

Clase 12 – Marco normativo de la comunicación audiovisual: qué ciudadanos para qué democracia.

Textos: Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual Nº 26.522

Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación - Diego de Charras, Luis Lozano y Diego Rossi

Hola a todes!

En la clase de hoy vamos a abordar un tema que tiene estricta actualidad, como lo es la cuestión del marco normativo respecto a la comunicación audiovisual, que en nuestro país generó una serie de acciones y reacciones a raíz de la lucha por consolidar el Derecho a la Comunicación.

Para empezar, hagamos un breve repaso de nuestro marco normativo. En ese sentido, podemos señalar que el 15 de septiembre de 1980, durante la dictadura, se promulgó la Ley Nacional de Radiodifusión Nº 22.285, que estableció las pautas para los servicios de radiodifusión en todo el territorio de la República Argentina. Esta ley llevaba la firma de, entre otras personas, del dictador Jorge Rafael Videla, el ministro del Interior, Albano Harguindeguy, y el de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz

Según lo que indicaba esta Ley, toda comunicación audiovisual tenía que tener un fin de lucro. En caso contrario, no aplicaba para acceder a una licencia de radio y/o televisión. Es decir, no se permitía que las organizaciones sin fines de lucro (religiosas, sindicales, culturales, cooperativas, etcétera) pudieran ser titulares de radios o canales de televisión. Tampoco a las universidades se les permitía tener radios o televisiones, con excepción de las que ya las tuvieran instaladas, las que a su vez tenían severas restricciones en materia de publicidad (artículo 107). Con respecto a las provincias y municipios, la ley solo les permitía tener un servicio de radio y sin publicidad (artículo 107).

Además, por ejemplo, esta ley contemplaba, en su artículo 7, una limitación al derecho a la libertad de expresión al anteponer a la misma las llamadas “necesidades de la seguridad nacional”, que era la doctrina imperante en ese contexto dictatorial. Los servicios de radiodifusión debían 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 podía establecer restricciones temporales al uso y a la prestación de todos los servicios previstos por esta Ley.

El objetivo era tener un sistema de medios de

La Doctrina de la Seguridad Nacional es un concepto utilizado para definir ciertas acciones impuestas por los Estados Unidos tendientes a que las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos modificaran su misión para dedicarse con exclusividad a garantizar el orden interno, con el fin de implementar el neoliberalismo, bajo el pretexto de combatir aquellas ideologías, organizaciones o movimientos que, dentro de cada país, pudieran favorecer o apoyar al comunismo en el contexto de la Guerra Fría, legitimando la toma del poder por parte de los militares y la violación sistemática de los derechos humanos.

Esta denominación es ampliamente reconocida en muchos ámbitos académicos y gubernamentales, y su existencia es demostrable según la interpretación de los informes desclasificados por el gobierno de EE. UU., la CIA y los memorándum del Consejo de Seguridad Nacional.

comunicación comercial, controlados por las Fuerzas Armadas bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional.

Por otra parte, la ley 22.285 creaba el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) como autoridad de aplicación. El organismo estaba diseñado siguiendo las pautas de la Doctrina de la Seguridad Nacional impulsada por los Estados Unidos. Entre sus funciones se encontraban “controlar los servicios de radiodifusión, en sus aspectos culturales, artísticos, legales, comerciales y administrativos”, “supervisar la programación y el contenido de las emisiones” y “calificar en forma periódica a las estaciones”.



Para que podamos dimensionar el concepto militar de ley, veamos la conformación del directorio del COMFER, integrado por siete miembros, cada uno de ellos representante de los siguientes sectores: Ejército Argentino, Armada Argentina, Fuerza Aérea Argentina, Secretaría de Información Pública, Secretaría de Estado de Comunicaciones, la asociación de licenciatarios de radio, la asociación de licenciatarios de televisión. Por esta razón, desde la recuperación de la democracia, en 1983, hasta la sanción de la Ley de Servicios Audiovisuales de Comunicación, 2009, estuvo intervenido y su director era nombrado por el Poder Ejecutivo.

Con la recuperación de la democracia, hubo algunos intentos por sancionar una nueva ley, bajo otros paradigmas, pero cada uno de ellos se encontró con una férrea oposición de los medios concentrados, que presionaron para que no se pudiera dar ese debate. La vieja Ley de Radiodifusión fue teniendo, por el contrario, algunas modificaciones que permitieron una mayor concentración mediática, aspecto que impide una pluralidad de voces.

Varios años después, en 2004, se confirmó la Coalición por una Radiodifusión



Democrática, conformada por sindicatos de prensa, universidades, organizaciones sociales, radios comunitarias, pequeñas radios comerciales y organismos de derechos humanos, entre otros, que consensuaron 21 puntos básicos (“La comunicación es un derecho humano que incluye todos los soportes y plataformas”, “limitación de la concentración para promover la diversidad y el

pluralismo”, “sostenibilidad de la comunicación social”, entre otros) para consolidar en una futura ley que democratice la comunicación.

Dicho documento fue presentado, en 2008, a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner como un anteproyecto de ley. Posteriormente, el Poder Ejecutivo decidió que ese anteproyecto se enriqueciera con la realización de 24 foros en todo el país para recoger distintas perspectivas y debates en torno a la comunicación. Tras ese proceso, que incorporó diversas cuestiones, en agosto de 2009, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley para reemplazar a la obsoleta Ley de Radiodifusión del gobierno de la dictadura.

En el Congreso de la Nación fue aprobada, entonces, La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (146 votos afirmativos, 3 negativos y 3 abstenciones en la Cámara

de Diputados; 44 votos afirmativos contra 24 negativos y ninguna abstención en el Senado), y fue promulgada el 10 de octubre de 2009 por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

La ley definía a la comunicación como un Derecho Humano y establecía diversos aspectos para limitar la concentración de medios. Además, promovía la adjudicación de licencias a medios sin fines de lucro, universitarios y del Estado. En reemplazo del viejo COMFER, creaba la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), como nueva autoridad de aplicación de la ley y con independencia del Poder Ejecutivo.

Fue una ley reconocida regional e internacionalmente por su debate previo y por las concepciones que incorporaba a la legislación. Uno de los aspectos que incorporaba (artículos 77, 78, 79) era la enunciación de “acontecimientos deportivos de interés relevante”, condición para la democratización de las transmisiones deportivas.

No obstante este reconocimiento, la ley fue judicializada de inmediato, sobre todo por el Grupo Clarín, la mayor empresa de medios del país, que impugnó la aplicación de cuatro artículos de la Ley (41, 45, 48 y 161) mediante el uso de sucesivas medidas cautelares, cuestionando aspectos que limitaban la acumulación de licencias de televisión por aire y por cable. Estos aspectos que constaban en la ley, obligaban, en un plazo determinado, a la adecuación de aquellos grupos económicos que excedieran estos límites (ver gráfico), entre ellos el propio Grupo Clarín. Esta postura de la empresa paralizó la plena aplicación de la Ley durante más de cuatro años, durante los que el Grupo Clarín logró evitar su propia adecuación a los artículos 41, 45, 48 y 161, manteniendo en el ínterin la posesión de la totalidad de sus licencias de medios de comunicación.

¿Qué establecen estos artículos? El artículo 41 establece que la titularidad de las licencias de servicios de comunicación audiovisual es intransferible. Es decir que, el titular de una licencia, la cual es otorgada por el Estado nacional, no puede transferirla a otro titular, sino que debe renunciar a la misma en el caso de poseer más de las que la ley establece. El artículo 45 fija el límite máximo para licencias de radio y TV, así como de las señales de contenidos para el orden nacional y local, con el objetivo de impedir la concentración y garantizar así los principios de diversidad, pluralidad y respeto por lo local. El artículo 48, por su parte, regula las prácticas de concentración indebidas, estableciendo un control de los vínculos societarios entre titulares y, en concordancia con lo planteado en el artículo 45, no podrán alegarse “derechos adquiridos” al momento de ordenar estructuras de propiedad monopólicas. Por último, el artículo 161 establece que el plazo de adecuación de los titulares de licencias al nuevo régimen es de un año.



Para tener una dimensión de cómo se excedían esas licencias, la ley decía que se podían tener, por ejemplo, 24 licencias a nivel nacional, y, según la información aportada por AFSCA, Clarín concentraba 237. Asimismo, y siguiendo el límite máximo de la posibilidad de prestar servicios al 35% del total nacional de habitantes y/o de abonados al cable, el Grupo Clarín excedía ese total de cobertura, prestando servicios de radio a un 41,88% de la población, de televisión abierta a un 38,78% y servicios de “TV por suscripción” a un 58,61%.

Como no se podía aplicar al principal Grupo, el gobierno entendía que esta adecuación tampoco podía ser obligatoria para el resto de las empresas mediáticas que estaban excedidas de estos límites.

Finalmente, el 29 de octubre de 2013, cuatro años y diecinueve días después de la promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, y tras haber pasado el proceso por distintas instancias judiciales, la Corte Suprema de Justicia dictó un fallo final de 392 páginas en el que determinó la validez de los cuatro artículos en cuestión y la constitucionalidad general de la ley. Además, resolvió que los plazos para el total cumplimiento de la ley se encontraban entonces vencidos desde el 7 de diciembre de 2012, por lo que obligaba la adecuación de aquellos grupos económicos que se hallaran excediendo el límite de licencias, poniendo fin a la larga controversia judicial y dando paso a la aplicación efectiva e inmediata de la totalidad de la Ley.

El fallo establecía que era legítima una ley que fije límites generales a priori, porque de esa manera se favorecía la libertad de expresión al impedir la concentración en el mercado. Los jueces consideraron que este tipo de regulaciones era una práctica internacionalmente difundida y aceptada.

No obstante esta decisión de la Corte Suprema, el 6 de diciembre de 2012, a un día de la fecha fijada por la Corte Suprema para el vencimiento de la cautelar que beneficiaba al Grupo Clarín, los jueces Francisco de las Carreras y Susana Najurieta, de la Sala 1 de la Cámara Civil y Comercial Federal, extendieron la medida cautelar que mantenía suspendido el artículo 161 de la Ley “hasta que se dicte una sentencia definitiva en la causa”. Esta decisión, contraria al dictamen de la Corte Suprema de Justicia sobre el particular, provocó la inmediata reacción del Gobierno, ya que el juez De las Carreras se encontraba investigado por la Justicia penal en una causa por supuestas dádivas y cohecho. Se lo investiga por haber aceptado una invitación para viajar a Miami con todos los gastos pagados por Certal, una organización de medios integrada por Clarín.

El caso continuó en litigio hasta que el 30 de diciembre de 2015, veinte días después de haber asumido, el gobierno de Mauricio Macri derogó, vía Decreto de Necesidad y Urgencia, introdujo reformas sustanciales y permanentes a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y a la Ley Argentina Digital, que regula aspectos vinculados a la conectividad.

Previamente, el 23 de diciembre de 2015 el Decreto 236/15 ordenó la intervención de la AFSCA y de la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación (AFTIC), autoridad de aplicación de la ley 27.078 (Ley Argentina Digital). El Ejecutivo dispuso el cese en



sus funciones de los integrantes de los respectivos directorios y nombró a dos interventores. Ambos organismos fueron fusionados en el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM).

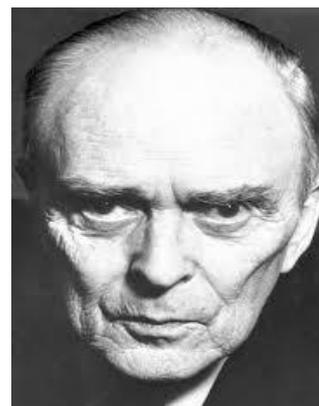
Dicho ente controla ahora las actividades audiovisuales y de telecomunicaciones. Lo integran siete miembros, al igual que sus antecesores. Pero en el nuevo organismo todos son designados por el Poder Ejecutivo, quien elige cuatro directores, los únicos que han sido nombrados hasta ahora. Los otros tres serán representantes de las minorías del Congreso Nacional, pero todos pueden ser removidos por el presidente, sin mediar argumentación. El contraste con la integración de las autoridades anteriores es asombroso. El directorio de la AFSCA contemplaba la participación de los partidos de oposición política con presencia en el Congreso (la segunda y tercera minoría), junto a representantes de las provincias y las universidades, que debían ser designados por otro organismo creado en la LSCA (el Consejo Federal de Comunicaciones), integrado por representantes de todos los sectores (dueños de medios, trabajadores de radio, cine y televisión, los sin fines de lucro, entidades gestoras de derechos). Si bien es cierto, que la AFSCA no funcionó integralmente del modo representativo que la ley establecía, por cuestiones políticas y otros aspectos, es imposible que un ente dominado de modo absoluto por el Ejecutivo admita digresiones o planteos críticos¹.

Los decretos que estructuran la política están además sostenidos por argumentos débiles respecto de supuesta “necesidad” y urgencia”; no respetan estándares internacionales de libertad de expresión; y no hallan sustento en la argumentación de regular para el desarrollo tecnológico. Si el argumento fuera la velocidad de la tecnología, establecer marcos normativos para el paso del tiempo sería imposible.

Para dar continuidad a este debate, vamos a abordar el texto “Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación” (2013) de Diego de Charras, Luis Lozano y Diego Rossi que, verán qué interesante, está vinculado a todos estos debates que generó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (la 26.522, muchas veces sintetizada como “Ley de Medios”), pero sin mencionarla en todo el texto. Lo que plantea es de qué manera, desde qué concepciones y desde qué perspectivas históricas puede pensarse y ponerse en práctica el derecho a la comunicación, a partir de las configuraciones que se hace sobre “igualdad”, sobre “ciudadanía” y sobre relación entre la democracia y los sistemas comunicacionales.

¹La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) citó, el 6 de abril de 2016, en Washington, Estados Unidos, a autoridades del Gobierno argentino por las políticas comunicacionales asumidas durante el mandato del presidente Mauricio Macri. El organismo convocó a una audiencia en la que el Poder Ejecutivo tuvo que explicar específicamente su ofensiva contra la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. La audiencia había sido solicitada por organizaciones integrantes de la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD).

El texto comienza con una cita de Jean D’Arcy, en la que se plantea la diferencia entre el derecho a la información y a la comunicación”. Luego, se posa sobre el momento de inflexión en los debates sobre la comunicación, como lo fue el Informe Mac Bride, en 1980, que fue una Comisión de la Unesco que produjo un documento político e intelectual –también llamado “Voces múltiples, un solo mundo”– en relación a la comunicación de masas en el que se sugería un nuevo orden comunicación para promover la paz y el desarrollo humano. Recibía ese nombre por la persona que lo presidía, Sean Mac Bride, un irlandés que ganó el Premio Nobel de la Paz, en 1974.



Este Informe implicó lo que se conoce como Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), un proyecto internacional de reorganización de los flujos globales de la información a través de distintas acciones de gobierno y del tercer sector.

A través de sus páginas, este texto tiene como objetivo realizar un análisis sobre la dinámica relación de la democracia con los sistemas comunicativos a partir de reflexionar sobre las construcciones que estos sistemas generan en su carácter discursivo y performativo, y sus implicancias respecto a las relaciones de representación y acción política de los sujetos. En la primera parte del texto, aborda la cuestión de ciudadanía y en la segunda, recorre las perspectivas del derecho a la información y a la comunicación, para sostener la necesidad de abordar la construcción de los Derechos a la Comunicación sobre las prácticas políticas de un sujeto ciudadano con dimensión social.

Comencemos, entonces, por esa primera parte del texto, en el que aborda la idea de la ciudadanía, para pensarla desde una perspectiva social. En ese sentido, comienza planteando que ante el debilitamiento de los Estados nacionales (por la globalización, la concentración del capital privado, entre otros aspectos), resulta primordial, recuperar y repensar la noción del Espacio Público, como un lugar simbólico de la constitución de sentidos sociales, relatos e identidades en que se relacionan de modos diversos.

Uno de los factores constitutivos de dicho espacio, dice el texto, son los sujetos sociales que lo conforman: quiénes, cómo y desde qué lugar lo hacen en términos formales. De esta manera, la categoría “ciudadanía” aparece como algo nodal y con múltiples significados e interpretaciones, lo que, según plantean los autores, lleva a discutir la propia categoría de ciudadanía (qué entendemos por) según la mirada ideológica desde la cual sea definida.

A continuación se van a referir a la definición clásica de ciudadanía, pero consideran que la misma deja afuera la situación de clase, se circunscribe a una igualdad no coincidente con las dificultades producidas por el capitalismo. La califican, entonces, como abstracta. En ese marco, alertan sobre la necesidad de poner en relación, cuando no en directa condición, el ejercicio igualitario de los derechos civiles y políticos con las garantías efectivas de igualdad, en las condiciones materiales de existencia.

En América Latina, sostienen, verifican como imposible suponer ejercicios igualitarios de derechos democráticos en sociedades estructuralmente desiguales y signadas por la exclusión. ¿Por qué dicen imposible? Por la imposibilidad de disponer de bienes básicos de subsistencia de manera igualitaria, acceso a la educación o a sistemas de comunicación masiva: no pueden ser evidencias menores al momento de conceptualizar la ciudadanía en una democracia. Para sustentar su posición, citan a Rafael Roncagliolo respecto a la ficción liberal de suponer la aparente igualdad de ciudadanos abstractos frente a la real desigualdad entre hombres concretos, lo que genera una distancia entre lo social y lo político. Este discurso reduce la democracia a la política, como exclusiva gestión de gobierno en la que el voto es el único ejercicio de la democracia, cuestión que resulta una falacia.

Así, desarrollan tres dimensiones de la libertad: la negativa, la libertad positiva, y la libertad real, vinculada a la capacidad y a la consideración de las condiciones materiales.

Estas descripciones le permiten afirmar que, “en materia de libertad de libertad de expresión y acceso a medios de comunicación, el mito liberal solo sitúa el resguardo de la libertad frente al Estado”, ya que encubre que quienes restringen la libertad de expresión solo grupos mediáticos que controlan la comunicación (complicidad de los Estados dictatoriales y post dictatoriales) y convierten al espacio público en un “mercado de medios”, es decir la libertad de prensa como reducida a la libertad de empresa.

Por eso mismo, plantean la necesidad de pensar las ciudadanía, en tanto sujetos de derechos, demandas y necesidades más allá del Estado, para poner en debate el poder que ejercen sobre la ciudadanía, otros actores sociales más allá del Estado. En ese aspecto, invitan a pensar el Estado, no como el único actor que otorga y limita derechos, pero sí quien lo determina y potencia a través de sus reglas de juego. Es decir, que el Estado no sería, desde esta perspectiva, el único capaz de limitar y violar derechos.

Todo lo expuesto permite que los autores critiquen las nociones de ciudadanía construidas bajo la doctrina de mercado y las surgidas a partir de sondeos y se aboquen en caracterizar la dimensión de la ciudadanía como SUJETO COLECTIVO, en el cual los medios de comunicación tienen un rol destacado por la centralidad de los medios masivos, por donde se informan y transitan ideas, opiniones y formas de entender que generan y moldean legitimidades y exclusiones para “entender” los acontecimientos que nos rodean.

De esta manera, sostienen su tesis según la cual el Derecho a la Información y a la Comunicación, en un marco de una mirada de desarrollo integral, puede entenderse como la potestad de todos los ciudadanos para expresarse en igualdad de oportunidades y en equidad de condiciones, lo cual no puede ser solamente DECLAMADO: “para que sea efectivo tiene que apoyarse en condiciones materiales que lo garanticen”.

En la segunda parte del texto, los autores realizan un recorrido histórico por diferentes perspectivas para dar cuenta del paso de la idea del Derecho a la Información para pasar al Derecho a la Comunicación.

En este tramo, entonces, el texto desarrolla algunos de artículos de la Declaración de Principios de la CIDH. De esta manera, se sostiene, la protección del Derecho a la Información prevista por el Sistema Interamericano de DD.HH. apunta a construir un sistema de medios que garanticen el derecho del público a recibir la máxima diversidad posible de información. En esa dirección, apunta ejercer un control sobre los niveles de concentración y a propiciar leyes en contra de los monopolios y oligopolios de la información y la comunicación.

Posteriormente, el texto desarrolla una serie de normativas internacionales y regionales, cuyo propósito es exhortar a los Estados a adoptar medidas para dar efectivo cumplimiento a este derecho humano. Los elementos enumerados en el texto son diversos antecedentes al espíritu de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, cuyo objetivo expreso era limitar la concentración de medios y promover la pluralidad de voces.

Los autores señalan que, en la práctica concreta, las normativas internacionales y regionales no lograron, más allá de sus declamaciones, una democratización de la comunicación, aspecto que cada vez presenta una mayor concentración.

No obstante, refieren a la campaña internacional por el Derecho a la Comunicación en la Sociedad de la Información, en la que surja la pregunta nodal respecto si para garantizar este derecho es suficiente la libertad de expresión. Sin decirlo, los autores retoman aquí los debates planteados al inicio del texto, en torno a la necesidad de construir sujetos colectivos para abandonar la idea liberal de individuos iguales que, entienden, nunca se materializa como tal.

La dificultad de generar normas (positivar) para garantizar una mayor libertad de expresión encontró como límite las críticas desde el ámbito liberal que sostenía que una formulación que definiera esos derechos podría limitarlos al dejar sin definir determinadas cuestiones, limitación que podría dar lugar a interpretaciones que justificaran la censura. Así, esta iniciativa terminaría planteando una formulación en plural: el término “derechos a la comunicación”, para referirse a los derechos relacionados con la comunicación. El paso a una categoría en plural pone el énfasis hacia la aplicación, en la práctica, de los actuales derechos a la comunicación. De esta manera, plantean, es que el camino a recorrer es promover un debate público que trascienda la concepción de las libertades individuales para pasar a la libertades colectivas, que puedan hacer real, la idea del Derecho a la Comunicación, dado que el reclamo por una “libertad de expresión” presupone que todos los individuos tienen las mismas condiciones y oportunidades, aspecto que queda distorsionado a raíz de la diferencia social en el acceso de derechos.

La clase de hoy intentó brindar algunas referencias sobre nuestra normativa vinculada a la comunicación como derecho humano y sobre los paradigmas históricos desde el cual se construyen y discuten los aspectos referidos a la ciudadanía.

Actividad Obligatoria: N° 9

1. Enumere y describa las principales diferencias entre la Ley de Radiodifusión, de 1980, y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, de 2010.
2. ¿Cuáles son las etapas que describen Diego de Charras, Luis Lozano y Diego Rossi en el texto “Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación para dar cuenta del paso de la idea del Derecho a la Información al Derecho a la Comunicación.? ¿Qué característica tiene cada una?

Pautas para la presentación

Formato del texto: Tipografía: Arial 11 - Interlineado 1.15 - Alineación de texto: Justificado

Plazo y forma de la entrega: 1 semana