



La Ley de Medios de comunicación en Argentina: del debate público al ocaso macrista

Nicholas Rauschenberg

(Universidade de Buenos Aires, CONICET)

Resumen: Buscaremos en este texto analizar el caso argentino de la elaboración de la *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Ley n. 26.522, o “*Ley de Medios*”, como quedó popularmente conocida). ¿Cómo el desarrollo del campo de los medios – tanto tecnológica como política y económicamente – afectó y condicionó el desarrollo de las democracias latinoamericanas? Una vez desarrollado un esbozo histórico de la relación entre medios y política en América Latina, ingresamos en el caso argentino para entender las transformaciones en juego con la gestación política de la ley de medios durante los años de gobierno del kirchnerismo. Finalmente, después de analizar las partes del texto de la ley 26.522 donde se restringen los monopolios, veremos cómo el actual gobierno de Mauricio Macri destruyó cualquier posibilidad de aplicación de la Ley de Medios, lo que significa un retroceso tanto en el sentido de una limitación de la diversidad de producción de contenidos (y democratización de la palabra) como en la creación de un gran monopolio (el Grupo Clarín).

Palabras clave: Ley de medios de comunicación, democratización, neoliberalismo

Resumo: Buscaremos neste texto analisar o caso argentino da elaboração da *Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual* (Lei n. 26.522, ou “*Lei de Meios*”, como ficou popularmente conhecida). Como o desenvolvimento do campo dos meios de comunicação – tanto tecnológica como política e economicamente – afetou e condicionou o desenvolvimento das democracias latino-americanas? Uma vez desenvolvido um esboço histórico das relações entre meios e política na América Latina, nos detemos no caso argentino para entender as transformações em jogo com a gestação política da lei de meios durante os anos de governo do kirchnerismo. Finalmente, depois de analisar as partes do texto da lei 26.522 onde se restringem os monopólios, veremos como o atual governo de Mauricio Macri destruiu qualquer possibilidade de aplicação da Lei de Meios, o que significa um retrocesso tanto no sentido de uma limitação da diversidade de produção de conteúdos (e democratização da palavra) quanto na criação de um grande monopólio (o Grupo Clarín).

Palabras clave: Ley de medios de comunicación, democratización, neoliberalismo

I - Medios en América Latina: de la concentración a una democratización relativa

Pensando el contexto latinoamericano, es posible afirmar que la concentración empresarial de medios de comunicación generó una verdadera perversión de la *libertad de prensa*, una de las bases del pensamiento político liberal. Antes de pensar la así llamada *Ley de medios* en Argentina como una realización de esa

libertad posible – pero necesariamente tutelada por el Estado – repasemos rápidamente cómo fue la relación entre medios y estado hasta ahora, y porqué esa relación, dadas las intervenciones militares en casi todos los gobiernos del continente, no conllevó a una democratización de la comunicación, entendida ésta como un servicio de carácter público.

En un *primer* momento, los Estados con gobiernos llamados populistas, como Perón o Getúlio Vargas, ampliaron la infraestructura material y jurídica para la comunicación pública con fuerte intervención estatal, especialmente radio y televisión, pese a que ya había una estructura de medios, principalmente radial y gráfica, que les hacían una dura oposición (ver Busetto, 2007; Lichtmajer, 2013). Sin embargo, fueron los gobiernos militares que tomaron el poder a partir de los años 1950 y 1960 los que favorecieron que un núcleo de empresarios detuviera el control social de la información (ver Castellani, 2009; Gualde, 2013; Mattos, 2002; Larangeira 2014; Rojas *et al*, 2010). Esos grupos privados de medios de comunicación apoyaron activamente las políticas represivas legitimando el discurso de la así llamada lucha antissubversiva y justificando las políticas económicas (endeudamiento externo, tímida y dependiente industrialización o desindustrialización en muchos casos, etc.) que generaban altos niveles de desigualdad y pobreza (ver Biroli, 2009).

En un *segundo* momento, ya a partir de los años 1980, ya en un contexto conturbado de transiciones al régimen democrático, las ideologías neoliberales que impregnaban los nuevos gobiernos abogaban por una privatización mercantilista de la comunicación (Fonseca, 2011). Los gobiernos neoliberales privatizaron los medios públicos beneficiando a aquellos que ya habían tenido amplias ventajas político-económicas cuando apoyaban los regímenes represivos (Califano, 2012). El ejemplo más notorio de ese tándem fueron las reiteradas justificaciones que los medios concentrados les brindaban a la población sobre el brutal endeudamiento: se impuso un pseudodiscurso economicista para una nueva forma de saqueo económico. En Argentina, el grupo Clarín defendió el modelo neoliberal hasta el estallido social de 19 de diciembre de 2001; La Red Globo en Brasil sostiene todo tipo de discurso elitista y neoliberal, habiendo sido cómplices de las salvajes privatizaciones del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (ver Rocha, 2015); En Chile, el grupo Mercurio no sólo apoyo la articulación del golpe a Salvador Allende, sino que fue protagonista en la instalación del neoliberalismo más consolidado de Sudamérica (ver Sunkel y Geoffroy, 2001; Galindo 2014). Más allá de los comportamientos políticos de los medios, es decir, su claro posicionamiento en relación a proyectos políticos neoliberales, llama la atención cómo los medios se transformaron en empresas

multifacéticas con distintos frentes de negocios, especialmente su vínculo de dependencia con el capital financiero. Según Ignacio Ramonet (2013), un medio de comunicación, por grande que sea, no es un negocio rentable por sí solo. La pregunta es: ¿Quién los mantiene? ¿En qué medida un medio puede condicionar económica y políticamente la esfera pública? Hay que destacar la dependencia de los medios concentrados: por un lado, de gobiernos amigos que los financian y, por otro, el ingreso de los medios en el mercado financiero, es decir, mercado de cotización de acciones, ya que las corporaciones mediáticas tienen también otras modalidades de negocios como fondos de inversión, *lobbyismo* por determinadas empresas multinacionales etc. (ver Moraes, 2013, p. 26-27). Los medios se transforman, por lo tanto, en una plataforma de intereses de determinados sectores políticos y económicos. Por lo tanto, los medios que se tornaron dominantes en el plano económico, fueron parte de una construcción hegemónica desde la esfera política. Sus consecuencias también son políticas, económicas y culturales. Las nuevas democracias con discurso neoliberal de “eficiencia” se articularon como significantes vacíos, para utilizar un término de Ernesto Laclau (2013). La nueva eficiencia sostenía que era necesario achicar el Estado y sus controles y dejar el camino libre a las fuerzas del mercado. Esa nueva libertad a los poderosos travestida de “eficiencia de privados” fue la causa de la hecatombe social de diciembre del 2001 en Argentina y quince años después retorna con la ilusión de un “cambio”.

En un *tercer*, ya a principio de la década del 2000 y con una progresiva universalización de internet, los procesos de intensificación de las democracias latinoamericanas llevaron a que esa concentración de medios de comunicación fuera cuestionada jurídica, social y políticamente. El bloque hegemónico de oposición al neoliberalismo ganó fuerza gracias a las terribles consecuencias sociales dejadas por sus antecesores. La cadena equivalencial (Laclau, 2013) articulada desde los partidos de izquierda y movimientos populares alcanzó novedosos resultados en las urnas. Sin embargo, al perder el control mayoritario de la opinión pública política, los medios concentrados asumieron un rol político opositor, buscando desestabilizar y someter a los gobiernos democráticos “acusándolos” de populistas, autoritarios y corruptos con complicidad de sectores del poder judicial (Califano, 2009). Es cada vez más notable la interferencia del capital financiero en los medios así llamados dominantes, los que se beneficiaron con los gobiernos autoritarios. Sin profundizar demasiado este tema, podemos decir que la toma de posición de los medios monopólicos por la lógica socio-económica de mercado ha acentuado la creciente polarización con los medios de comunicación contrahegemónicos. En Venezuela el gobierno chavista, además de la militancia en



las redes sociales, creó, para equilibrar la virulencia de los medios opositores como Globovisión, el canal informativo Telesur. Sin embargo, el gobierno de Nicolás Maduro sufrió una importante derrota en las elecciones parlamentares de 2015.

Si tenemos en cuenta los últimos acontecimientos políticos en nuestra región, podemos pensar en un cuarto momento, un retorno al neoliberalismo. En Brasil podemos hablar de una esfera pública contrahegemónica restringida en internet, ya que el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) no logró enfrentar (o asumir una postura abierta de confrontación con los medios dominantes, como la Globo, el SBT o JovemPan, entre otros). Vimos en Brasil cómo los medios dominantes articulados con un sector del poder judicial y la oposición política lograron llevar a cabo un golpe de estado parlamentar. En Argentina, al contrario, en los medios de oposición y de apoyo al gobierno kirchnerista tenían mucho más claras su situación de confrontación. En este país, los medios públicos desarrollaron ampliamente el debate crítico en relación a los medios dominantes y sus intereses históricamente defendidos, como el Grupo Clarín que se benefició tanto con la dictadura (Papel Prensa), como con el gobierno ultraneoliberal de Carlos Menem (Canal 13 y Cablevisión). Finalmente, a fines de 2015, el Grupo Clarín venció la polarización que él mismo había ayudado a consolidar al lograr imponer su candidato en las elecciones presidenciales, Mauricio Macri.

II - Historia y concepción de la

Ley de Servicios de comunicación Audiovisual en Argentina (1953-2015)

Aunque las transmisiones de radio empezaron en Argentina a partir de 1920, la primera Ley de Radiodifusión de ese país, la ley número 14.241, es de 1953, menos de dos años después de la primera transmisión televisiva en ocasión del día de la lealtad peronista en 1951. Ese marco regulador posibilitó la estructuración de tres redes que compartirían el espacio radial y televisivo con la red oficial (ver Borgarello *et al*, 2007). Esta ley, además, exigía normativamente la veracidad informativa y la necesidad de contraste de fuentes: “Los noticiosos o informativos deben proceder de fuentes fidedignas, que constituyan una garantía de responsabilidad, seriedad, exactitud e imparcialidad. Las emisoras mencionarán al transmitir sus boletines la fuente originaria de las noticias o informaciones que difundan, a fin de establecer su auténtica y real procedencia” (Art. 3º). Si era claro el margen de intervención del estado en ese primer intento de regulación, sobre todo teniendo en cuenta la particularidad del gobierno peronista y sus enemigos políticos que se manifestaban en una amplia prensa partidarizada, con el golpe de estado de 1955, la intervención fue total.

La violencia usada para borrar el peronismo condicionó toda la estructuración de las redes creadas por el gobierno anterior, sometiéndolas a los intereses del gobierno *de facto*. Tiene inicio el control militar de las estaciones de radio y televisión con la designación de interventores militares y civiles interesados exclusivamente en sus intereses personales sin ningún conocimiento ni compromiso por el medio de comunicación. En pocos años las radios cayeron en manos de empresas comerciales constituidas exclusivamente para producir programas ante la incapacidad oficial al respecto. El negocio fue transferido a esos productores privados rápidamente enriquecidos por las ventajas que se les brindaban (ver Horvath, 1986).

Después de esa aparente fragmentación económica pero no política, recién durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983) fue posible que un grupo de medios lograra centralizar poder y organización suficientes para legitimar de algún modo el terrorismo de estado. En 1977, los tres principales periódicos vinculados a la dictadura, *La Razón*, *Clarín* y *La Nación*, se habían asociado al estado terrorista en el negocio de la fabricación de papel, desapropiando ilegalmente la empresa Papel Prensa S.A. perteneciente a la familia Graiver (ver Marino, 2010; Gualde, 2013). Para consolidar esa nueva estructura de medios en pleno régimen militar se sanciona la Ley de Radiodifusión, 22.285. Esta ley venía a vestir de legalidad una estrategia para la construcción de medios con un perfil ideológico muy bien definido. Las concesiones de frecuencias de radio y televisión hechas a la medida de los intereses de los grupos económicos cercanos a la dictadura podrían a partir de ese momento ser legalmente justificadas, aunque esa misma ley establecía algunas restricciones patrimoniales y participación de capital extranjero. Después de algunos intentos fallidos durante el gobierno del presidente Alfonsín (1983-1989) en reformular la ley de radiodifusión, éste renunció seis meses antes que se cumpliera su mandato por las presiones principalmente orquestadas por el ya fuerte *Grupo Clarín*. Alfonsín le dejaba el gobierno a Carlos Menem, quien se eligiera con el apoyo abierto de ese grupo empresario.

Siguiendo a rajatabla los postulados neoliberales, Menem llevó a cabo algunas modificaciones en la Ley de Radiodifusión que le permitieron al Grupo Clarín expandir considerablemente su patrimonio e influencia política y económica. Con la ley 23.696 (Ley de la reforma del Estado, de agosto de 1989, que autorizaba las privatizaciones) y la 24.124 (sancionada en agosto de 1992, era un tratado económico con EEUU para el ingreso de inversiones) se anulaba el inciso *e* del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión de la dictadura que aún valía. Eso le permitía a un grupo económico ser propietario de distintos medios: diarios,

radio y televisión. Recordemos que en 1992 todavía no existía internet, o por lo menos todavía no era accesible en Argentina. La ley 24.124 ratificaba el Tratado firmado con EEUU mediante el cual los capitales de aquel país quedaban habilitados para instalarse libremente en Argentina, inclusive medios de comunicación. Durante el primer año del gobierno Menem, fueron traspasados al sector privado los canales de televisión 11 y 13, y las estaciones de radio Belgrano y Excelsior. Canal 13 fue adquirido por una empresa del Grupo Clarín: ARTEAR S.A. (ver Schleifer y Monasterio, 2007). El Canal 11 fue adquirido por el grupo TELEFÉ, cuyo principal asociado es el grupo Telefónica de España, que además entró en el mercado de telefonía. Las primeras medidas económicas no fueron otras que la dolarización de la economía argentina, a la medida de los sectores más conservadores y especuladores. El Grupo Clarín diversificó sus inversiones adquiriendo las AFJP que le permitían especular en su propio favor. La información política pasó por una vergonzosa “farandulización” o transformación de la política en un espectáculo de chismes y superficialidades. Ya al final de su mandato, Menem firmó el decreto 1005/99 a través del cual terminan de sentarse las bases de la concentración en la propiedad de los medios y, al mismo tiempo, se instituía legalmente la primacía de la lógica comercial y de ganancia, a través de la pauta publicitaria, como motor del sistema. Ese decreto modificó, además, el artículo 43 de la Ley de Radiodifusión de la dictadura (22.285) permitiendo otorgar hasta veinticuatro licencias a una misma persona física o jurídica en distintas localizaciones y, en una misma localización, hasta una de radiodifusión sonora, una de televisión y una de servicios complementarios. Además del diario gráfico, radios con retransmisores en todo el país y canales de televisión (Canal 13), Clarín construía su imperio de TV por cable.

La situación de concentración de medios en toda América Latina es alarmante: en cada país, “las cuatro principales empresas en cada industria de la cultura y la información controlaban [a fines de la década de 1990] en promedio del 77% al 82% de sus mercados” (Segura, 2014, p. 69). Después de la debacle social, económica y política del 2001 en Argentina y del fortalecimiento de los movimientos sociales, diversas organizaciones civiles pasaron a criticar la concentración de medios y su falsa neutralidad. Por un lado, con la crisis del 2001 quedó evidenciado que la política hecha a partir de los medios concentrados entró en crisis; por otro, esos medios no pudieron más esconder los intereses privados que representaban, en especial los fondos de inversión que salieron ganadores con el voraz sobreendeudamiento de la Argentina. Con la asunción del presidente Nestor Kirchner en mayo de 2003 se dio inicio a una verdadera restructuración del sistema político, lo que incluyó la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). En ese mismo año, la

renovada Corte Suprema emite un fallo que favorecía a la Asociación Mutual Carlos Mujica en contra del Estado Nacional. Ese fallo declaró que el artículo 45 de la entonces vigente ley de radiodifusión de la dictadura era inconstitucional. La Asociación Mutual Carlos Mujica representaba en el juicio a la Radio Comunitaria La Ranchada (FM 103,7, en Córdoba Capital¹), que pretendía participar en concurso público para regularizar su situación precaria y establecerse como medio “legal”. Esa radio funcionaba desde 1989, pero era perseguida por las autoridades y muchas veces tenía que cerrar. Fue el COMFER que demandó a la radio en la justicia, juicio iniciado en 1999. Ese fallo abrió una posibilidad sin precedentes que sólo dos años después encontró una ley para reglamentar las radios y medios comunitarios, la ley 26.053, votada por el congreso en agosto de 2005. Este proceso culminaría en 2009 con la aprobación de la así llamada ley de medios.

Sin embargo, la construcción de la ley de medios necesitó más que un fallo y una ley. Hizo falta un amplio cuestionamiento colectivo para legitimar en diversos sectores de la sociedad la urgente necesidad de democratizar los medios de comunicación. Ya en 2004, la Coalición por una Radiodifusión Democrática, formada por universidades nacionales, sindicatos, organismos de derechos humanos, cooperadoras, radios comunitarias, entre otros actores sociales, publicaron los *21 puntos para una radiodifusión democrática*, un punto para cada año de gobierno democrático que no logró cambiar el marco jurídico válido desde la dictadura. A partir de éste documento es posible afirmar que tiene inicio la Ley de medios. Los 21 puntos sostenían en términos generales que una nueva ley de radiodifusión debe tener en cuenta que la comunicación es no sólo un derecho humano básico, sino también fundamental para la democracia. “La Ley de Radiodifusión debe garantizar el pluralismo informativo y cultural” (21 Puntos, 2004, p. 2). La comunicación social debe asumir la responsabilidad ciudadana de su rol público, y permitir la pluralidad de voces. “Es intolerable que, en plena democracia, continúen rigiendo normas que consagran la exclusión de importantes sectores a la radiodifusión por el hecho de no ser ‘sociedades comerciales’” (*ibid.*, p. 3). Los 21 puntos fueron formulados en consonancia con la Declaración y Plan de Acción de Santiago de UNESCO, de 1992, y la Declaración de Principios de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Entre otros puntos, podemos destacar el segundo, que sostiene que “la radiodifusión es una forma de ejercicio del derecho a la información y la cultura y no un simple negocio comercial” (*ibid.*, p. 6). El cuarto punto declara que “nadie debe apropiarse de las frecuencias. Las frecuencias radioeléctricas

1 Ver película-documental *La Cocina*, de David Blaustein (2009), sobre todo el proceso de la Ley de medios.

pertenecen a la comunidad, son patrimonio común de la humanidad, y están sujetas por su naturaleza y principios a legislaciones nacionales así como a tratados internacionales” (*ídem*). El siguiente, entiende que “el Estado tiene el derecho y el deber de ejercer su rol soberano que garanticen la diversidad cultural y pluralismo comunicacional” (*ibid.*, p 7). El sexto explicita que el Estado debe adoptar medidas anti-monopólicas. El número 13 recomienda que deberán reservarse “al menos el 33% de frecuencias, en todas las bandas, para entidades sin fines de lucro” (*ibid.*, p. 8).

A partir del fallo en favor de la radio comunitaria La Ranchada y de la elaboración de los *21 puntos*, observamos una transformación efectiva previa a la elaboración final de la Ley de medios 26.522. Con la sanción de la ley 26.053 (Ley de Radiodifusión) en septiembre de 2005, las personas jurídicas sin fines de lucro pasaban a estar habilitadas para acceder legalmente a la actividad radiodifusora. Las actividades de radiodifusión dejaban entonces de estar restringidas a entidades e individuos cuya actividad fuese exclusivamente comercial. La ley 26.053 sustituía todo el artículo 45° de la ley de radiodifusión de la dictadura, que había sido mudado, recordemos, para permitir la concentración de medios con la ley 24.124 (Tratado con los Estados Unidos). Esa nueva ley no tocó, sin embargo, la ley 24.124, que permitía que una persona o empresa tuvieran más de un medio. La ley 26.053 abría la posibilidad de legalizar las así llamadas “radios truchas” o comunitarias, como vimos en el “caso La Ranchada” de Córdoba (ver Baranchuk, 2011, p. 19-20). En 2006 se le reconoce jurídicamente la titularidad a 126 radios comunitarias. También en a partir de ese marco jurídico “se estableció la colocación de repetidoras del canal estatal en 18 ciudades del país” (*ibid.*, p. 20). En la apertura de las sesiones legislativas en marzo del 2009, la ya presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció que enviaría al Congreso la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Dos semanas después se anuncia públicamente en un acto en el Teatro Argentino de La Plata que el proyecto de ley sería puesto en discusión en todo el país a través de los *Foros Participativos de Consulta Pública* (ver Guzmán, 2012). En total se realizaron 24 *foros* principalmente en universidades públicas donde se evaluaron distintas propuestas y modificaciones al proyecto inicial, en un total de 45 encuentros. El proceso de consulta pública permitió la asistencia de más de 12.000 personas de todas las regiones del país. Fueron considerados para las modificaciones en torno de 1.200 aportes, teniendo en cuenta también que se podía sugerir a través de internet (Baranchuk, 2011, p. 22). Por fin, el 27 de agosto de 2009 la presidenta anuncia el envío del proyecto al congreso, que fue prontamente encaminado a las Comisiones de Comunicaciones e Informática, Presupuesto y Libertad de Expresión. El proyecto fue votado primero en el Congreso el 17 de septiembre

teniendo 147 votos a favor y 3 en contra y, en seguida, en el Senado el 10 de octubre fue aprobado con 44 votos a favor y 24 en contra.

III - La Ley 26.522 y los obstáculos a la formación de monopolios

De modo rápido, haremos un repaso en los artículos de la así llamada Ley de Medios que buscaban evitar la formación o continuación de los monopolios comunicativos. El *artículo 1°* de la Ley 26.522 comienza con un sofisticado concepto de comunicación democrática destacando la necesidad de desconcentrar y diversificar los medios de comunicación: la presente ley busca desarrollar “mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación” (Ley de Medios, 2010, p. 10). El *artículo 32°* es el que adjudica mediante concurso público y permanente las licencias para los servicios que utilizan espectro radioeléctrico. Eso evita que solamente unos pocos indicados por el gobierno de turno puedan aglomerar unas pocas licencias y su correspondiente retransmisión en cadena. Según este artículo, “las licencias para servicios de comunicación audiovisual abierta cuya área primaria de servicio supere los 50 kilómetros y que se encuentren localizadas en poblaciones de más de quinientos mil habitantes, serán adjudicadas, previo concurso, por el Poder Ejecutivo Nacional” (*ibid.*, p. 36). Aunque no anule grandes alcances territoriales, busca priorizar la regionalización en la distribución del contenido.

Tanto el *artículo 41°* como el *artículo 45°* fueron los más contestados por el monopolio Clarín en su peregrinación en la justicia y que contó con algunas medidas cautelares de jueces amigos. El *artículo 41°* sostiene que las licencias son intransferibles una vez otorgadas por concurso. Eso significa que no pueden ser vendidas o alquiladas según las “demandas del mercado”. Recordemos que fue de este modo mercantilista que en Argentina el Grupo Clarín logró hacerse de muchas de sus licencias. Con la ley 26.522, la transferencia sin previa aprobación deriva en la caducidad de la licencia. El *artículo 45°* es el que le pone límites a la multiplicidad de las licencias. Un mismo concesionario sólo podrá tener una licencia de servicio de comunicación audiovisual sobre soporte satelital; hasta 10 señales sonoras, 10 de televisión abierta o cable (la ley 22.285 permitía que una persona sea dueña de 24) y hasta 24 licencias de radiodifusión por suscripción. A ningún operador se le permitirá que dé servicios a más del 35 por ciento del total de la

población del país o de los abonados, en el caso que corresponda. Por otra parte, quien maneje un canal de televisión abierta no podrá ser dueño de una empresa de distribución de TV por cable en la misma localidad, y viceversa. También se impide que las compañías telefónicas brinden servicios de televisión por cable. Esto fomentaba que se pudiera desarrollar una mayor diversidad de voces de la sociedad civil. Se reservaba el 33% de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura, para las organizaciones sin fines de lucro, como pedían los 21 puntos. Además, los pueblos originarios serán autorizados para la instalación y funcionamiento de radios AM y FM y así como de señales de televisión abierta. El *artículo 46°* es muy oportuno, como complemento al 45°, en resaltar que no podrán acumularse licencias – directas o por satélites – con otros servicios propios de distinta clase o naturaleza.

El *artículo 48°* advertía las concentraciones indebidas de licencias. Si los límites de licencias establecidos en el artículo 45 llegasen a configurar un monopolio en razón de la ausencia de otras licencias que configurarían un 65%, se estimularía la competencia y se desarmaría una previa estructuración monopólica, sobre todo en las regiones menos pobladas que no tendrían en total 24 licencias concursadas. Los *artículos 62°* y *63°* evitaban que ciertas transmisiones en red burlen la necesidad de regionalizar la programación de los medios licenciados. “La emisora adherida a una o más redes no podrá cubrir con esas programaciones más del 30% de sus emisiones diarias” (Ley de Medios, 2010, p. 47). Esta norma buscaba evitar que los medios locales retransmitieran indefinidamente programas de otros medios que ya tienen sus licencias. En este sentido, el *artículo 65°* establecía los porcentajes para los contenidos propios y retransmitidos, nacionales y extranjeros. Se establecía que 70% del contenido sonoro (radios) debe ser de producción nacional y que, por lo menos, 30% de la música emitida debe ser nacional. El 50% de la programación debe ser de producción propia de cada medio en licencia. Un 20% debe tener finalidad educativa; el 30% de la programación debe ser exclusivamente local. Para las licencias de canales de televisión, la producción debe ser por lo menos 60% nacional y un 30% propia.

Por último, vale la pena hacer algunas consideraciones sobre la aplicación concreta de esta ley en el contexto jurídico-político argentino. Un aspecto fundamental de la ley era el otorgamiento de licencias a medios locales, especialmente aquellos que no tienen finalidad comercial. La AFSCA (Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual) desarrollaba permanente orientación y capacitación en distintos lugares del país para fomentar nuevos medios de comunicación. La AFSCA también era responsable por la

aplicación del concurso para financiar los nuevos medios alternativos a través del FOMECA (Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual), destinado a medios comunitarios, como marca el artículo 97° de la ley de medios. Sin embargo, la ley fue aprobada en 2009 y el artículo 161° establece que había un plazo de un año para la adecuación definitiva a la ley en los casos de incumplimiento (monopolios). Los conglomerados mediáticos que excedían las licencias permitidas, además de regionalizar y descentralizar su programación y distribución deberían deshacerse de ellas o solicitar a la AFSCA la transferencia de licencias mediante concurso. Sin embargo, como era previsible, entró en escena el mecanismo jurídico de las “medidas cautelares” emitidas por jueces amigos de los grupos económicos, especialmente del Grupo Clarín. La constitucionalidad de la ley fue contestada por los abogados del Grupo Clarín y el juez José Edmundo Carbone, que rechazó la validez de los artículos 41°, 45° y 48° y 161°. Lo que planteaban los abogados del Grupo Clarín era que las licencias deberían venderse, lo que según la AFSCA ciertamente burlaría la ley, ya que se usarían testaferros para seguir con la misma configuración patrimonial y cadenas de retransmisión de programas de siempre. El caso llegó hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el 29 de octubre de 2013 los mencionados artículos fueron considerados constitucionales y, por lo tanto, deberían aplicarse. Sin embargo, aunque hubo que esperar cuatro años, otros jueces siguieron trabando en la órbita judicial la aplicación concreta de la ley de medios por distintos mecanismos aparentemente jurídicos, como el exceso de medidas cautelares. Eso hizo que el Grupo Clarín ganara tiempo hasta el cambio de gobierno y la anulación definitiva de la ley de medios a fines del 2015.

A pesar de la rápida derogación de la ley 26.522 por parte del gobierno de Mauricio Macri vía decreto, no podemos ignorar que las amplias discusiones públicas en torno a la ley de medios posibilitaron la legitimación discursiva de un nuevo sentido público de la comunicación social. Además de los programas mediáticos “oficialistas”, por así decirlo, del gobierno de Cristina Fernández (2007-2015) que buscaban criticar y desconstruir el relato hegemónico neoliberal de los grandes medios, muchos medios locales han adquirido licencias y corrido relativamente la centralidad del eje discursivo de los monopolios. Pero pese a esos matices políticos en la diversidad de los medios en un eje local-nacional, la resistencia de los medios hegemónicos logró consagrar una polarización en la esfera pública política argentina y consiguió imponer un presidente de trayectoria ultraneoliberal. Por lo tanto, es posible afirmar que la diversidad de medios en consecuencia de la breve aplicación de la ley 26.522 logró elevar el nivel del debate político y cultural aunque con claras restricciones. La clave de la Ley de Medios era la desconcentración no sólo patrimonial de

los medios, sino también cultural: se privilegiaba la regionalización y las adjudicaciones buscaban corregir injusticias históricas de las cuales los medios hegemónicos tienen su cuota de responsabilidad por invisibilizar la diversidad política y cultural.

IV - La ley de medios ante la ruptura neoliberal (2016-)

Como vimos, hasta la asunción del gobierno neoliberal de Mauricio Macri en diciembre de 2015, la aplicación definitiva de la ley de medios siguió en litigio jurídico – pese a la plena validación de la ley por parte de la Corte Suprema de Justicia – sobre todo los artículos antimonopólicos que atingían el monopolio del Grupo Clarín. Uno de los primeros decretos del nuevo presidente fue una verdadera anulación de la Ley de Medios. ¿Pero cómo se dio y en qué implicó? El primer paso fue unificarla a la ley 27.078, sancionada el 16 de diciembre de 2014 y conocida como “Ley Argentina Digital”, cuyo ente de regulación y aplicación era hasta entonces el AFTIC (Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones). La AFTIC buscaba aglomerar la Secretaría de Comunicaciones de la Nación y la Comisión Nacional de Comunicaciones, AR-SAT (Empresa Argentina de Soluciones Satelitales) y el Correo Oficial de la República Argentina y tenía como objetivo asegurar el derecho humano a las comunicaciones y fomentar la independencia tecnológica y productiva.

Si la Ley de Medios buscaba construir una soberanía en torno a la producción y distribución de contenidos radiales y audiovisuales de forma democrática y atendiendo a parámetros concretos de justicia social e intervenciones antimonopólicas, la Ley Argentina Digital buscaba que esa misma perspectiva económico-social pasase a ser aplicada en el universo de las telecomunicaciones, especialmente telefonía e internet, que ya en 2014 apuntaban a un nuevo paradigma: internet no sólo ascendía a ser un distribuidor privilegiado de contenidos audiovisuales, sino que las redes sociales ya eran una esfera de poder casi autónoma en la esfera pública, independiente de la exclusividad de otros medios como diarios y televisión. El Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 267/2015 presentado en 29 de diciembre de 2015 por el nuevo gobierno – y validado por el congreso el 6 de abril de 2016 – buscó por lo tanto unificar la AFSCA y el AFTIC creando un nuevo ente de aplicación y control llamado ENACOM (Ente Nacional de Comunicaciones). Este ente está en dependencia directa del Ministerio de Comunicaciones y regula, por tanto, los servicios de internet, telefonía fija y móvil, radio, televisión y correos. Sin embargo, el decreto

267/2015, pese a tener fecha del 29 de diciembre fue efectivamente publicado el 4 de enero. Vale recordar que un día antes el juez Arias estipuló en un fallo que no se deberían tomar medidas que modificasen las funciones de la AFSCA. La abogada Graciana Peñafort – una de las redactoras de la Ley de Medios – acusó al presidente y sus ministros de falsificar un documento público, dado que es sabido que en esa fecha el presidente Mauricio Macri se encontraba de vacaciones en el sur del país.

El texto del decreto sostiene que dicha intervención en dos leyes aprobadas por el congreso y el senado de la nación no ofrecían “seguridad jurídica” a inversores de la “industria de comunicaciones” tanto nacionales como extranjeros. ¿Qué seguridad jurídica podría presentar una ley impuesta por decreto con fecha incorrecta y que estaba escrita en un lenguaje jurídico-empresarial y que en sus entrelíneas buscaba fundamentar todas las prácticas monopólicas del Grupo Clarín? La seguridad jurídica que busca el DNU 267/2015 atenta contra las restricciones antimonopólicas de la ley 26.522. El decreto establece una prórroga del plazo de licencias por 10 años y modifica el artículo 41° por el que las licencias eran intransferibles. Ahora serán transferibles, con la aprobación posterior del Enacom. Si el ente no se pronuncia en 90 días, la transferencia se considera aprobada automáticamente. La nueva normativa también amplía el límite de cantidad de licencias: en el orden nacional, pasan de 10 a 15 y en el orden local, de 3 a 4. También aumenta de 15 a 45 por ciento las acciones de los titulares se podrán cotizar en bolsa, lo que marca una notable pérdida de independencia de los medios ante las expectativas de intereses económicos. El filósofo y sociólogo alemán Jürgen Habermas, teórico de la esfera pública, en uno de sus últimos escritos políticos ya advertía sobre los riesgos a lo que llamó “prensa de calidad” en relación al ingreso en el mundo de las finanzas y la “transnacionalización de la esfera pública política” (Habermas, 2009). Eso condiciona la política a la lógica de las grandes empresas multinacionales y esteriliza la capacidad crítica de los medios de comunicación, que se transforman exclusivamente en lobistas de intereses específicos privados, alejándose la pretendida neutralidad.

Bajo el pretexto de una apertura e indefinición del artículo 47° de la ley 26.522 (Adecuación por incorporación de nuevas tecnologías), el DNU de Mauricio Macri argumenta que ante el desarrollo de las nuevas tecnologías – especialmente telefonía móvil e internet – la ley debe proceder con actualizaciones que “atiendan las demandas de empresas y consumidores”. Pero esas “demandas”, si consideramos la ley 26.522, no podrían seguir el camino de la concentración económica. Sin embargo, el decreto 267 considera que es necesario seguir un aspecto de la normativa norteamericana donde supuestamente “la autoridad de aplicación

puede adaptar de modo periódico las reglas de concentración por impacto de las tecnologías y la aparición de nuevos actores”. El decreto asume, de este modo, que la aplicación de la ley en el caso de las nuevas tecnologías se hará prácticamente a la medida de las necesidades de las empresas del sector, sin importar los niveles de concentración económica de dicha empresa.

Con el nuevo decreto 267/2015 se permite vender y transferir las licencias, considerando, así, la comunicación audiovisual como una mercancía, priorizando el derecho privado sobre el derecho público. Esa concepción de la regulación prácticamente retoma la Ley 23.696, como vimos, la Ley de Reforma del Estado de 1989. El decreto inclusive presenta una mayor flexibilidad que la regulación de la derogada ley 22.285, ya que posee un mecanismo de aprobación casi automático de transferencias de licencias. En ese sentido, el decreto establece que no existe más el límite de licencias de servicios por suscripción físico y de Televisión Digital Terrestre (TDT) paga, ya que no son considerados servicios de comunicación audiovisual. El foco de la ley deja de ser el fomento a la producción nacional y pasa a fomentar la transmisión y retransmisión de contenidos en general, sin importar dónde se produjeron. Además, la nueva normativa flexibiliza la cantidad de licencias que puede tener un licenciatario de Radio y Televisión abierta. Elimina límites a la titularidad de registros de señales. El artículo 17° del decreto, además de ampliar de 10 a 15 las licencias de servicios audiovisuales admitidas, también elimina el límite del 35% del total nacional de habitantes o de abonados a los servicios regulados por el artículo 45° de la Ley 26.255. En el “orden local”, excluye de la regulación de límites cruzados, del artículo 45°, apartado 2 c) y d), respecto de las licencias de radiodifusión televisiva por suscripción. Las definiciones de los párrafos 34, 35, 36 y 40 del artículo 4° de la Ley 26.255, modificadas por el DNU, implican que la televisión por cable y la TV paga con uso de espectro que no sea satelital, pasan a ser reguladas por la Ley 27.078, la ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Los licenciatarios dejan de tener como objeto social único de servicio de comunicación audiovisual.

El decreto macrista deroga también el artículo 43° de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (26.522) y los bienes de radiodifusión dejan de ser bienes afectados a la radiodifusión. Deroga además el artículo 44° que impedía delegar la explotación de los servicios de comunicación audiovisual. Esto permitiría que cualquier fondo de inversión internacional alquile medios de comunicación en la Argentina. Deroga el artículo 48° de la Ley 26.522 (Prácticas de concentración indebida), profundizando los mecanismos de concentración de medios audiovisuales. Deroga el segundo párrafo del artículo 55° flexibilizando la posibilidad de constituir fideicomisos sobre acciones de sociedades licenciatarias. Deroga el

abono social del artículo 73°. Deroga el artículo 158° que limitaba la posibilidad de solicitar prorrogas de licencia y, finalmente, deroga el artículo 161° y con ello todo el proceso de adecuación que visaba desconstruir y limitar cualquier intento de monopolio.

Recordemos el argumento derrotado de los abogados del Grupo Clarín en audiencia en la Corte Suprema en el año 2013: “La condición de monopolio era una garantía, una condición necesaria, a la libertad de expresión”. Nada más contrario a la ley 26.522 que se apoya en la idea de que el monopolio de medios de comunicación no es bueno para la diversidad de voces. El decreto 267/2015 abre la posibilidad de una concentración económica irrestricta. La centralización de funciones de la ENACOM – cuyo directorio de siete miembros atiende directamente al poder ejecutivo y, como consta en el artículo 5° del decreto 267/2015, “de forma directa y sin expresión de causa” – también es una centralización que el Grupo Clarín lleva a cabo: controlar todas las modalidades de comunicación, del diario gráfico a la producción y distribución de contenidos radiales y audiovisuales, pasando por la operadora de TV por cable e internet. La separación entre AFSCA y AFTIC con directorios independientes entre sí y que eran representados por distintas partes de la sociedad civil garantizaba que el eventual dueño de un canal de televisión o de radio no sería el mismo que el principal proveedor de internet o de cable. El DNU 267/2015 habilita la construcción de un verdadero imperio de las comunicaciones en el país.

Bibliografía

BARANCHUK, M. (2011). La democracia necesitaba su ley. La historia de la ley de servicios de Comunicación Audiovisual. *En*: USÉ, J. R. & BARANCHUK, M. *Ley 26.522: Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*. Ed. Universidad Nacional de Lomas de Zamora y AFSCA.

BIROLI, Flávia (2009). Representações do golpe de 1964 e da ditadura na mídia sentidos e silenciamentos na atribuição de papéis à imprensa, 1984-2004. *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 25, nº 41, pp. 269-291.

BORGARELLO, E. S., LUCERO, D. G., CIPOLLA, F. & PEÑA. S. (2007). El derecho humano a la información entre la realidad y la ficción: una visión crítica del régimen legal argentino de radiodifusión. *Anuario del CIJS*, UNC, n. 10, pp. 57-67.

BUSETTO, Áureo (2007). Em busca da caixa mágica: o Estado Novo e a televisão. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, vol. 27, nº 54, p. 177-196.

CALIFANO, Bernadetta (2014). Hacia los orígenes de la concentración mediática en Argentina. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, n° 49, Quito, mayo de 2014, pp. 29-48.

CALIFANO, Bernadetta (2012). Acumulación privilegiada en el sector info-comunicacional (1989-1995). *En: Recursos públicos e intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación. Argentina 1966-2000*, CASTELLANI, Ana (Coord.), Ed. Unsam, Buenos Aires, pp. 101-127.

CASTELLANI, A. 2009. *Estado empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Ed. Prometeo, Buenos Aires.

FONSECA, Francisco (2011). Mídia, poder e democracia. Teoria e praxis dos meios de comunicação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n° 6, jul/dez, pp. 41-69.

GALINDO, C. U. (2014). Genealogía de los medios de comunicación en Chile: un análisis desde la historia social y la comunicación. *Perspectivas de la Comunicación*, vol 7, n° 2, pp. 96-106.

GUALDE, Andrea (2013). El caso 'Papel Prensa'. Aporte para su estudio. En: VERBITSKY, H. e BOHOSLAVSKY, J. P. (orgs.). 2013. *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, pp. 345-358.

GUZMAN, Victor H. (2012). Ciudadanía comunicativa en Argentina. Los Foros Participativos de Consulta Pública sobre la propuesta de proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. *Revista Cuestión*, La Plata, vol. 1, n. 33, pp. 170-183.

HABERMAS, Jürgen (2009). Medios mercados y consumidores: la prensa seria como espina dorsal de la esfera pública política. *En: Ay, Europa!* Ed. Trotta, Madrid.

HORVATH, Ricardo (1986). *La trama secreta de la radiodifusión argentina. Los dueños de la información electrónica y el largo brazo de su poder*. Ed. Unidad, Buenos Aires.

LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal (2011). *Hegemonía y estrategia socialista*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

LACLAU, Ernesto (2013). *La razón populista*. FCE, Buenos Aires.

LARANGEIRA, Álvaro Nunes (2014). *A mídia e o regime militar*. Ed. Sul, Porto Alegre.

LEY DE MEDIOS (2010). *Ley de Medios. Servicios de comunicación audiovisual, ley n° 26.522*. Ediciones del País, Buenos Aires.

LICHTMAJER, Leandro (2013). La articulación de una estrategia política opositora al peronismo. Radicales, periodistas y prensa escrita en Tucumán, 1943-1949. *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, n. 86, mayo-agosto, pp. 167-191.

MARINO, Santiago (2010). Estructura económica, plexo normativo y elementos para el debate sobre la democracia en las comunicaciones. *Revista Cuestión*, La Plata, vol. 1, n. 28, pp. 1-10.

MATTOS, Sérgio (2002). *Um perfil da TV Brasileira. 40 anos de história: 1950-1990*. Ed. Associação Brasileira de Agências de Propaganda/Capítulo Bahia, Salvador.

MORAES, Dênis de (2013). Sistema mediático y poder. En: MORAES, D., RAMONET, I. & SERRANO, P. (org.). *Medios, poder y contrapoder. De la concentración monopólica a la democratización de la información*. Ed. Biblos, Buenos Aires.

RAMONET, Ignacio (2013). Medios de comunicación: ¿un poder al servicio de intereses privados? En: MORAES, D., RAMONET, I. & SERRANO, P. (org.). *Medios, poder y contrapoder. De la concentración monopólica a la democratización de la información*. Ed. Biblos, Buenos Aires.

ROCHA, A. (2015) A reforma do Estado de FHC: lógica neoliberal e ideologia socialdemocrata. *Revista Cambia Latinoamérica*, vol. 1, n° 1, pp. 83-91.

ROJAS, C. del V., ROGEL, A. J. M. & VALDEBENITO, L. N. (2010). Concentración de la propiedad de los medios de comunicación en Chile. La compleja relación entre oligopolio y democracia. *Anagramas*, Medellín, vol. 9, n° 17, jul/dic, pp. 131-148.

SEGURA, María Soledad (2014). La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones de Latinoamérica. *Revista Íconos*, Quito, n. 49, mayo, pp. 65-80.

SCHLEIFER, P. F. & MONASTERIO, J. C. (2010). Privatización, concentración y desnacionalización del sistema de medios. El rol del estado frente al escenario neoliberal. *Revista Cuestión*, La Plata, vol 1, n. 16, pp. 1-6.

SUNKEL, G. & GEOFFROY, E. (2001). *Concentración económica de los medios de comunicación*. Santiago: LOM.



Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina
ISBN: 978-85-7205-159-0

Páginas de internet consultadas:

Diario Página 12 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-289603-2016-01-05.html> (Consultado en 28/08/2016).

Defensa del Público <http://defensadelpublico.gob.ar/es/que-cambian-ley-servicios-comunicacion-audiovisual-decretos-del-poder-ejecutivo-nacional-0> (Consultado en 28/08/2016).