

RESUMEN

La sanción de la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, nffi 26522, introduce un cambio radical en el tipo de orientación que el Estado argentino había sostenido desde la recuperación del sistema constitucional en 1983. La habilitación a organizaciones no lucrativas para convertirse en licenciatarias de radio y televisión, la moderada disposición de límites a la concentración de la propiedad, la exigencia de cuotas de producción propia y federal y la creación de un sistema de medios de carácter no gubernamental a nivel nacional son ejes de un cambio de paradigma en la regulación del sistema de medios.

En el Anuario “Indicadores culturales 2008”, el panorama de las políticas informacionales de la Argentina indicaba que la promesa de modificar la ley de radiodifusión firmada por Jorge Videla en 1980 y empeorada por sucesivas administraciones constitucionales desde 1989, había quedado trunca. Un año después, la promesa fue concretada en un marco de discusión sobre la política de medios de comunicación desconocido en la historia reciente del país: aún para los atentos observadores de la evolución de cambios regulatorios en radio y televisión, el lanzamiento público de un nuevo proyecto de ley hecho por la presidente Cristina Fernández en marzo de 2009 fue sorpresivo.

Desde entonces, en la Argentina se ha retomado un debate tan necesario como ausente para la democracia de las comunicaciones: la regulación de los medios de comunicación. El capítulo se cerró en octubre, cuando el Congreso de la Nación argentino

sancionó la nueva ley de servicios de comunicación audiovisual.

La nueva ley tiene ejes altamente positivos en materia de regulación democrática de la comunicación.

El principal hecho a destacar, inédito, es la reserva del 33% de todo el espectro a organizaciones sin fines de lucro. Además, basada en la doctrina de derechos humanos, la nueva ley presenta una política que limita la concentración en la propiedad.

La discusión sobre la regulación democrática de los medios constituye un fenómeno que excede la dimensión nacional y se enmarca en un saludable proceso latinoamericano. Por primera vez en la historia, la ciudadanía ha encarado procesos de debate y acción en torno a las políticas públicas de comunicación, superando los acuerdos “no escritos” entre gobiernos y dueños de medios. Algunos gobiernos han asumido la iniciativa, ya convencidos de la necesidad de regular la comunicación, ya sea para incrementar su control sobre el sistema mediático. Más allá de las intenciones de los gobiernos, la ley de radiodifusión comunitaria en Uruguay, las constituciones de Bolivia y Ecuador, la Conferencia Nacional de Comunicación en Brasil, constituyen diversos ejemplos de la extensión y amplitud de enfoques del debate.

En todos los casos, las respuestas de los principales grupos empresarios de medios han sido coherentes con la defensa del *status quo* y sus intereses, sosteniendo el dogma del mercado autorregulado y de los peligros de la injerencia estatal. Los dos principios organizadores de la resistencia a la sanción de una norma democrática para los medios

La discusión sobre la regulación democrática de los medios se enmarca en un saludable proceso latinoamericano.

Martín Becerra

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES Y DE LA UBA E INVESTIGADOR DEL CONICET. IMPARTE CURSOS DE POSGRADO EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA Y EN LA UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES (CHILE). DOCTOR EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN POR LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA, DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES. AUTOR, CON GUILLERMO MASTRINI, DE “PERIODISTAS Y MAGNATES: ESTRUCTURA Y CONCENTRACIÓN DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES EN AMÉRICA LATINA” Y DE “LOS DUEÑOS DE LA PALABRA”

Guillermo Mastrini

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES Y DE LA UBA. IMPARTE CURSOS DE POSGRADO EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES LA PLATA, CÓRDOBA Y BUENOS AIRES SOBRE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COMUNICACIÓN. DIRECTOR DE LA MAESTRÍA EN “INDUSTRIAS CULTURALES: POLÍTICAS Y GESTIÓN” DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES. AUTOR, CON MARTÍN BECERRA, DE “PERIODISTAS Y MAGNATES: ESTRUCTURA Y CONCENTRACIÓN DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES EN AMÉRICA LATINA” Y DE “LOS DUEÑOS DE LA PALABRA” (2006 Y 2009, PROMETEO)

han sido: en primer lugar, sostener que la concentración en pocas manos no perjudica la libertad de expresión y, en segundo lugar, que el único poder que restringe la libertad de expresión es el del Estado y el de su gestión contingente (el gobierno).

Al rechazar este dogma, Gustavo Arballo piensa a los medios como una plaza pública, a la que todos tienen derecho a acceder (y no sólo quienes acreditan más capital económico). “Para que eso pase, el Estado tiene que intervenir, evitar que vayan cuatro tipos a poner un corralito y decir: la mitad de la plaza es mía para siempre; poner una mínima seguridad para que no haya mafia de punguistas; cuidar que no haya charcos de agua podrida y mosquitos con dengue; delimitar las zonas en las que se pueden poner vendedores ambulantes y las que no; sembrar el césped de los canteros (...)”.

La objeción de los principales grupos mediáticos a la metáfora de la plaza pública arguye que en materia de medios las opciones son variadas y que, entonces, el juego de la oferta y la demanda resuelve “naturalmente” las preferencias. Para desmontar este argumento es preciso distinguir entre pluralidad y pluralismo: la pluralidad alude al número de medios; el pluralismo a la diversidad de medios. Es incorrecto, por lo

tanto, creer que la existencia de numerosos diarios asegura el pluralismo, si éstos pertenecen en su mayoría a un mismo grupo editorial. Lo mismo es válido para el resto de los medios.

En la Argentina existen numerosos títulos periodísticos, pero son muy pocos los grupos con verdadera influencia masiva y con capacidad económica para orientar los dos aspectos que distinguen su accionar: la articulación de la agenda pública y la absorción de la pauta publicitaria. En la Argentina se editaban cerca de 180 diarios en 2004. Pero el mercado de la prensa está signado por el protagonismo de Clarín, que concentra el 31% de la circulación de periódicos, es decir que cada tres diarios que se venden en la Argentina, uno es Clarín. La diferencia entre la circulación de Clarín (410 mil ejemplares diarios) y su inmediato competidor, La Nación (185 mil ejemplares diarios), robustece la centralidad del primero a la hora de erigirse como referencia para la construcción de la agenda pública.

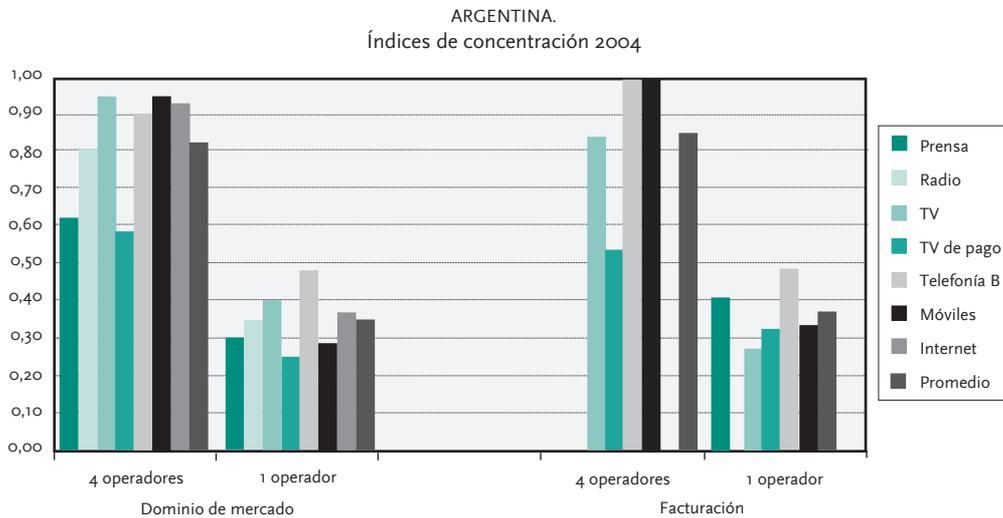
Análogamente, si bien existen en el interior del país numerosas cooperativas telefónicas, el mercado de telecomunicaciones no presenta diversidad, toda vez que se halla concentrado por el duopolio Telefónica/Telecom (que desde la participación accionaria de Telefónica de España en Telecom Italia es

casi un monopolio) en más del 95% de las líneas en actividad.

Tomando en cuenta la influencia de las cuatro primeras empresas en cada uno de los mercados infocomunicacionales, resulta que el promedio de concentración de la Argentina es muy elevado: representa el 84% por parte de los primeros 4 operadores, en el caso de la facturación, y el 83% en el caso del dominio de mercado (Becerra y Mastrini, 2009). Los porcentajes demuestran la consolidación de una situación estructural: las industrias culturales y de telecomunicaciones argentinas se hallan fuertemente controladas por las primeras cuatro firmas. Esta situación se agrava al contemplar los grupos a los que esas firmas pertenecen: generalmente se trata de los mismos dueños que están ramificados en todas

las hileras productivas en casi la totalidad de las industrias consideradas. Particularmente los casos de Clarín y Telefónica se destacan como grupos dominantes.

En tanto, el promedio de concentración del primer operador era del 35% en la Argentina de 2004. Ello significa que un tercio del mercado es controlado por el primer operador, lo cual tiene un correlato en el escenario de diversidad de contenidos y pluralismo, en este caso restringido por la existencia de una voz dominante, con alta centralidad (manifiesta en las industrias de prensa escrita, radio y televisión) y también en el escenario de pluralidad de actores, con una competencia acotada por la posición del grupo o empresa más fuerte (manifiesta en las industrias de telecomunicaciones).



La tendencia entre los indicadores de concentración del año 2000 y los de 2004 confirma un aumento que profundiza la participación de menos actores en condiciones cada vez más dominantes: de un promedio del 78% para los primeros 4 operadores por dominio de mercado en el año 2000 se pasa a un promedio de 83% en 2004.

La subordinación de un conjunto de actores en aras de la predominancia de unos pocos produce un círculo que se retroalimenta

incrementando la fortaleza de esos pocos y reduciendo la significación del resto. La concentración tiende incluso a la desaparición de actores pequeños o marginales.

Los grandes grupos de comunicación que actúan en la Argentina han explotado las singulares características de toda la región: ausencia de políticas estatales de servicio público y falta de controles antimonopólicos, entre otros aspectos que distinguen la tradición reglamentaria latinoamericana de

la europea, por ejemplo. Capitalizando estas condiciones, los grupos de comunicación de la región aceleraron los procesos de concentración infocomunicacional desde hace dos décadas a punto tal que los principales grupos son *de facto* los dueños de las unidades de producción, almacenamiento, comercialización y distribución de más del 80% de los contenidos que reciben los ciudadanos.

El sistema concentrado de medios fue producto de una ley promulgada por una dictadura y modificada por leyes y decretos de necesidad y urgencia del período democrático post 1983 que generaron condiciones aun menos democráticas en los niveles de acceso y participación (sobre todo este último), al responder a proyectos ideológicos y modelos de gestión estatal desde 1983 en adelante, pero sobre todo durante *la larga década neoliberal* (entre 1989 y 2001) y *la post-convertibilidad* (a partir de 2002 y hasta diciembre de 2007). Así, durante la gestión de Carlos Menem, que llevó un conjunto de políticas neoliberales, materializada en la re-regulación, concentración y extranjerización de la propiedad, además de la situación en la cual el regulado impuso sus condiciones al regulador, se destacaron la Ley de Reforma del Estado (1989), que además de generar el marco regulatorio para la reducción del papel estatal transformó elementos del artículo 45° de la Ley de Radiodifusión (que regulaba sobre quienes podían ser licenciatarios de radio y TV), permitió la propiedad cruzada de medios, privatizó los canales 11 y 13 de Buenos Aires. Dicha ley fue acompañada consecutivamente por las siguientes medidas: el Decreto 1771 de 1991 (que permitió la gestión de redes privadas semi-permanentes¹ y la emisión de publicidad dentro de los programas), el ingreso de capitales extranjeros (mediante el Tratado de Protección Recíproca de Inversiones de 1991 firmado entre Argentina y EEUU, que adquirió rango constitucional en la reforma de 1994) y el Decreto 1005 de 1999 (que elevó

de 4 a 24 el máximo de licencias permitidas por un mismo grupo empresarial).

En la administración de Fernando De la Rúa, la expresión del continuismo se sostuvo en un (nuevo) intento fallido de sancionar una Ley de Radiodifusión en democracia, sin aplicar cambios sobre el marco regulatorio más allá de impedir el control de los medios públicos por parte del Parlamento, al vetar la Ley de Radio y Televisión Argentina, sancionada en noviembre de 1999, que establecía ese tipo de gestión.

Los grandes grupos de comunicación que actúan en la Argentina han explotado las mismas características de toda la región.

Luego del estallido de la crisis del modelo neoliberal, la gestión de Eduardo Duhalde mantuvo las condiciones que derivaron en beneficios a los privados, aunque la implementación en el marco regulatorio se materializó después de la entrega del mando a Néstor Kirchner. De todos modos, es necesario destacar la sanción durante

el año 2002 del Decreto 1214, que permitió el acceso a licencias de FM para los municipios y de TV abierta para las provincias, además de quitar el rol subsidiario del Estado en relación con los privados.

Por último, durante la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007) se reforzó la estructura heredada, mediante un conjunto de medidas que –puestas en serie– construyen este sentido. La ley que “abrió” el proceso, el 18 de junio de 2003 (es decir, apenas tres semanas más tarde de la asunción del mando del ex gobernador de Santa Cruz, quien llegó al poder con apenas el 22% de los votos y el apoyo del *duhaldismo*, que controlaba la mayoría en las cámaras de Diputados y Senadores) de la Ley de Protección de Industrias Culturales (N° 25750 de 2003), que excluyó a las empresas de medios de comunicación de la aplicación del sistema de *cram down* (establecida en la Ley de Quiebras, que implica que los acreedores pueden apropiarse de la empresa deudora hasta cubrir el monto adeudado) y establece en 30% el límite de la participación de capital extranjero en este tipo de actividad económi-

¹ Para evitar que se repitiera la experiencia del primer período peronista, que llegó a controlar las tres cadenas de radio existentes en su época (1945-1955) los gobiernos militares siguientes prohibieron las cadenas, y establecieron que la explotación de la radiodifusión se haría por área local de cobertura.

ca. Luego –en mayo de 2005– se sancionó el Decreto 527, que estableció condiciones de licencias casi *vitalicias* (porque suspendió el plazo del conteo de los años de las mismas por 10 años, luego de haber otorgado las renovaciones reconocidas por la ley -de 10 años- a los canales 11 y 13 en diciembre de 2004). Ciertamente es que la sanción en ese mismo año 2005 de la Ley 26053 implicó una mejora en el acceso de algunos sectores excluidos de la posibilidad de acceder a licencias, ya que dicha normativa permitió que organizaciones sin fin de lucro fuera licenciatarios (con la excepción de las cooperativas prestadoras de servicios públicos de carecer monopólico). Pero las ventajas para la concentración no sesgaron y en diciembre de 2007, a partir del Dictamen 637 de la Secretaría de Defensa de la Competencia, se permitió la fusión de las empresas prestadoras de Televisión por Cable Multicanal y Cablevisión, las cuales son controladas desde noviembre de 2006 por el mismo dueño: el Grupo Clarín.

Las limitaciones políticas señaladas han contribuido a configurar un escenario mediático altamente concentrado que puede definirse por las siguientes características:

- 1) El índice de concentración de los principales medios: la alta concentración de los mercados de los medios de comunicación más masivos (televisión abierta y por cable; prensa escrita y radio) que en promedio exhibe un dominio del 78 por ciento en manos de los primeros cuatro operadores de cada uno de esos mercados (Becerra y Mastrini, 2009);
- 2) el tipo de concentración conglomeral: a diferencia de otros países de la región (como Chile e incluso México), los principales grupos de comunicación de la Argentina son conglomerales y están presente en casi todos los sectores. El grupo Clarín, por ejemplo, cuentan con emisoras de televisión abierta, señales y empresas prestadoras de servicio de televisión de pago, estaciones de radio, diarios, portales noticiosos en Internet, fábrica de papel para diarios, entre otras actividades que controlan de modo directo. La concentración

conglomerada que existe en la Argentina, entonces, se combina con el alto índice de control de los mercados por parte de los primeros operadores y potencia el protagonismo que ejercen pocos grupos comunicacionales expandidos en casi todos los medios de comunicación. Otros grupos con posiciones importantes son Telefónica de España, Uno de los empresarios Vilay Manzano, y el grupo Pierri;

- 3) la centralización geográfica de la producción de contenidos: una de las características del sistema de medios de comunicación en la Argentina es la hiper centralización geográfica de la producción de los contenidos que, en los medios audiovisuales, se producen en la zona metropolitana de Buenos Aires y se reproducen el resto de los medios del país.

Se puede apreciar que este panorama político y económico justificaba la sanción de una nueva ley de radiodifusión acorde a las necesidades del conjunto de la sociedad. Pero los intereses que han boicoteado la regulación del sistema de medios habían impuesto sus razones hasta ahora.

Al promediar su mandato, y después de sendas derrotas políticas motivadas por la “crisis del campo” en 2008 y el fracaso electoral del 28 de junio de 2009, el gobierno de Cristina Fernández logró torcer el destino de casi todos los presidentes constitucionales (sólo se sancionó en democracia una ley de radiodifusión, pero en 1953, durante el segundo mandato de Juan Perón) y logró promover la sanción de la ley de medios. En la historia argentina hubo cuatro leyes de radiodifusión. Sólo la de 1953 tuvo trámite parlamentario. Las otras tres fueron decretadas por gobiernos militares. Cabe preguntarse entonces sobre las dificultades para abordar un tema que, a la hora de los discursos, muchos califican de esencial. Es evidente que hay presiones y que la relación entre lo político y el sistema de medios es mucho más compleja de lo que se reconoce. La probabilidad de que un debate vital y ausente del espacio público durante décadas se produjera en un escenario deliberativo

inmaculado, era baja. De no haberse clausurado durante tanto tiempo la discusión, hoy sería posible alcanzar mayores niveles de consenso.

Al contrario, la discusión se dio en un contexto áspero, con discursos desde los grandes medios (especial -aunque no únicamente- del grupo Clarín) oponiéndose de forma terminante al contenido de la nueva ley.

Es por ello que se torna preciso para comprender la situación dar cuenta del marco, saber desde qué lugar partieron las discusiones y cual fue el escenario. La coyuntura política que derivó de la representación que los principales multimedios nacionales (de modo protagónico los del Grupo Clarín y del Grupo Vila-Manzano-De Narvéez, pero también el diario *La Nación* y las señales de noticias de televisión por cable) deriva del conflicto que mantienen con el gobierno desde principios de 2008, en ocasión de la contienda por las retenciones a las exportaciones agropecuarias.

La discusión de la ley de servicios de comunicación audiovisual otorgó presencia en la superficie de los medios a un tema necesario y oculto (ocultado) por los intereses económicos en pugna y permitió reflexionar sobre el rol y el carácter de los medios masivos de comunicación.

Finalmente, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue aprobada con amplia mayorías en ambas cámaras. La ley fue elaborada con apoyo masivo de varios sectores sociales, académicos y políticos, entre los que se destaca la acción de la Coalición por una Radiodifusión Democrática (www.coalicion.org.ar). En el articulado de la ley se recogen la mayoría de los 21 puntos que las organizaciones de la sociedad civil habían solicitado como ejes fundamentales de una comunicación social democrática.

Porque a pesar de lo que intentan exponer los medios concentrados, que han boicoteado toda posibilidad de regulación, la ley sancionada garantiza la libertad de expresión, porque en un país centralista se promueve el federalismo, tanto de la producción de contenidos como de la toma

de decisiones. Porque alienta la diversidad de voces estableciendo límites a la concentración y al dominio de mercado. Y porque por primera vez en la Argentina establece controles cruzados y presencia de minorías políticas en la Autoridad de Aplicación, lo que se inscribe en una tradición reglamentaria progresista. Por supuesto que el proyecto no es perfecto. Algunas modificaciones realizadas por el Parlamento ampliaron su base de apoyos. Más adelante se podrán subsanar eventuales limitaciones de la ley: la historia no acaba hoy.

Como ya ha sido señalado uno de los aspectos más novedosos de la nueva ley lo constituye la reserva del 33% de todo el espectro para el sector privado no comercial. De hecho la ley reconoce tres tipos de prestadores: estatales, privados comerciales, y privados no comerciales.

Otro capítulo destacable es el que procura impedir la concentración de los medios. En este sentido se limita a 10 la cantidad de licencias que puede disponer una misma empresa o persona (actualmente se permite hasta 24) y hasta un 35% del mercado potencial. Se limita también la propiedad cruzada de medios electrónicos en la misma zona de cobertura, pero no la de medios impresos y electrónicos. De hecho una de las mayores polémicas que despertó la ley fue la prohibición de ser propietario de distribuidoras de cable y canales de televisión abierta en la misma zona. A la vez, se permite a las distribuidoras de cable sólo incluir una señal propia.

Finalmente en materia de contenidos se establecen altas cuotas de producción nacional (60%), de producción propia (30%), e independiente (10%) con el objetivo de proteger la industria nacional. También se ha vinculado el sistema de radiodifusión con otras industrias culturales ya que parte de los gravámenes que deben abonar los radiodifusores por el uso del espectro, es girado por la Autoridad Federal a la industria del cine y a la de la música.

Un aspecto procedimental fue altamente cuestionado por los grandes grupos de comu-



nicación. La ley establece que los grupos que superen la cantidad de medios establecida como límite, tienen un año de plazo para adecuarse a sus disposiciones. Como muchos grupos exceden las nuevas reglas que limitan la concentración se verán obligados de desinvertir, por lo que han argumentado que se atenta contra la seguridad jurídica de sus inversiones. Claro que los grandes medios no objetaron anteriores decretos, leyes y normas que los beneficiaba y afectaban el interés de la sociedad. De hecho, la discusión de la ley de medios audiovisuales demostró la falacia de considerar que el Estado fue un actor circunstancial en la suerte del sistema de medios. Esta idea demostró ser solidaria con el mito de la autorregulación. El mayor conocimiento social sobre el sistema de medios, subproducto del debate de la ley tras décadas de obturación interesada del tema en los propios medios y en el estamento político, permite apreciar que en los últimos 35 años el Estado fue un formidable asignador de recursos públicos hacia los principales actores del sector.

LOS TEMAS PENDIENTES Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

La sanción de la ley por el Congreso presenta un cambio de rumbo: posiciona al Estado como garante de derechos sociales a la comunicación. Este cambio de rumbo fue objeto de una campaña de desprestigio tan inusual que revela la convulsión de los principales grupos a los que la ley sorprendió sin estrategia. Tantos presidentes, diputados y senadores (incluso de la oposición más cerril) fracasaron antes en su intención de regular el audiovisual, ¿por qué iba a lograrlo un gobierno esmerilado? La subordinación de la línea periodística a la reacción corporativa diluyó la mediación profesional que es el principal capital de los medios masivos de comunicación impactando en la eficacia de una guerra de movimientos definida a las apuradas.

La paradoja es que la legítima crítica a los rasgos cortoplacistas del gobierno en distintos órdenes, esta vez vale para sus

enemigos mediáticos y, por extensión, políticos. De tanto condenar a Néstor Kirchner y su mujer y sucesora, Cristina Fernández, por su improvisación en tantos aspectos, sus enemigos terminaron imitándolos, con lo que padecieron una fiera derrota en un Congreso hace tan poco glorificado como el parnaso. ¿No será que la falta de planificación preside la lógica de funcionamiento de todo el sistema político?

La sanción de la ley por el Congreso posiciona al Estado como garante de derechos sociales a la comunicación.

Las consignas del *free flow of information* repetidas por la oposición de centroderecha tienen reminiscencias *reaganianas* ante la evidencia empírica que reunió el Informe MacBride de la UNESCO en 1980 cuando acuñó la idea de que se necesita un flujo de información “libre y equilibrado” para garantizar la ecuanimidad del acceso de todos los sectores sociales a los medios. La derecha vernácula demostró que le es impropio el linaje de un liberalismo contrario a la concentración.

La oposición de centroizquierda, en cambio, captó la oportunidad de interpretar a un arco social integrado por medios comunitarios, el movimiento cooperativo, las dos centrales de trabajadores, las universidades públicas, las organizaciones de derechos humanos, ONGs, además de artistas, intelectuales, periodistas y expertos en la materia. Aquí sí había actores sociales organizados para cambiar una regulación que olía a rancio, a autoritario y a negociado.

Con sus virtudes y defectos, el debate parlamentario expandió la comprensión del soporte que el Estado brinda a los medios, a la vez que introdujo (sin resolver) el problema de la convergencia tecnológica entre audiovisual, telecomunicaciones e Internet y la necesidad de ampliar la agenda de la democratización de las comunicaciones.

La nueva fase que abre la sanción de la ley será gravitante en la medida en que la intervención del Estado en su nuevo rol se legitime a través de reglas sinceras, ecuanímes y claras de asignación de los recursos públicos que permiten financiarse a los medios. Ello incluye, pero no se agota, en el pendiente capítulo de la publicidad oficial: hay que regular también las exenciones im-

positivas, los auxilios económicos en forma de condonación de deudas y subsidios, la ausencia de cumplimiento de obligaciones de inversión por parte de licenciatarios de servicios como la televisión por cable, por ejemplo.

Por otro lado, la consideración de una futura ley de servicios convergentes quedó como saldo irresuelto, para que los usuarios de distintos servicios no estén condenados a condiciones abusivas por parte de prestadores monopólicos en mercados cautivos (tanto en telecomunicaciones como en televisión por cable). La activación del Tribunal de Defensa de la Competencia (cuya institución se ha dilatado desde su creación en 1999) y la aplicación de normas beneficiarias para los usuarios, como el Decreto 764/2000 de desregulación de las telecomunicaciones, son medidas complementarias que podrían adoptarse en la misma dirección.

Entre las limitaciones de la ley, corresponde además plantear que la integración de la Autoridad de Aplicación y del Directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado no han profundizado la buena experiencia de integración de la Corte Suprema de Justicia, adonde se impulsó la presencia de especialistas con criterios progresistas pero no orgánicos del gobierno. Asimismo, el Estatuto Social de RTASE dispuesto por Decreto 1526/2009 resulta poco orientador sobre las misiones de servicio público de los medios gestionados por el Estado en el marco de la Ley n° 26522.

Por otra parte, los nuevos “medios públicos” sólo son los de alcance nacional, ya que no hay reglas dispuestas para los nuevos medios provinciales y municipales de gestión estatal. El art. 89 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n° 26522 reconoce el derecho de los Estados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a emitir en una frecuencia de televisión abierta, una de radio AM y una de radio FM. A su vez, los municipios son autorizados a gestionar una frecuencia de radio FM.

La ley tampoco contempla criterios de evaluación de propuestas y de otorgamiento

de las autorizaciones para operar servicios audiovisuales por parte de las personas de derecho público estatal, universidades nacionales, pueblos originarios e Iglesia Católica. Además, es preciso regular el proceso de transición en aquellas áreas donde no haya en la actualidad frecuencias disponibles, para que la reserva del 33% establecida por la ley pueda ser cumplida en un plazo razonable.

Estos temas se inscriben en la necesidad de profundizar la agenda de democratización de la comunicación en la que está comprometido un amplio arco de organizaciones



sociales desde hace más de dos décadas. Para sostener y consolidar los avances en la materia, creemos que es importante avanzar simultáneamente en el debate de otras leyes complementarias, como: Ley de Publicidad Oficial; Ley de Ayudas del Estado a los Medios de Comunicación; Ley de Servicios Convergentes (audiovisual, telecomunicaciones, Internet); Ley de Acceso a la Información Pública. Las dos primeras (Ley de Ayudas del Estado a los Medios y Ley de Publicidad Oficial) son imprescindibles además para garantizar la

supervivencia económica tanto de los medios comerciales—existentes y futuros—, cuanto de los medios no comerciales, dado que todos ellos precisan y precisarán de reglas claras de juego en la asignación de los recursos públicos que hacen a su sostenimiento.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Los medios son instituciones complejas con doble acción y mediación de intereses: políticos y económicos. A partir del tipo de mercancía con la que trabajan—que tiene doble valor, material y simbólico— componen un actor particular y con consecuencias especiales a partir de sus acciones. Intervienen, afectan y constituyen (aunque no determinan, o al menos no se comparte aquí esa idea) el espacio público, que es un espacio político. “Las instituciones están determinadas económica y políticamente. Estructuran y son estructuradas por esas determinaciones.” (Becerra, 2008) Y los me-

dios de comunicación no son una excepción, por lo que hay que considerar que “la agenda de los medios no sólo es importante por lo que incluye (en donde no hay uniformidad), sino fundamentalmente por lo que excluye.” (Becerra, 2008).

En tanto que actores económicos y por el tipo de actividad que llevan adelante, el sector de los medios tiene tendencia a los oligopolios, debido a su composición de costos, en la cual los fijos son muy altos y los variables muy bajos. Es decir que estas empresas con intereses políticos organizan sus actividades con este formato, y van hacia la concentración en una deriva que puede generar barreras de ingreso a otros actores en el mercado. Por lo tanto no hay como salir del oligopolio sin acción del Estado, una de cuyas funciones principales radica en garantizar la diversidad (de voces, de fuentes, de opiniones, de expresiones, de prácticas, de creencias, de culturales.) Ahora bien, además de la estructura definida, los principales medios –en términos económicos, por ser los sectores más dinámicos–, la radio y la

televisión (que son los que pueden permitir mayores niveles de acceso a la información, entendido como la capacidad de recibir algún medio por parte de las personas, ser audiencia), funcionan en un sector que es finito, ha sido declarado propiedad de la humanidad por esa misma razón, debe ser administrado por el Estado y tiene carácter valioso: el espectro radioeléctrico. La acción del Estado impacta sobre el derecho a la comunicación y sobre el equilibrio entre las condiciones democráticas y las posibilidades de negocios de los medios, que buscan desarrollar economía de escala, mediante el uso del espectro, soporte de la radiodifusión. La sanción de la Ley de Servicios de Comunicación audiovisual constituye un paso muy importante en el proceso de democratización de los medios y representa un cambio en el modelo de intervención del Estado. Pero es un punto de partida. La consolidación de una política de comunicación democrática será consecuencia de la dinámica social, política y económica del país en los tiempos por venir. ●

BIBLIOGRAFÍA

Becerra, Martín y Mastrini, Guillermo (2009), *Los dueños de la palabra*, Buenos Aires, Prometeo.

Becerra, Martín (2008), “La inmaculada concepción de los medios”, en *Página 12*, 29 de mayo de 2008.