

# Estado, políticas de comunicación y democracia

## Una aproximación al dilema de la concentración mediática<sup>1</sup>

### 1. Introducción

¿Es necesario establecer normativas jurídicas para regular el funcionamiento de los medios masivos de comunicación? Y, en tal caso, ¿de qué modo y con qué fin? Para intentar responder estos interrogantes hagamos, en principio, algunas aclaraciones.

Cuando hablamos de medios de comunicación, nos estamos refiriendo -en este caso- a los medios audiovisuales, es decir, la radio y la televisión. Quedan por fuera de este análisis los medios impresos –diarios y revistas– y los digitales que funcionan a través de internet. Por otra parte, para comprender el vínculo entre los medios de comunicación y el orden democrático, se hace necesario detenernos en un actor clave: el Estado y su rol de organizador en las relaciones sociales.

### 2. Algunas precisiones conceptuales sobre el Estado

En términos sencillos, podemos decir que el Estado es una forma de organización sobre un territorio geográfico determinado, compuesta por un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (sancionadas y respaldadas en un sistema legal) que controlan el territorio y los habitantes que ese Estado delimita. Esas instituciones, además, reclaman el monopolio legítimo de la coerción física y, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio (O'Donnell, 2010:76).

Detengámonos, por un momento, en la definición. El Estado ocupa un territorio delimitado. En otras palabras, unos países son separados de otros por límites claros y precisos llamados fronteras. Pero, además -sigue la definición-, un Estado se compone de un conjunto de instituciones. ¿Cuáles son esas instituciones y para qué sirven? Las instituciones estatales surgen de las necesidades de sus habitantes como, por ejemplo, salud, educación, vivienda, transporte, infraestructura, economía, seguridad o justicia.

Estas necesidades exigen la administración y el gobierno de la sociedad para ordenar, organizar y dirigir el logro de satisfacerlas. Uno de los modelos de gobierno para la administración del Estado es la República. La República, en un sentido amplio, es un sistema político que se fundamenta en el imperio de la ley y la igualdad ante la misma con el objeto de proteger los derechos fundamentales y las libertades civiles de los ciudadanos. El gobierno republicano se fundamenta en un sistema de división de poderes constitucionalmente establecido. El poder ejecutivo, cuyas instituciones se dividen en diversos ministerios como, por ejemplo, Cultura y Educación, Hacienda, Trabajo, Justicia, Bienestar Social, Salud y Comercio e Industria, entre otros. El poder legislativo, conformado por las dos cámaras del Parlamento. Y, finalmente, el poder

---

<sup>1</sup> Material didáctico de *Modernidades, Medios y Poder* (Cát. III). BUSTAMANTE HOFFMANN, E. y KOMISSAROV, S. FP y CS. UNLP. 2017

judicial compuesto por las distintas Cortes de Justicia. Esas instituciones del poder político se materializan en el Estado.

A su vez, la República escoge a quienes han de gobernar mediante la representación de toda su estructura con el derecho al voto. El electorado, constituye de esa forma, la raíz última de su legitimidad y soberanía. Sin embargo, a pesar de la afirmación anterior, no debe confundirse República con democracia ya que aluden a principios distintos. La República es el gobierno de la ley mientras que la democracia significa el gobierno del pueblo. Así, por ejemplo, un gobierno puede ser elegido democráticamente al ganar de forma legítima las elecciones, pero su ejercicio puede no serlo si no atiende las necesidades de la mayoría de la población. Asimismo, un gobierno puede ser democrático tanto en su origen como en su ejercicio, pero no republicano en su gestión si, por ejemplo, no asegura o desconoce la división de poderes.

Además de las instituciones de la República, el Estado es un conjunto de relaciones sociales sancionadas y respaldadas en un sistema legal. Es decir que, para garantizar la convivencia en sociedad, existen una serie de leyes que la regulan. Cada uno de los habitantes posee unos derechos y ciertas obligaciones. Idealmente, todos los ciudadanos deben respetar y cumplir las leyes y, a su vez, todos pueden elegir y/o formar parte del poder político que dirige y decide por el resto de la sociedad. Es decir, todos tienen el derecho de elegir un gobierno y/o formar parte de él. Precisamente por eso, existe una diferencia entre el Estado y el gobierno: el Estado está conformado por todas las instituciones que lo componen, mientras que el gobierno se integra de personas quienes, mediante esas instituciones, cumplen la función de administrar la organización de la sociedad.

Pero, además, -siguiendo la definición-, las instituciones del Estado reclaman para sí el monopolio de la coerción física. Esto significa que solo el Estado tiene la potestad de emplear la fuerza para hacer respetar las leyes. Para ello cuenta con fuerzas de seguridad, como la policía, que se encarga de reprimir las conductas delictivas. En otras palabras, solo el Estado puede reprimir mediante la violencia mientras que la misma conducta, por parte del resto de los ciudadanos, es considerada un delito.

Ahora bien, luego de estas aclaraciones sobre la descripción y el funcionamiento del Estado, pasemos a la relación que existe entre los medios de comunicación y la democracia.

### **3. Medios de comunicación y democracia**

Todo sistema democrático supone la existencia de tres elementos esenciales: elecciones limpias, decisivas e institucionalizadas como mecanismo para alcanzar los cargos del Estado; la presencia de derechos positivos y participativos de votar y ser elegidos; y las libertades necesarias para que existan ese tipo de elecciones: libertad de expresión, de asociación y de información (O'Donnell, 2010).

Tal como dice la definición, para que exista una democracia plena deben darse, al menos, tres condiciones: elecciones limpias, el derecho de votar y ser votado y, por último, la posibilidad de expresarse e informarse libremente. Cabe preguntarse entonces, ¿en qué radica la importancia del derecho a la libertad de expresión e información? Para responder este interrogante analicemos el rol de los medios masivos de comunicación en las sociedades contemporáneas. Sin

dudas, uno de los propósitos sociales de los medios de comunicación consiste en informar. ¿Qué es lo que informan? Básicamente, podríamos decir que comunican, analizan e interpretan las distintas acciones y decisiones del gobierno y las transmiten al resto de los ciudadanos. La tarea del periodismo consiste, precisamente, en eso.

Pero, ¿qué sucede si los ciudadanos no son capaces de acceder a dicha información? La libre circulación de información y las diversas ideas resulta preponderante a fin de que los ciudadanos puedan conocer, discutir y decidir sobre aquellas cuestiones de interés general que involucran al conjunto de la sociedad. En otras palabras, deben poder conocer las acciones y las decisiones del gobierno y estar al tanto de las problemáticas sociales para, en base a ese conocimiento, decidir su voto y elegir los representantes idóneos para solucionarlas. A su vez, cada ciudadano debe poder expresar su opinión sin restricciones y que ésta sea comunicada al resto de la sociedad formando parte del debate público. Podríamos decir, entonces, que la libertad de expresión y libertad de información son dos caras de una misma moneda.

En este sentido, puede afirmarse que no existen sociedades realmente democráticas sin una comunicación democrática. Esto equivale a sostener que no puede existir un sistema político genuinamente democrático sin medios de comunicación que den cuenta de la diversidad política y cultural de la sociedad. Es precisamente por ello que la democratización de las comunicaciones adquiere suma relevancia ya que, sólo con medios de comunicación democráticos de información confiable y diversa, los ciudadanos son capaces de debatir, proponer y actuar en el espacio público donde se dirimen las cuestiones políticas.

#### **4. El problema de la concentración mediática**

¿Qué es un monopolio? Podríamos afirmar que un monopolio es una determinada situación que se da en el mercado. El mercado, a su vez, es el lugar donde se producen las transacciones comerciales, es decir, donde se produce el intercambio de bienes y servicios entre los individuos de una sociedad. En otras palabras, en el mercado se encuentran la oferta con la demanda y se establecen los precios.

El monopolio consiste, simplemente, en que un productor o vendedor es el único que explota un bien o brinda un servicio. Esto le confiere un gran poder y le brinda una posición de privilegio. ¿En qué se basa este privilegio? Cuando una empresa única produce y distribuye un producto en el mercado no existe ningún tipo de competencia. Dado que no hay otras empresas que ofrezcan el mismo producto, la empresa monopolística tiene el poder de controlar el precio, la calidad y la cantidad de sus productos. En definitiva, para que exista un monopolio, no deben encontrarse otros bienes o servicios en el mercado que permitan reemplazar los ofrecidos por la empresa monopolística. No hay competencia ni posibilidad de contrastar la calidad entre productos similares.

Una variante del monopolio es el oligopolio. Básicamente, se diferencia del primero por el hecho de que, en lugar de existir una sola empresa que domina todo el mercado, hay unas pocas de ellas brindando el mismo producto o servicio. Este grupo reducido de empresas continúa en una situación de privilegio ya que tienen la capacidad de cooperar entre sí estableciendo precios similares y, evitando así, la posibilidad de competencia. Este acuerdo entre compañías de un

mismo sector económico para lograr la eliminación de los competidores recibe el nombre de cartelización.

Los medios masivos de comunicación privados son, ante todo, empresas. Esto significa que, como toda empresa, se dedican a satisfacer ciertas necesidades de bienes o servicios que presentan sus clientes. La finalidad de toda empresa es el lucro, es decir, la ganancia o el beneficio que se consigue a partir de una actividad comercial. En el caso puntual de los medios de comunicación, como la radio y la televisión, su actividad principal consiste en brindar contenidos ya sean informativos (noticieros, magazines periodísticos, programas de entrevistas y opinión – entre otros–), de entretenimiento (películas, series, novelas, programas de concursos, etc.) o educativos (como los documentales o los programas dedicados a las actividades culturales). Estos contenidos se financian a través de la publicidad. Diversas empresas, llamadas auspiciantes, pagan a los medios de comunicación a cambio del derecho de publicitar en ellos sus productos. Con este dinero, conocido como pauta publicitaria, los medios financian su funcionamiento y producen sus contenidos.

Los medios masivos de comunicación, como cualquier empresa, también tienen la capacidad de conformar oligopolios. A modo de ejemplo, hagamos en breve repaso del estado en el que se encuentra el mercado comunicacional en Argentina (Apertura, 2016).

El Grupo Clarín es accionista de:<sup>2</sup> Artear SA (99.2%), Canal 13, Cablevisión-Fibertel, TN, Volver, Metro, Magazine, Canal 12 de Córdoba, Canal 7 de Bahía Blanca, Bariloche TV, Canal 6, TVC Pinamar, MTV Miramar, TSN Necochea, Quiero música en mi idioma, Teledigital Holding, Televisión Satelital Codificada SA (50%), TeleDigital Neuquén, CVC Cablevisión del Comahue S.A. Gral. Roca, Multicanal Regional, TyC Sports, TyC Max, Canal Rural Satelital (30%), Pol-Ka (30% y 55% del paquete accionario), Patagonik Film Group SA (40%), Supercanal Holding (20%) y Multicanal PRIMA Internacional.

En radio, por otra parte, Clarín es accionista de Radio Mitre, FM 100, FM 102.9 MHz y Radio Mitre 810 (Córdoba).

Por otro lado, en 2009 el Grupo Telefón –perteneciente por aquel entonces a Telefónica de España–, detentaba los siguientes medios de comunicación: Telefón, Telefón Contenidos, Teleinde, Estudios Ronda, Telefón Internacional, Canal 5 de Rosario, Canal 7 de Neuquén, Canal 8 de Córdoba, Canal 8 de Mar del Plata, Canal 8 de Tucumán, Canal 9 de Bahía Blanca, Canal 11 de Salta, Canal 13

---

<sup>2</sup> Recordemos que los medios impresos en papel y los digitales que funcionan a través de internet están intencionalmente exceptuados de este análisis. De lo contrario, a la propiedad del Grupo Clarín habría que agregarle: Diario Clarín - Diario Olé - La Razón (75%) - La Voz del Interior (Córdoba) - Los Andes (Mendoza) - Día a día (Córdoba) - Arte Gráfico Editorial Argentino SA (AGEA) - Revistas que se venden con sus diarios, como Genios; Jardín de Genios; Revista Ñ; Viva; Enseñar. - Editora de Revistas S.A., a través de las cuales distribuye Elle Colecciones Internacionales; Elle Decoración; Elle Hombres. - Artes Gráficas Rioplatenses - Papel Prensa S.A. (49%) - Agencia de Noticias DYN (25,6%) - Revista Rumbos - CIMECO (Compañía Inversora en Medios de Comunicación) - Revista Pymes - Revista ARQ - Revista Miradas - Editorial Tinta Fresca. Compañía de Medios Digitales (CMD) - Fibertel (60%) - Clarin.com - Ciudad Internet - Fullzero - Flash banda ancha - Vontel (Telefonía banda ancha) - CMD Internacional - CMD Do Brasil - Clarin.com (España) - Másoportunidades.com - Guía Clarin.com - deAutos.com - Ubbi.com - DePagos.com - Confronte.com - Datamarkets.

de Santa Fe. Además, tenía las siguientes repetidoras: Canal 7 de Santiago del Estero, Canal 9 de La Rioja , Canal 13 de Corrientes, Canal 13 de San Luis y Canal 13 de Río Grande.

Cabe aclarar que, a finales del año 2016, Telefónica vendió la cadena de televisión Telefé a la compañía estadounidense Viacom por USD 345 millones. Viacom es el quinto conglomerado mediático más grande del mundo. Está en pleno proceso de negociaciones para fusionarse con la cadena CBS, la señal de televisión abierta más grande de Estados Unidos. Comprende la gestión de señales como MTV, Nickelodeon, Comedy Central y VH1, entre otras, y la de producción y distribución de contenidos, con Paramount Pictures.

Otro oligopolio mediático es el Grupo Uno, dueño de: Supercanal Holding (51,2%), América TV (51%), Canal 6 (San Rafael), Canal 7 (Mendoza), Canal 8 (San Juan), Canal 5 (San Juan), América 24, Horizonte (Mendoza), Trinidad TV (Mendoza.), CTC Cable (San Rafael), Telecable (Godoy Cruz), Su Canal (Luján de Cuyo), Pehuenche Cable (Malargüe), Cablevideo Canal 2 ( Santa Fe). También tiene las radios: La Red, Radio Rivadavia (no se sabe a ciencia cierta el porcentaje, pero se calcula que va del 10 al 40%), AM Nihuil, FM Brava, FM Latinos, FM Montecristo, FM Ayer, AM LV2 Ciudad de Córdoba (40%), Rosario Difusión SA (LT3), Voces SA (LT8), FM Cadena 100, FM Estación Del Siglo (89.3 Concordia, Entre Ríos), FM Meridiano, LT 8, LT 3 Cadena Cerealista, LT15 Radio del Litoral (Concordia), LT 41 (Gualeguaychú), LT 39 Radio Victoria, Radio Calingasta (AM 990 San Juan) y FM Nuetra (103.5 San Juan).

El grupo español Prisa, por su parte, es dueño de Radio Continental, FM 40 Principales y otras casi 60 radios en todo el interior del país. El grupo Electroingeniería posee Radio Del Plata y 360 TV, mientras que el Grupo Veintitrés, hasta principios del 2016, era dueño de Radio América, Vorterix Rock, Rock and Pop, Radio Splendid, canal CN23 y canal Vivra. Finalmente, el Grupo Indalo es dueño del paquete accionario de C5N, Radio 10, las emisoras FM Mega, Vale, Pop y TKM y la productora de contenidos Ideas del Sur.

Ante este panorama, cabe preguntarnos entonces, ¿qué es la concentración mediática? Conceptualmente, se diferencia la concentración de la propiedad, que implica la centralización del capital de una actividad económica en pocas manos, por un lado, de la concentración de las audiencias o mercados, que implica que la mayor parte de los usuarios finales de un medio de comunicación confluyen en una misma opción de consumo, por el otro (Mastrini y Becerra, 2011).

¿Cuáles son los efectos de la concentración mediática? En primer lugar, como ya vimos, el principal peligro es la tendencia de los mercados a configurar regímenes de oligopolio o monopolio. Unas pocas empresas de gran dimensión ocupan la totalidad del mercado reduciendo las opciones disponibles. De esta forma, la concentración puede promover incluso la desaparición de actores pequeños o marginales.

Sin embargo, la concentración mediática entraña otros peligros. Podríamos agrupar los efectos de la concentración en los siguientes aspectos (Becerra y Mastrini, 2007):

- 1- En los medios de comunicación, la concentración provoca una reducción de las fuentes informativas lo que genera menor pluralidad de emisores.
- 2- Además, la concentración de medios tiende a la unificación de la línea editorial. Es difícil que en un mismo grupo de comunicación se hallen diferencias profundas sobre temas que son sensibles en la línea editorial. Cuando se trata de tomar partido por

medidas importantes es difícil que un mismo grupo albergue posiciones realmente diversas.

- 3- Por otra parte, la concentración lleva al conflicto de intereses entre el propósito informativo y el entramado económico del grupo de comunicación concentrado, lo que genera que la información política y económica (tanto la que se brinda como la que se omite) esté filtrada por estos intereses (Califano, 2007).
- 4- Asimismo, la concentración genera una relativa homogeneización de los géneros y formatos de entretenimiento. Esta estandarización de géneros y formatos implica una disminución en la diversidad de contenidos.
- 5- Finalmente, otra consecuencia de la concentración es el de la centralización geográfica de la producción de contenidos e informaciones en los lugares donde se asientan los principales grupos mediáticos. Este impacto también debilita el espacio público y empobrece la disposición de distintas versiones sobre lo real por parte de las audiencias, condenando a una subrepresentación a vastos sectores que habitan en el “interior”.

## **5. Políticas de comunicación**

Como vimos, la concentración mediática tiende, básicamente, a reducir las fuentes informativas. Por otra parte, en páginas anteriores, sostuvimos que la libre circulación de información resulta fundamental para que los ciudadanos sean capaces de conocer, discutir y decidir sobre aquellas cuestiones de interés general que involucran al conjunto de la sociedad.

La libertad de información es un derecho sobre el que descansa el orden democrático. Precisamente, por eso, no puede existir un sistema político genuinamente democrático sin medios de comunicación que den cuenta de la diversidad política y cultural de la sociedad. Sólo con medios de comunicación democráticos de información confiable y diversa, los ciudadanos son capaces de debatir, proponer y actuar en el espacio público donde se dirimen las cuestiones políticas.

Ahora bien, ¿quién debe garantizar el derecho a la libertad de información? Como en el caso de cualquier otro derecho, es el Estado –a través de sus instituciones–, el que debe garantizar la libertad de información a sus ciudadanos. Para ello, el Estado tiene el poder y la autoridad de establecer leyes que regulen el funcionamiento de los medios masivos de comunicación. Podríamos decir, entonces, que una política de comunicación puede definirse como un conjunto de acciones u omisiones que representan determinada forma de intervención estatal (Oszlak y O’Donnell, 1984) en materia de comunicación, a fin de elaborar una serie de normas que regulen el funcionamiento de los medios de difusión masiva –tanto públicos como privados– en un Estado determinado (Graziano, 1988).

Pero, ¿qué implica, en la práctica, la regulación de los medios masivos? Para comprender el alcance, el funcionamiento y la finalidad de las políticas de comunicación detengámonos, brevemente, en algunas cuestiones de orden técnico.

Cualquier medio de comunicación transmite información de un punto a otro. Esta información viaja en forma de datos, imágenes, voz y sonido por el espacio a través de ondas

electromagnéticas. El medio por el que circulan estas ondas se denomina espectro radioeléctrico. Si bien, en principio, el espectro radioeléctrico parece algo abstracto e intangible, veamos de qué manera se materializa en la realidad.

Cuando movemos el dial de una radio lo que estamos haciendo, en realidad, es recorrer el espectro radioeléctrico. En las distintas frecuencias tenemos la posibilidad de sintonizar las emisoras disponibles. En el caso de las radios AM, por ejemplo, podemos encontrar Radio Continental en la frecuencia 590 del dial, Radio Mitre en la 790, Radio del Plata en la 1030 y, así, sucesivamente. Lo mismo sucede con la televisión. Cuando cambiamos de un canal a otro nos posamos en las diferentes emisoras que forman parte del espectro (Canal 13, Telefé, América TV, etc.).

Sin embargo, el espectro radioeléctrico tiene una particularidad: es finito. Al llegar a una determinada cantidad de señales, se satura y no puede transmitir ninguna otra. Si miramos de izquierda a derecha el dial de una radio, veremos que tiene un final. Cuando el dial se llena de emisoras ninguna otra puede incorporarse ya que, en tal caso, comenzarían a interferir unas con otras y no podríamos sintonizarlas ni oírlas con claridad. Lo mismo sucede con la televisión. Hay una limitada cantidad de canales y no puede haber más de una emisora por canal.

Esta finitud del espectro radioeléctrico lleva a que sea declarado como un recurso natural, de carácter limitado, que constituye un bien de dominio público y, sobre el cual, el Estado ejerce su soberanía. Es decir que, al igual que cualquier recurso natural de un país -como el agua, los minerales o la energía-, el espectro pertenece al Estado y es el propio Estado el encargado de administrarlo. ¿De qué modo administra el Estado el espectro radioeléctrico? Otorgando una licencia a un proveedor de servicios de comunicaciones inalámbricas, ya sea de radio o televisión. Esta licencia le otorga al titular el derecho de utilizar una porción del espectro (uno o varios canales de televisión, una o varias emisoras de radio) por un tiempo determinado fijado por ley.

Como puede verse, existe una relación directa entre la cantidad de licencias y la cantidad de espacio que se ocupa dentro de espectro radioeléctrico. A mayor cantidad de licencias mayor ocupación del espectro y viceversa. En palabras más sencillas: los oligopolios mediáticos tienen la titularidad de la mayoría de las licencias para ocupar y utilizar el espectro radioeléctrico. Gran parte de las emisoras existentes pertenecen a los mismos dueños y queda muy poco lugar para otros medios de comunicación. Revertir la concentración mediática para garantizar el derecho a la libertad de información, implica necesariamente, redistribuir la cantidad de espectro radioeléctrico que posee cada grupo de medios. La regulación de esa distribución es, precisamente, el objetivo de las políticas de comunicación que debe llevar a cabo el Estado.

## **6. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual**

El 10 de octubre del año 2009, tras su aprobación por el Congreso de la Nación, fue promulgada la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), que establecía las normas para regular el funcionamiento y la distribución de licencias de los medios radiales y televisivos en la República Argentina. Si bien el texto de la normativa es extenso, repasemos los puntos principales de la LSCA, sobre todo, los referidos a la concentración mediática.

En primer lugar, se considera a la comunicación audiovisual -en cualquiera de sus soportes- como una actividad social de interés público, de carácter esencial para el desarrollo sociocultural de la población, por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones sin ningún tipo de censura.

Con el fin de impedir la formación de monopolios y oligopolios, el proyecto de ley puso límites a la concentración, fijando topes a la cantidad de licencias. ¿De qué manera? Un mismo concesionario sólo estaba autorizado a tener una licencia de servicio de comunicación audiovisual sobre soporte satelital, hasta 10 señales de radio y de televisión abierta o cable (la ley anterior permitía hasta un total de 24) y hasta 24 licencias de radiodifusión por suscripción. Además, a ningún operador se le permitía dar 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 podría ser dueño de una empresa de distribución de TV por cable en la misma localidad, y viceversa. También se impedía que las compañías telefónicas brinden servicios de televisión por cable.

Por otra parte, la duración de las licencias para prestar servicios audiovisuales, es decir, el derecho de utilizar el espectro radioeléctrico, durarían diez años y se podrían prorrogar por diez años más, previa realización de audiencias públicas. Quienes hayan obtenido una renovación o prórroga, no estaban autorizados para solicitar una nueva extensión de plazo por ningún título.

Además, se reservaba el 33% del espectro radioeléctrico, en radio y televisión, para organizaciones sin fines de lucro, otro 33% para medios estatales y el último tercio para medios de comunicación con fines comerciales. Asimismo, los pueblos originarios estaban autorizados para la instalación y funcionamiento de radios AM y FM así como de señales de televisión abierta.

¿De qué manera, entonces, afectaban las disposiciones de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual a los oligopolios mediáticos?<sup>3</sup> En principio, uno de los aspectos más controvertidos de la normativa fue el hecho de que no permitía tener, a la vez, un canal de aire y una distribuidora de señales de cable. Además, si una empresa se encargaba de la distribución se veía limitada en la generación de contenidos.

En el caso de Clarín, por ejemplo, el nuevo marco obligaba al grupo mediático a elegir entre quedarse con Canal 13 (canal de aire) o Cablevisión/Multicanal (distribuidora de señales). A su vez, en el caso de optar por esta segunda opción, también debería elegir entre quedarse con las señales TN, Volver, TyC o Magazine. Pero, además, al tener que cumplir con el límite de no superar el 35% del de participación de mercado, debería ceder su excedente en la cantidad de abonados al servicio de cable.

Por supuesto que esta situación significaba perder gran parte del mercado para el multimedio y, por lo tanto, resignar una importante cantidad de sus ganancias. Por ello, luego de la sanción de la LSCA, el Grupo Clarín impugnó la aplicación de cuatro de sus artículos (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 y que lo obligaban a la desinversión. Con el argumento de sufrir un ataque por parte del gobierno, que atentaba contra la libertad de expresión, la empresa paralizó la plena aplicación de la LSCA durante más de cuatro años, evitando

---

<sup>3</sup> Ver anexo

así, la adecuación a los artículos 41, 45, 48 y 161 y manteniendo la posesión de la totalidad de las licencias de sus medios de comunicación.

Finalmente, el 29 de octubre de 2013, luego de cuatro años de su promulgación, la LSCA fue declarada constitucional por la Corte Suprema de Justicia determinando la validez de los cuatro artículos en cuestión. Por lo tanto, se obligaba la adecuación y consecuente desinversión 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 LSCA.

El 4 de noviembre de 2013, el Grupo Clarín presentó su propuesta de adecuación voluntaria que implicaba el reparto de los medios audiovisuales en seis unidades diferentes y sin vinculación.<sup>4</sup> Sin embargo, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) denunció que existían vínculos entre los controlantes propuestos y que, en la venta de los canales, se incluían condiciones que permitían pensar que, en realidad, no se transfería la propiedad. Con estos argumentos se puso fin al proceso voluntario y se inició la adecuación forzosa. Ante esta situación, a pedido del Grupo Clarín, se dictó una nueva medida cautelar suspendiendo la adecuación de oficio. La cuestión de fondo giraba en torno a la constitucionalidad de la reglamentación del procedimiento de adecuación.

Finalmente, el 4 de enero de 2016, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 267/15, el Poder Ejecutivo Nacional modificó varios artículos centrales de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En síntesis, en lo referido a la cuestión de la concentración mediática, los cambios consistieron en (Becerra, 2016):

- 1- Se eleva de diez a quince la cantidad de licencias de radio y televisión abierta a nivel nacional y de tres a cuatro las licencias en el orden local.
- 2- La TV por cable deja de estar regulada por la LSCA. Con ello, el DNU elimina el límite para licencias y porcentaje de dominio de mercado de los cableoperadores.
- 3- Elimina las reglas que, según la LSCA, impedían la concentración cruzada entre licenciatarios de TV abierta y TV por cable.
- 4- Elimina el límite del 35% de la cobertura de audiencia potencial para emisores de TV abierta y radio.
- 5- Todos los licenciatarios son beneficiados con la introducción de una “prórroga automática” de cinco años a toda licencia audiovisual y se relajan las condiciones para que, después, los licenciatarios tramiten una nueva prórroga por otros diez años.
- 6- Habilita el cruce para que multimedios audiovisuales puedan brindar servicios de telecomunicaciones y para que, posteriormente, los grupos de telefonía puedan ofrecer televisión por cable.

---

<sup>4</sup> La Unidad 1 quedaría integrada por Artear S.A. (Canal 13 de la ciudad de Buenos Aires, TN, y participación en canal 12 de la ciudad de Córdoba y canal 6 de Bariloche), Radio Mitre S.A. (con dos AM y tres FM), y 24 licencias de cable. La Unidad 2, continuadora de Cablevisión, quedaría con otras 24 licencias de cable. La Unidad 3, con 18 licencias de cable y una de televisión por suscripción por vínculo radioeléctrico. La Unidad 4, con los canales del Grupo, como Magazine y Volver. La Unidad 5, con cuatro radios FM. La Unidad 6, con canal 7 de Bahía Blanca y canal 9 de Mendoza.

El 28 de enero, luego del nuevo marco regulatorio que posibilitó el decreto 267/15, el Grupo Clarín completó la compra del 100% de Nextel Argentina a través de Cablevisión por un total de u\$s 165 millones. La intención del multimedio es ingresar en el mercado de las telecomunicaciones brindando el cuádruple play, es decir, el servicio de telefonía fija y móvil, internet y televisión por cable en una disputa con Telefónica, Telecom y Claro.

Por su parte, el fondo de inversión Fintech -socio de Clarín-, compró Telecom por 960 millones de dólares. La compra incluye la empresa de telefonía celular Personal y la de servicios de acceso a Internet Arnet. Con Cablevisión y Telecom, Clarín puede quedar en una posición inmejorable ya que tendría el cableado de la telefonía fija, la infraestructura para la telefonía móvil, la estructura y la clientela actual de la empresa de cable unidas, además, a dos de las más importantes prestadoras de internet: Fibertel y Arnet. En este contexto, Telefónica, que en la Argentina domina el 45% del mercado de telefonía fija, el 32% móvil y el 27% de la banda ancha de internet se posiciona como único competidor posible en una batalla que aún está por resolverse.

## **7. Algunas palabras finales sobre un futuro incierto**

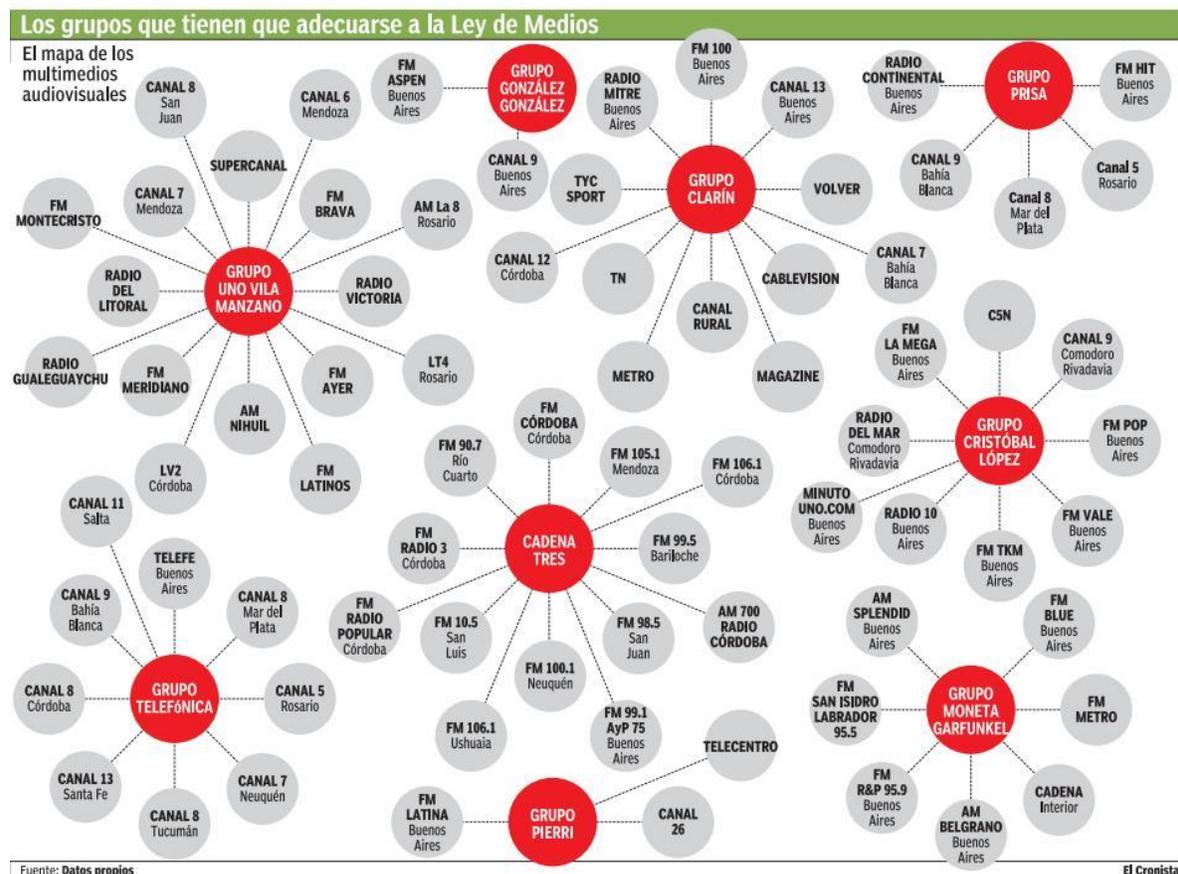
Como vimos durante el desarrollo de este texto, las políticas de comunicación son una herramienta legítima a través de la cual el Estado tiene el deber de regular el funcionamiento de los medios masivos. La importancia de esta regulación radica en el hecho de que la concentración mediática atenta contra la libertad de información, derecho fundamental para la existencia de un orden democrático pleno.

También vimos de qué manera la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual intentó reordenar el régimen de propiedad de los grupos mediáticos concentrados y las innumerables dificultades con las que se topó por la judicialización de la normativa.

Finalmente, luego del decreto promulgado en 2016, pareceríamos asistir a un periodo de restauración en el que -como dice Martín Becerra-, al eliminar casi todos los obstáculos dispuestos por la LSCA, se conduce a una mayor concentración del mercado. Y, dado que los grupos y empresas ya existentes son muy asimétricos, los más grandes parten con enormes ventajas para incrementar su dominio en el nuevo proceso concentrador (Becerra, 2016).

En definitiva si, como afirma la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho de la libertad de información de los ciudadanos”, actualmente, pareceríamos estar cada vez más lejos de lograrlo.

## 8. Anexo



### Referencias bibliográficas:

- “¿Quién es dueño de qué medio en la Argentina?” (2016). Revista Apertura. Disponible en: <http://www.apertura.com/negocios/Quien-es-dueno-de-que-medio-en-la-Argentina-20160905-0005.html>
- BECERRA, Martín (2016). “Restauración”. Disponible en: <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/>
- BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo (2007). “La concentración mediática argentina: De eso no se habla”, en Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2007, pp. 459-464.
- BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo (2012). “La concentración mediática”. Disponible en: <https://martinbecerra.wordpress.com/2012/02/22/la-concentracion-mediatica/>
- BUSSO, N. y JAIMES, D. (2011). “La cocina de la ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina”. Buenos Aires, FARCO.

- CALIFANO, Bernadette (2007). "Medios y políticas de comunicación en Argentina bajo el gobiernos de Néstor Kirchner (2003 – 2007)". Buenos Aires. Fac. de Ciencias de la Comunicación – U.B.A.
- GINIGER, Luis Pablo (2007). "Legislación y concentración mediática en la Argentina". *La revista del CCC* [en línea]. Septiembre / Diciembre 2007, n° 1. Actualizado: 2007-11-13 [citado 2016-12-21]. Disponible en Internet: <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/11/>. ISSN 1851-3263.
- GRAZIANO, Margarita (1988). "Política o ley: debate sobre el debate", en *Revista Espacios*, Buenos Aires, Fac. de Filosofía y Letras - U.B.A.
- Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual
- O'DONNELL, G. (2010). "Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa". Buenos Aires: Prometeo.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1984). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En G. Flores y J. Nef (comps.), *Administración pública. Perspectivas críticas*. San José de Costa Rica: ICAP.