

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA COMUNICACIÓN

Javier Torres Molina

Universidad Nacional de Río Negro / Universidad
Nacional de Quilmes (Argentina)

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo indagar sobre las políticas públicas de comunicación a través de las normas más importantes que regularon los servicios de comunicación audiovisual entre los años 1980 y 2010.

El análisis de esas normas impone conceptualizaciones elaboradas en el campo de las políticas de comunicación cuyos principios se conciben en la intención de democratizar las comunicaciones. Además e independientemente del aspecto comunicacional, las normas que regulan los sistemas de radio y televisión, como todas las normas que emanan del Estado, no son acontecimientos aislados, sino que están insertas en un contexto político y social que las determinan, por lo que necesariamente este tiene que ser examinado.

Palabras clave: Democratización de las comunicaciones, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

1- Políticas de comunicación y democracia

El análisis de los sistemas de medios de comunicación realizado por académicos latinoamericanos en la década del setenta y las discusiones desarrolladas en el seno de la UNESCO fueron el fundamento que dio origen a la disciplina política de la comunicación, definida como el “conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales, organizadas en un conjunto coherente de principios de actuación y normas, aplicables a procesos o actividades de comunicación en un país” (Bustamante, 1986: 126).

En efecto, las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) y la necesidad de implementar un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), a partir del Informe MacBride de 1980, fueron dos instancias paralelas que no solo cuestionaron el sistema de medios a nivel mundial, sino que aportaron una serie de conceptos y propuestas que aún hoy continúan teniendo vigencia.

Los diagnósticos sobre las asimetrías mundiales en cuanto a los flujos de información y la falta de control por parte de determinados países sobre los recursos y sistemas de difusión cultural, entre otros aspectos, y las propuestas generadas en pos de construir otro sistema comunicacional, estimularon el surgimiento de la disciplina:

Se trataba de proponer líneas de acción y mecanismos para generar canales de información eficientes en los que el sistema de medios no constituyera un instrumento de dominio económico, sino espacios de interlocución y comunicación alternativa, evaluando los procesos comunicativos en un sentido genérico y global desde el punto de vista de los intereses nacionales (Sierra, 2005: 26).

En ese contexto, surgió una serie de propuestas para el establecimiento y desarrollo de políticas públicas dirigidas a instituir derechos comunicacionales a partir de un conjunto de dispositivos y recursos que, coordinados, estaban referidos a los sistemas de regulación, al establecimiento de programas económicos sectoriales y a planes de integración social y de articulación de medios de comunicación con las necesidades culturales y educativas.

En ese sentido, las políticas de comunicación tenían como fundamento desarrollar instrumentos y estrategias para:

1. Planificar los objetivos y áreas de actuación.
2. Ordenar y planear en el tiempo la toma de decisiones y desarrollo de programas.
3. Identificar las agendas y los organismos encargados del desarrollo de los objetivos políticos.
4. Abrir un debate y facilitar la participación de los agentes del sector.
5. Aplicar los planes de desarrollo.
6. Y evaluar su impacto (Sierra, 2005: 26).

Fue también en ese contexto que la UNESCO se encargó de sistematizar y definir el concepto de democratización de las comunicaciones a través del informe MacBride, que afirma que se trata del "proceso mediante el cual 1) el individuo pasa a ser un elemento activo y no un simple objeto de la comunicación; 2) aumenta constantemente la variedad de los mensajes intercambiados; 3) aumenta también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación" (UNESCO, 1980: 289). Paralelamente, a través de los conceptos de acceso y participación, se define el grado de democratización de la comunicación de los medios. El acceso implica el derecho a que todos reciban medios de comunicación: si la concentración geográfica limitaba la recepción, el principio de acceso consagra el derecho de todos los ciudadanos a recibir información, proponiéndose para ello una política de maximizar la cobertura de las estaciones de radio y televisión. Por su parte, la participación implica la posibilidad de que los grupos sociales intervengan en el sistema de medios de manera que se garantice el derecho a la expresión de todos, pero además implica el involucramiento de la sociedad en la discusión sobre la política comunicacional de un determinado país.

Más allá del tiempo transcurrido desde la formulación de esas políticas –y de las transformaciones operadas a nivel social y tecnológico– creemos que continúan vigentes fundamentalmente por el hecho de no haber tenido un anclaje en la realidad, sino todo lo contrario.

Como expresa Washington Uranga parafraseando a Rafael Roncagliolo, creemos que democracia y comunicación son términos inseparables: “no hay sociedades democráticas sin comunicación democrática, y no hay comunicación democrática sin sociedades democráticas” (Mastrini, 2006: 9). La concentración multimediática, la imposibilidad que tiene una gran porción de la sociedad de poder expresarse, la manipulación que ejercen los grandes medios de comunicación, por ejemplo, a la hora de analizar el conflicto social son signos más que elocuentes de la falta de democratización de las comunicaciones en la Argentina, ya que se configuró un sistema de medios concebido solo como un negocio destinado a las empresas comerciales, como quedó en evidencia durante el proceso de discusión que culminó con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N.º 26.522.

Frente a esa situación, el papel del Estado a través de implementación de políticas públicas –en este caso a través del diseño y la aplicación de políticas de comunicación que articula la relación del Estado con los medios de comunicación y el sistema de medios– que redunden en una mayor democratización de las comunicaciones es una tarea ineludible –“sea decidiendo, regulando, financiando, gestionando⁽¹⁾” (Repetto, 2009:142)–, por más que haya sido a través de las normas emanadas por el mismo Estado que se ha llegado a ese contexto, como se analizará más adelante.

Consideramos que un marco legal democrático implica una participación real y efectiva de sectores institucionales, de aquellos que intervienen en la actividad a través de las distintas organizaciones y de la ciudadanía en general, donde exista pluralidad en la gestión de los medios a través del otorgamiento de licencias a organizaciones sociales o entidades no comerciales, o a provincias y municipios, promoviendo entre otros aspectos un mayor pluralismo, que implica asegurar que los medios de comunicación permitan la expresión del conjunto de las opiniones políticas y no solo de aquellas afines a los intereses de los propietarios (Mastrini y Becerra, 2006: 6).

Entendemos que el presente trabajo está encuadrado dentro del análisis de las políticas públicas, que consiste en

... la actividad intelectual del análisis de las políticas con el fin de identificar las acciones que tendrían como efecto aquellas situaciones sociales que un gobierno y su sociedad desean realizar en razón de su valor público o porque representan una aceptable solución de problemas y males públicos indeseados [y porque] el corazón de la disciplina ha consistido en producir y validar conceptos, hipótesis, modelos, métodos que sustenten la corrección intelectual del análisis en servicio de las decisiones que toman los gobiernos para cumplir sus funciones públicas y dirigir la sociedad (Aguilar Villanueva, 2006: 11).

También afirmamos que para el análisis de políticas, la argumentación cumple un papel central en el proceso de la política pública, ya que incide en los criterios de aceptación de la política, destacando el papel

del analista como productor de argumentos, donde se desarrolla “un ejercicio argumentativo que busca imputar de sentido a la política, darle coherencia y consistencia, e integrarla al conjunto de acciones y valores que se desarrollan legítimamente en una sociedad determinada” (Roggero, 2009: 28).

En este caso, nuestro análisis se centrará en la normativa en materia de radiodifusión que tuvo vigencia en los últimos treinta años. Entendemos que el estudio de leyes y decretos en materia de radiodifusión es uno de los elementos más característicos de la política de comunicación de un determinado país, ya que dicha normativa habilita –o no– la participación de diferentes actores en la gestión de los medios o en diferentes organismos que se establecen, por lo que necesariamente el análisis debe contener “el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a las decisiones de quienes ejercen el manejo del Estado en diversos campos de intervención” (Repetto, 2009: 144-145).

Por supuesto que la política de comunicación y las normas que en este campo específico se dictaron, como todas las normas que emanan del Estado, no son acontecimientos aislados, sino que están insertas en un contexto político y social que las determinan, por lo que entendemos que el análisis de las normas que en materia de radiodifusión se dictaron pueden servir como ejemplo para comprender las políticas de fondo que se aplicaron en la Argentina.

2-1- La ley de la dictadura y el control estatal de los medios

Por medio del golpe de estado el 24 de marzo de 1976, las Fuerzas Armadas se hicieron cargo del gobierno e instauraron el periodo más sangriento y autoritario de la historia argentina.

Las desapariciones, asesinatos y torturas a los miles de presos políticos eran prácticas habituales. Las violaciones sistemáticas a los derechos humanos fueron acompañadas por una política cultural que buscaba el convencimiento o la pasividad de grandes sectores de la población. Como graficó un general, el Proceso: “(...) combatió la subversión, realizó acción cívica y catequizó a su población ideológicamente. (...) la única victoria definitiva en la guerra es la victoria cultural (...) Más que lucha por las armas, es una lucha por las almas” (Caraballo y otros, 1996: 102-103). Como sucedió en la mayor parte de los países latinoamericanos, se trató de un régimen “de exclusión política y económica, en tanto intentan –mediante la represión y el control corporativo– desactivar políticamente al sector popular y sus aliados al tiempo que reducen y postergan las aspiraciones de participación económica de dicho sector. Pretenden así resolver la situación de inestabilidad e incertidumbre que precede a su implantación, restableciendo un orden compatible con los patrones de acumulación de un capitalismo periférico y dependiente” (Oszlak, 1980).

El control de los medios de comunicación a través de la censura, la manipulación informativa y la persecución a opositores, artistas, periodistas, se constituyeron en elementos claves del accionar militar, que iba a tener su lógico correlato en las normas que se aplicaron en materia de medios de comunicación.

El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional dictó la Ley de Radiodifusión N.º 22.285 en septiembre de 1980. Como reza en la nota que acompaña el texto de la ley, fue dictada “en concordancia

con el Acta del 24 de marzo de 1976 que establece el ‘Propósito y Objetivo Básico del Proceso de Reorganización Nacional’.

En ese sentido se establece, con el título “Seguridad Nacional”, que “Los servicios de radiodifusión deberán difundir la información y prestar la colaboración que les sea requerida para satisfacer las necesidades de la seguridad nacional. A esos efectos el Poder Ejecutivo Nacional podrá establecer restricciones temporales al uso y a la prestación de todos los servicios previstos por esta ley”.

La ley establecía que “La administración de frecuencias y la orientación, promoción y control de los servicios de radiodifusión son competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional” y que estaban sujetos a la jurisdicción nacional.

Se estipulaba que las empresas privadas y las diferentes instancias estatales podían acceder a las licencias, pero a la vez se limitaba esa posibilidad al establecer que “excepcionalmente” accederán a un servicio AM y FM, y solo en el caso de que no existan emisoras privadas en funcionamiento, permaneciendo el concurso abierto y permanente. Por su parte, el decreto reglamentario exigía que previamente dichos concursos hayan sido declarado desiertos.

Se permitía otorgar hasta un máximo de cuatro licencias para la explotación de los servicios de radiodifusión a un mismo licenciatario y se establecía que las licencias eran intransferibles, siendo adjudicadas a personas físicas o sociedades comerciales –que no fueran propietarias o socias de sociedades de radiodifusión nacionales o extranjeras– constituidas regularmente en el país, excluyéndose por lo tanto a las organizaciones o instituciones sin fines de lucro.

A pesar del espíritu privatista de la ley, los principales canales de televisión y las estaciones de radio permanecieron en poder del gobierno –el gobierno de Isabel Perón había estatizado los medios de comunicación audiovisuales–, repartiéndose entre las tres fuerzas armadas el control de estos.

La ley preveía un sistema oficial de radiodifusión que sería conformado por una estación de televisión instalada en Capital Federal (Argentina Televisora Color –ATC–) y sus repetidoras en el interior del país, además de una estación de radiodifusión sonora instalada en la capital y en cada una de las provincias. Sus repetidoras funcionarían: “... subsidiariamente respecto de las estaciones privadas, cuando así lo exijan razones de seguridad nacional, solamente en aquellos lugares adonde no concurra la actividad privada, por su baja densidad demográfica o escaso interés comercial”.

En cuanto a los organismos vinculados a la materia, se establecía que el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) sería la autoridad de aplicación:

... será un organismo autárquico, con dependencia del Poder Ejecutivo Nacional. Su conducción será ejercida por un Directorio formado por un (1) presidente y seis (6) vocales designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del organismo que representan; durarán tres (3) años en sus funciones y podrán ser nombrados nuevamente por otros periodos iguales.

Los miembros de sus Directorios representarán a los siguientes organismos: Comandos en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, Secretaría de Información Pública, Secretaría de Estado de Comunicaciones y Asociación de Licenciarios, uno (1) correspondiente a radio y el otro a televisión.

Como órgano asesor del Directorio actuará una Comisión formada por representantes de todos los Ministerios del Gobierno Nacional y de la Secretaría de Inteligencia del Estado.

Pero a su vez se establecían las funciones y atribuciones de la Secretaría de Información Pública de la Presidencia de la Nación: a) Promover la radiodifusión; b) Intervenir en la elaboración y actualización del Plan Nacional de Radiodifusión (PLANARA, plan que debía aprobar el Poder Ejecutivo y que designaba los lugares geográficos donde debían instalarse las distintas emisoras); y c) Orientar la programación del Servicio Oficial de Radiodifusión. Además tenía incumbencia la Secretaría de Estado de Comunicaciones, que también intervenía en lo referente al PLANARA, coordinaba el funcionamiento del sistema oficial, determinaba las frecuencias, potencias y señales distintivas de las estaciones de radiodifusión, además de intervenir en todo lo referente a los aspectos técnicos.

La ley elaborada por la dictadura militar fue el instrumento legal técnicamente más importante y completo dictado para regular todo lo concerniente en materia de radiodifusión –independientemente de su contenido– dictado hasta el año 2009.

Además de las críticas implícitas al describir su articulado, hay que señalar el carácter verticalista y centralista de los organismos competentes. Al tratarse de una norma emanada de la dictadura no intervienen en los organismos sectores legislativos o políticos, ni representantes de trabajadores u organismos involucrados en los medios –a excepción de representantes de los dueños de las empresas de comunicación– o en la cultura, y tampoco aquellos que representen a las provincias o municipios.

En ese aspecto la integración en el directorio del COMFER de representantes de las fuerzas armadas no solo es un aspecto indicativo de lo retrógrada que resultó la ley⁽²⁾, sino que permite graficar el lugar que el Estado se ha asignado así mismo en la materia de medios de comunicación, donde el reparto entre los diferentes sectores de las fuerzas armadas, el control sobre lo que se podía decir o no en función de la doctrina de seguridad nacional, la acumulación de responsabilidades por parte del poder central –sin participación y control de ningún tipo–, donde los únicos sectores externos que son parte de la ley están referidos a la actividad empresarial, aunque su participación en la actividad –por ejemplo en ser adjudicatarios de licencias– iba a estar suspendida en virtud del papel hegemónico desempeñado por la junta militar en este aspecto.

Entendemos que a través de la ley de radiodifusión de la dictadura se plasman características planteadas por Oszlak cuando definía atributos de las burocracias durante los regimenes burocráticos autoritarios al referirse a la concentración de los mecanismos de decisión estatal:

Desde el punto de vista de la interdependencia jerárquica, se verifica una fuerte tendencia al restablecimiento del principio de autoridad en todos los niveles de gobierno, procurando que el proceso decisorio se ajuste a una estructura piramidal donde se respeten las jerarquías formalmente establecidas. Es probable que bajo este tipo de regímenes la relación entre estructura de autoridad formal y real alcance máxima correspondencia. En parte, ello se explica por el hecho de que generalmente, la cúpula del estado es controlada por la corporación militar, la que intenta trasladar al aparato burocrático su propio modelo de organización institucional (Oszlak, 1980).

2-2- Democracia y mercado: Transformaciones en el sistema de medios durante el neoliberalismo

Lejos de democratizar las comunicaciones a través de los instrumentos legales, desde 1983 los diferentes gobiernos –sobre todo el de Carlos Menem– realizaron reformas parciales a la ley de Radiodifusión que tuvieron como consecuencia la consolidación de un sistema de medios privado, cada vez más transnacionalizado y concentrado a medida de los grandes medios que se fueron transformando en multimedios, en desmedro de los medios de comunicación independientes. La mayoría de las modificaciones que hubo a la ley de radiodifusión de la dictadura se hicieron a través de medidas indirectas, es decir, a partir de la sanción de instrumentos más amplios que tangencialmente modificaban algunas de las disposiciones de la ley o que hacían que algunas de sus disposiciones perdieran vigencia.

En el marco de la aplicación de las políticas neoliberales elaboradas a partir de la agenda confeccionada por lo que se denominó el Consenso de Washington y que implicaron –entre otros aspectos– la privatización de las principales empresas públicas, se sancionó la ley 23.696 sobre Régimen de Emergencia Administrativa y Reestructuración de Empresas del Estado, o Ley de Reforma de Estado⁽³⁾. Fue el primer proyecto de ley que envió por ese entonces el recién asumido presidente Menem al Congreso Nacional, contando con la aprobación de los principales bloques parlamentarios.

Por medio de la ley se declaraba “en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado” (...) incluyendo las empresas emisoras de radiodifusión y canales de televisión declarándose sujetas a privatización, además de las principales empresas que constituían el patrimonio del Estado, los canales 11 y 13, las radios Belgrano y Excelsior y “todos los medios de comunicación administrados por el Estado” a excepción de ATC, Radio Nacional, Radio Difusión Argentina al Exterior y las emisoras que integraban el Servicio Nacional de Radiodifusión.

En definitiva, se procedía a la inmediata privatización de los medios de comunicación, tal como lo establecía la ley 22.285 que nunca se había efectivizado, a excepción del Canal 9 de Capital Federal y Canal 2 de La Plata privatizadas ambas durante la gestión de Alfonsín.

Otra de las modificaciones de la Ley de Reforma de Estado permitía ser titular de las licencias no solo a las empresas periodísticas, sino a cualquier tipo de empresa o grupo económico, con la única limitación de las “empresas periodísticas extranjeras”, aunque, como se verá más adelante, tal restricción duraría muy poco. Por su parte, el decreto de necesidad y urgencia N.º 2.284/91 de desregulación económica dejó sin efectos todas las condiciones al comercio, incluso las referidas a la importación y a la exportación, estableciendo que las frecuencias de radiodifusión y televisión se encontraban comprendidas en la normativa. El resultado fue la modificación de la ley que establecía que “Todos los anuncios publicitarios serán de producción nacional”.

Además, durante la presidencia de Menem se firmaron tratados de promoción y protección con los países que se mantenían relaciones comerciales con el objetivo de atraer capitales internacionales. El primero fue el firmado con los Estados Unidos de América y entró en vigencia a partir de la sanción de la ley 24.124⁽⁴⁾.

El tratado se aprobó en ambas cámaras del Congreso sin el más mínimo debate y fue conocido por la opinión pública una vez que Eduardo Eurnekián, dueño por ese entonces del Multimedios América, anunciara, a casi dos años de convertido el tratado en ley, la venta de la mayoría de las acciones de Cablevisión por parte de la norteamericana TCI Internacional.

Como excepciones al tratado, EE. UU. se reservó, entre otros derechos, el de “propiedad y gestión de estaciones emisoras o de servicio público de radio y televisión”, aspecto no tenido en cuenta por los negociadores argentinos.

Otras modificaciones importantes suprimían “ciertas exigencias a que estaban obligados los licenciatarios y permitiendo mayor agilidad en la transferencia y cesión de participaciones y derechos sobre las estaciones de radiodifusión” (Dec. 1062/98), y se consintió otorgar a una misma persona física o jurídica hasta 24 licencias, cuando se permitían hasta 4 (Dec. 1005/99).

Entendemos que para el análisis de las políticas aplicadas durante este periodo no son apropiadas categorías como la de desregulación o aquellas que denotan la retirada del Estado, sino que creemos que es más apropiado referirse a re-regulación, entendido dicho concepto como aquel que muestra al Estado “en la primera línea de batalla, generando un volumen de dispositivos legales, en muchos casos mayor a los previos, destinados a establecer reglas de juego acordes con los intereses de los grupos oligopólicos (...) mientras se declama una supuesta apertura hacia un hipotético libre mercado, en realidad se están sentando las bases para regular en pos de una nueva estructura de propiedad” (Mastrini y Mestman, 2006).

Ricardo Sidicaro, al referirse al periodo en que Menem fue presidente, afirma que se puede constatar una agudización de la crisis de las capacidades estatales ya que “el poder de intervención de los actores socioeconómicos predominantes sobre las decisiones públicas había aumentado considerablemente” (Sidicaro, 2002: 147) y que la década menemista se caracterizó por la reducción de las funciones de intervención por parte del Estado en el plano económico y que se favoreció a los grandes actores socioeconómicos nacionales y extranjeros ofreciendo amplias posibilidades para la obtención de ganancias.

Además afirma que los actores socioeconómicos predominantes “dispusieron de una capacidad económica para imponer condiciones favorables a sus intereses (...) contaron con más recursos para intervenir en las tomas de decisiones oficiales”, y que el proyecto del gobierno implicó “convertir al mercado y a sus más poderosos agentes en los orientadores de la economía y de la sociedad” (Sidicaro, 2002: 239-240).

Con respecto a la política de comunicación aplicada durante el gobierno de Néstor Kirchner podemos afirmar que existió una continuidad con las desarrolladas anteriormente, como lo grafica la sanción del decreto N.º 5277/05 que suspendió los plazos de las licitaciones de los medios que se habían privatizado durante el menemismo –casi todos– y que se estaban por vencer, por lo que esos adjudicatarios se vieron beneficiados con una renovación automática de las licencias por diez años más, perdiéndose una clara oportunidad de reconfigurar el sistema de medios en la Argentina.

Los fundamentos del decreto hacían referencia a la disminución de la rentabilidad que los medios habían tenido durante la crisis económica y su alto endeudamiento externo. No se tuvo en cuenta que durante la década del noventa el sector de las comunicaciones fue uno de los más dinámicos de la economía y que una vez que se devaluó la moneda nacional la abultada deuda en dólares que tenían los principales grupos mediáticos fue pesificada (reconvertida a moneda nacional).

A través del análisis de las normas se puede apreciar cómo a lo largo del tiempo el sistema político fue funcional a los intereses del mercado, en desmedro de una gestión de medios pública y democrática. Entendemos que los intereses del mercado tuvieron preponderancia sobre todo a partir de los noventa a la hora de directamente determinar las políticas de comunicación, a tal punto que es a partir del establecimiento de esos instrumentos legales que surgen los grandes monopolios mediáticos y si se analizan una por una las normas, podemos inferir que estas estuvieron hechas a medida de esos grupos.

2-3- Análisis de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

A raíz del tratamiento que principalmente el Grupo Clarín realizó sobre el conflicto con los empresarios agropecuarios, desde el Gobierno se desempolvó el debate sobre la necesidad de contar con una nueva Ley de Radiodifusión que pusiera fin a la concentración mediática y democratizara la comunicación, reivindicación histórica de organizaciones de medios comunitarios e instituciones académicas de la comunicación, que se convirtieron en los actores privilegiados a la hora de fundamentar la necesidad de un cambio en la reglas de juego y que tendría su correlato en el texto aprobado de la ley.

La realización de foros de discusión del primer anteproyecto que elaboró el Poder Ejecutivo Nacional en diferentes lugares del país y el debate que se suscitó en diversos ámbitos –incluso el tema tuvo que ser abordado en los medios de comunicación, donde e independientemente del enfoque, se discutió sobre la concentración mediática– hicieron que la cuestión se transformara de mera demanda social ejercida por algunos sectores, a un problema público que ocupó un lugar preponderante en la agenda pública. Como expresa Roggero “se puede interpretar al problema público como una definición política, en la que distintos

intereses entran en juego para conseguir una definición más favorable” (Roggero, 2009: 38) y en ese sentido, lejos de solo brindarse un diagnóstico de la situación en que se encontraba el sistema de medios en la Argentina, desde el Gobierno nacional se definió el problema y se proyectaron diferentes cursos de acción.

El Congreso Nacional sancionó en octubre de 2009 la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que según se expresa en el texto se fundamenta en los 21 puntos elaborados en el año 2001 por la Coalición por una Radiodifusión Democrática, un espacio motorizado por el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) que reúne a diversos agrupamientos relacionados con la comunicación, el ámbito académico y organizaciones sociales que promueven una serie de principios en pos democratizar las comunicaciones. Creemos que las campañas iniciadas por la Coalición por una Radiodifusión Democrática y luego los Foros de discusión del anteproyecto de la ley son ejemplos de lo que se denomina *participación no eleccionaria*, ya que “mediante la participación de personas o grupos, los acuerdos pueden influir, hacerse presentes en la agenda pública y también en la formulación” (Lahera, 2006)⁽⁵⁾.

Con respecto a la ley en sí, sin duda uno de los datos más sobresalientes a la hora de analizar el texto es el acceso de las entidades sin fines de lucro a los servicios. Se reconocen tres tipos de prestadores: “de gestión estatal, gestión privada con fines de lucro y gestión privada sin fines de lucro”, y se reserva el 33 % del espectro a esas últimas entidades, aspecto que supone sin lugar a dudas un cambio significativo frente al anterior ordenamiento y ubica a la referida norma legal entre las más avanzadas de Latinoamérica⁽⁶⁾.

Otro de los puntos destacables de la nueva ley es que pone obstáculos a la cantidad de licencias que puede tener una misma empresa, de manera que no exista una importante concentración mediática. Se permite hasta diez licencias más una señal de cable no pudiéndose establecer en una misma localización más de tres licencias a un mismo licenciatario. Además, se establece que la multiplicidad de licencias –a nivel nacional y para todos los servicios– en ningún caso podrá implicar la posibilidad de prestar servicios a más del 35 % del total nacional de habitantes o de abonados a los servicios.

La participación de diferentes instituciones del Estado en distintas instancias de aplicación de la ley es otro de los datos positivos que contrasta con el ordenamiento anterior. En ese sentido, se establece la creación de una Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual integrada por igual número de Diputados y Senadores que tiene como funciones proponer miembros de diferentes órganos que plantea el proyecto, recibir informes y evaluar el desempeño de la autoridad de aplicación, y velar por el cumplimiento de las disposiciones que regulan Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA S.E.), es decir, el sistema de radiodifusión del Estado nacional.

El texto establece que la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual será la autoridad de aplicación de la ley y que estará integrada por un Directorio formado por dos miembros designados por el ejecutivo nacional –entre ellos su presidente–, tres por la Comisión Bicameral, estos últimos a propuesta de la primera, segunda y tercera minoría de los bloques parlamentarios y por dos miembros propuestos por el

Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, siendo uno de sus miembros representante de la carreras de comunicación. Se establece que la autoridad deberá establecer una delegación en cada una de las provincias y en las ciudades, de manera que exista una delegación cada 500 mil habitantes. Con el fin de colaborar y asesorar a la autoridad de aplicación, se establece la creación de un Consejo Federal de Comunicación Audiovisual que estará integrado por representantes de todas las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, representantes de entidades de los medios comerciales y sin fines de lucro, representantes de emisoras universitarias y de carreras de comunicación, representantes de medios públicos y trabajadores de los medios.

Con respecto a RTA S.E. se establece que entre sus objetivos estará el de garantizar la cobertura de los servicios en todo el territorio del país y entre sus obligaciones destacamos la de “ofrecer acceso, de manera global, mediante la participación de los grupos sociales significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de RTA”⁽⁷⁾.

Al contrario de lo ocurrido durante la década del noventa, esta vez el “marco institucional⁽⁸⁾” operó en favor de la democratización de las comunicaciones.

Entendemos que la sanción de la presente ley es un dato positivo, que existió un proceso abierto de discusión, fundamentalmente al analizar su contenido, que se incorporan diferentes actores asesorando en el diseño y la implementación de las políticas de comunicación que se proponen regular y en la gestión de estos, y en especial el carácter antimonopólico de la ley.

A la vez también podemos elaborar algunas críticas pero que se contraponen a la de los sectores políticos que batallaron contra la ley intentando que no se modificara la normativa en función de seguir favoreciendo a los sectores concentrados de la economía, en este caso de medios de comunicación.

En ese sentido, consideramos que la ley iguala situaciones desiguales, como agrupar bajo la figura de “entidades sin fines de lucro” a medios que podrían gestionar organizaciones sociales o a los denominados medios comunitarios con medios de comunicación que gestionen fundaciones, la Iglesia Católica, u organizaciones sociales que poseen amplios recursos como, por ejemplo, podría ser la CGT.

Entendemos que se produce una paradoja en el texto de la ley cuando al fundamentar la necesidad que se reserve el 33 % del espectro radioeléctrico a través de diferentes notas que acompañan el texto que están basadas en diversos instrumentos internacionales que establecen la necesidad de que los medios comunitarios sean partícipes activos del sistema de medios, en el articulado –es decir, en el texto que legisla– de la ley el término “comunitario” aparece solo en dos oportunidades.

Los medios comunitarios deben compartir ese porcentaje con entidades disímiles, por lo que de hecho esos fundamentos quedan desnaturalizados. Así, una empresa cuyos capitales sean nacionales –y que de acuerdo con sus actividades pueda convertirse en transnacional– y desarrolle fundaciones con el objeto de gestionar medios de comunicación –independientemente de que muchas fundaciones se pueden conformar

solo para que empresas comerciales tributen menos impuestos— o la propia Iglesia Católica, que es financiada por el Estado, según la letra de la ley tienen el mismo lugar que un medio comunitario⁽⁹⁾.

Consideramos que una ley cuyo principal objetivo sea democratizar las comunicaciones debería jerarquizar e incentivar la tarea que desarrollan los medios comunitarios a través de políticas que fomenten su instalación y su desarrollo⁽¹⁰⁾.

Además creemos que resulta insuficiente el papel que se le otorga a las provincias en el diseño e implementación de las políticas de comunicación. La cuestión federal de la radiodifusión implica, además de la posibilidad de las provincias de poder intervenir en los distintos organismos públicos a nivel nacional de la materia, en la capacidad de obtener y otorgar licencias en sus propios territorios, más allá que la propuesta establece alternativas para poder generar una comunicación acorde a las particularidades regionales.

Si bien diferentes tratados internacionales vigentes establecen que solo el gobierno central puede otorgar licencias, existen algunas opiniones que sostienen que “constitucionalmente las provincias son las dueñas de su territorios y el pueblo es el Pueblo de las provincias, dada su preexistencia a la de la Nación” (Loreti, 1997: 157) y por ende se podrían otorgar licencias en sus territorios, por lo menos en forma concurrente con el poder central. Entendemos que sería un despropósito que la autoridad nacional con sede en Buenos Aires sea quien consienta la instalación de una FM de baja potencia en alguna pequeña localidad del interior del país.

Independientemente de las críticas señaladas, consideramos que la implementación de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual significará un paso muy importante hacia el establecimiento de políticas públicas que redunden en una mayor democratización de las comunicaciones, entendiendo que estas se deben construir a largo plazo.

3- A modo de conclusión

El análisis de las políticas de comunicación aplicadas en los últimos años permite estudiar el papel desempeñado por el Estado.

Partimos de la base de que es el Estado quien tiene la potestad de regular en todo lo concerniente al sistema de medios de comunicación que se transmite por frecuencias radioeléctricas en cuanto se trata de bien público.

En el primero de los periodos señalados el Estado se arroga para sí el control de los medios de comunicación, prevalece la vigilancia sobre los contenidos y la normativa en materia de radiodifusión es un engranaje más de la doctrina de seguridad nacional. Por más que la ley se proponga la privatización de los medios, el Gobierno ejerce la dirección de estos y se reparte entre las distintas fuerzas su manejo, ejerciendo —en definitiva— la dirección política e ideológica sobre todo tipo de información y sobre la cultura en general.

Por su parte, el periodo que corresponde al menemismo se caracteriza por una batería de normas emanadas de los distintos órganos del Estado –la mayoría como parte de políticas económicas que excedían el campo específico de la radiodifusión– primero destinadas a lograr la transferencia de los medios de comunicación que estaban en manos del Estado al sector privado y luego para que este sector tuviera más facilidades y menores obstáculos a la hora de poder realizar sus negocios. El resultado fue un sistema de medios de comunicación concentrado y entendido solo como negocio a la medida de diferentes grupos económicos, y cada vez más transnacionalizado. Resaltamos el papel del Estado en cuanto a la re-regulación del sistema, ya que de ningún modo se produjo “una retirada” en cuanto a políticas de comunicación –salvo de la gestión–, sino que interviene a través de distintos instrumentos –leyes, decretos de necesidad y urgencia, firma de tratados internacionales–, siempre en favor del sector privado.

Por último, haciendo un análisis del contenido de las principales disposiciones de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, podemos afirmar que esta es un avance muy importante en cuanto a la democratización de las comunicaciones ya que plantea la incorporación de distintos sectores sociales en el sistema de medios de comunicación.

Entendemos que esta vez es el Estado quien interviene para que diferentes sectores sociales, que no accedían al sistema de medios por no tratarse de actividades comunicacionales con ánimos de lucro que quedaban afuera de la actividad, con la reserva del 33 % del espectro van a tender a la multiplicación de nuevas y diversas voces, más allá de las consideraciones realizadas sobre el particular.

Además, es contrastante con el ordenamiento anterior la participación de diferentes organismos del Estado en la aplicación de la ley y en organismos de control y asesoramiento, como así también de diferentes entidades involucradas en la temática específica de los medios de comunicación y del ámbito académico, que convierten decisivamente a la nueva ley en un instrumento de políticas públicas orientado a lograr una mayor democratización de las comunicaciones.

En definitiva, en los tres periodos analizados se puede visualizar el papel del Estado y sus transformaciones, donde en un primer periodo se arroga el control de los medios de comunicación, luego remueve los obstáculos que impedían que el sector privado tuviera mayores beneficios, y finalmente intenta, a través de la nueva ley, incorporar nuevos actores sociales e instituciones al actual diseño de políticas públicas de comunicación social.

Notas

1. Si bien el autor se refiere a la política social, como parte de las políticas públicas, entendemos que ese tipo de consideraciones, como otras que realizaremos más adelante, bien valen a la hora de analizar las políticas de comunicación.
2. Dicho carácter se acentúa más si se tiene en cuenta que a pesar de las modificaciones que tuvo la ley –que se analizan a continuación– ese artículo, por más que no se llevó a la práctica porque el COMFER estuvo indefinidamente intervenido, en democracia nunca fue modificado.

3. Conocida también como Ley Dromi.
4. Denominado Tratado entre la República Argentina y los Estados Unidos de América sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, sancionado el 26 de agosto de 1992.
5. Siguiendo al referido autor, el proceso que tuvo la discusión de la ley permitió que dicha problemática tuviera, a partir de la participación una “mayor visibilidad”, un “modo privilegiado en que los ciudadanos y las organizaciones que los agrupan pueden hacer valer sus opiniones”, la participación “representa un complemento indispensable de la burocratización de los actos gubernativos, otorga mayor transparencia al sistema político y agiliza la consideración de los problemas sociales más relevantes; es también fundamental si se desea transferir más poder a la ciudadanía o a los potenciales participantes de otros ámbitos” y “es un modo privilegiado de expresar la participación social; de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas, como en su visión del mundo. Es una manera por la que una sociedad se reconoce a sí misma”.
6. No obstante más adelante realizaremos algunas críticas sobre este aspecto.
7. Otros organismos que la ley crea y que apuntan a involucrar a diferentes sectores en la política de medios, son el Consejo Asesor del Audiovisual y la Infancia “multidisciplinario y pluralista, integrado por personas y organizaciones sociales con reconocida trayectoria en el tema y por representantes de niños, niñas y adolescentes”, con el objetivo de elaborar propuestas dirigidas a incrementar la calidad de la programación dirigida a los menores, establecer criterios y diagnósticos de contenidos, entre otros fines. Además se crea el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos “que ejercerá el control social del cumplimiento de los objetivos de la presente ley” en todo lo relacionado a RTA. Los integrantes del consejo serán designados por el Ejecutivo nacional de acuerdo con representantes propuestos por facultades o carreras de comunicación social, sindicatos sus afiliados se desempeñen en RTA, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o representativas de públicos o audiencias, gobiernos jurisdiccionales de las distintas regiones del país, del Consejo Federal de Educación, y de entidades productoras de contenidos de televisión educativa, documental o infantil. Dependiente de la mencionada Comisión Bicameral, se dispone la creación de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, que entre sus misiones y funciones se destacan: “Recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados por la presente”; “llevar un registro de las consultas, reclamos y denuncias presentados por los usuarios en forma pública o privada”; “convocar a las organizaciones intermedias (...), para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación”, etcétera.
8. Por marco institucional entendemos a “Los modos en que se agregan o desagregan intereses, se procesan los conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo (que) están constreñidos por un tejido de mecanismos históricamente determinados” (Repetto, 2009: 143).
9. Estamos de acuerdo con que las diferentes organizaciones sin fines de lucro como mutuales, fundaciones o incluso organizaciones como la CGT puedan ser partícipes activos del sistema de medios de comunicación, pero a la vez si no se establecen taxativamente condiciones para la instalación y promoción de los denominados medios de comunicación comunitarios –que además cuentan con menos ventajas en cuanto a los recursos requeridos para la instalación de un medio de comunicación– el otorgamiento de las licencias queda a criterio discrecional de la autoridad de aplicación, pudiéndose llegar al caso que no se otorguen licencias a medios de esas características y se siga cumpliendo la ley.
10. Al respecto, en el Foro de discusión sobre la Propuesta de Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual realizado en Viedma, el 28 de abril de 2009 proponíamos: “(...) planteamos que la futura ley ponga mayor énfasis en la tarea que desarrollan los medios comunitarios y proponemos los siguientes puntos:
Se agregue el siguiente artículo en el Título III de la propuesta –basados en la Ley de Radiodifusión Comunitaria del Uruguay–: ‘El Estado reconoce y tiene la obligación de garantizar y promover los servicios de comunicación audiovisual comunitarios, alternativos y populares en base a los principios consagrados en la presente ley. Se entenderá por servicio de

comunicación audiovisual comunitario, alternativo y popular al servicio no estatal, prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro y orientado a satisfacer las necesidades de comunicación social y a habilitar el ejercicio del derecho a la comunicación de todos los habitantes y los grupos sociales'. Proponemos además que se agregue el inciso c) al artículo 21 que quedaría redactado de la siguiente manera: 'Las fundaciones o las distintas entidades que estén relacionadas o que dependan de sociedades anónimas o cuya principal fuente de financiamiento sean las empresas comerciales o el Estado no serán tenidas en cuenta como entidades sin fines de lucro a los fines de esta ley'.

Por otra parte proponemos que dentro del organigrama de la Autoridad de aplicación de la ley se cree una dependencia especial dedicada al fomento de los medios comunitarios, por ejemplo Dirección General, con el objetivo principal de efectuar una política activa para que las organizaciones sociales gestionen, instalen, desarrollen y afiancen medios de comunicación audiovisuales".

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2009), "Marco para el análisis de las políticas públicas", en Freddy Martínez Navarro y Cantú Vidal Garza (coords.), *Política pública y democracia. Del análisis a la implementación*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- BUSTAMANTE, Enrique (1986), "Políticas de comunicación: un reto actual", en M. MORAGAS (ed.), *Sociología de la comunicación de masas. Nuevos problemas y transformaciones tecnológicas*, Barcelona, Gustavo Gili.
- CARABALLO, Liliana; CHARLIER, Noemí y Liliana GARULLI (1996): "La dictadura (1976-1983). Testimonios y documentos", Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- LAHERA, Eugenio (2006), "Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas", en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- LORETI, Damián (1997), *El derecho a la información. Relaciones entre medio, público y periodistas*, Paidós.
- MASTRINI, Guillermo y Mariano MESTMAN (1996), "¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota", En *Cuadernos de Información y Cultura*, N.º 2, España, Universidad Complutense de Madrid.
- MASTRINI, Guillermo (2006) (ed.), *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de la comunicación en la Argentina (1920-2004)*, Buenos Aires, La Crujía.
- MASTRINI, Guillermo y Martín BECERRA (2006), *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las Industrias culturales en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- OSZLAK, Oscar (1980), "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, Vol. 3, N.º 2.
- REPETTO, Fabián (2009), "El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y límites para la gestión social", en Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (coords.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Prometeo/UNGS (en prensa).

- ROGGERO, Marcos (2009), *Políticas Públicas y largo plazo*, Córdoba, Universidad Católica de Córdoba.
- SIDICARO, Ricardo (2002), *Los tres peronismos. Estado y poder económico. 1946-1952/1973-1976/1989-1999*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- SIERRA, Francisco (2005), *Políticas de comunicación y educación. Crítica y desarrollo de la Sociedad del Conocimiento*, Barcelona, Gedisa.
- TORRES MOLINA, Javier (2008), "El Estado y las normas de radiodifusión: militares y civiles en función de los intereses del mercado", *Revista Question* n.º 17, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP.
- TORRES MOLINA, Javier (2009), *Aportes a la Propuesta de Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*, Trabajo presentado en el Foro de discusión sobre la Propuesta de Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual realizado en Viedma -Río Negro-, 28 de abril de 2009.
- TORRES MOLINA, Javier (2011), "Políticas de Comunicación en la Argentina ante un nuevo escenario: Análisis de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual", *Revista Herramienta* n.º 47, julio de 2011.
- TORRES MOLINA, Javier (2011), *Políticas públicas y comunicación: Análisis crítico de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*, Ponencia presentada en I Jornadas de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno "Las Políticas Públicas Hoy", organizadas por la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno, con el auspicio del Instituto Provincial de Administración Pública, Viedma, 22 y 23 de noviembre.
- TORRES MOLINA, Javier (2012), "Políticas públicas y comunicación comunitaria", en Natalia Vinelli (comp.), *Comunicación y televisión popular. Escenarios actuales, problemas y potencialidades*, Cooperativa Gráfica El Río Suená, pp. 55-75.
- UNESCO (1980), *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.