

EL CASO DE LA DEFENSORÍA DEL PÚBLICO ARGENTINA EN EL CONTEXTO DE OBSERVATORIOS DE AMÉRICA LATINA

Carolina Inés Rubini

Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo principal indagar acerca del papel que ocupan y ejercen los observatorios de medios entendidos como espacios que se dan en un proceso de democratización de la información en América Latina. Asimismo, el trabajo busca identificar estrategias para ejercer sus funciones y caracterizar estas experiencias como vehículos de visibilidad y participación de la ciudadanía.

Además, este trabajo busca insertar el origen, función y acción de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual argentina creada a partir del reticulado de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n.º 26.522 sancionada en octubre de 2009. La elección de este organismo en el contexto de observatorios y veedurías de América Latina está guiada por el interés de analizar una institución de novedoso desarrollo en sus líneas de implementación.

A partir de la perspectiva de la economía política de la comunicación y de los estudios sobre diversidad cultural, la metodología del trabajo es cualitativa y está basada en el análisis normativo de la Ley 26522/09 en la lectura y discusión de la bibliografía y en el análisis de las propias publicaciones de la Defensoría.

Palabras clave: observatorios, ciudadanía, diversidad cultural, América Latina, Argentina.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo principal indagar acerca del papel que ocupan y ejercen los observatorios de medios entendidos como espacios que se dan en un proceso de democratización de la información en América Latina. Asimismo, el trabajo busca identificar estrategias para ejercer sus funciones y caracterizar estas experiencias como vehículos de visibilidad y participación de la ciudadanía. Es decir, conocer cuál es su perfil y sus situaciones en materia de información, comunicación y cultura.

Luego, como objetivo general se busca analizar de qué modo se concreta, si esto es así, la participación de la ciudadanía a través de dichas experiencias. En ese sentido, se trata de observar alcances y límites, vínculos, modos de interacción de los medios y lugares de presencia de ciudadanía en procesos de interacción.

Además, este trabajo busca insertar el origen, función y acción de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual argentina creada a partir del reticulado de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n.º 26.522 sancionada en octubre de 2009. La elección de este organismo en el contexto de observatorios y veedurías de América Latina está guiada por el interés de analizar una institución de novedoso desarrollo en sus líneas de implementación. Vale aclarar que los observatorios de medios en esta región irrumpen con fuerza a partir de la segunda mitad de 1990 relacionados con la información, la

comunicación y la cultura; y que desenvuelven un rol estratégico tanto a nivel ideológico como económico en el seno de las sociedades capitalistas contemporáneas (Albornoz y Herschmann, 2007).

En ese sentido, este trabajo se basa en organismos que se presentan en la búsqueda de igualdad de acceso y representación mediática inmersa en un proceso de reconfiguración económica, social y política de los países de la región. Las problemáticas por observar, y sobre las que postulan actuar dichos organismos, están relacionadas con las crisis democráticas vividas en los diversos puntos del continente latinoamericano. La aparición de estos confluirá a investigadores, profesionales, pero en especial a la ciudadanía toda como un actor que vuelve a emerger luego de situaciones comprometidas.

Asimismo, varios teóricos en la materia asumen que la revelación respecto a observatorios de medios ocurrió en 2002 con la creación de Media Global Watch (Observatorio Global de los Medios) en el marco del II Foro Social Mundial celebrado en Porto Alegre y con sede oficial en París a partir de enero de 2003. Su objetivo es promover el derecho de los ciudadanos a una información veraz y contrastada. Ignacio Ramonet y Armand Mattelart, dos de sus más importantes impulsores, pusieron entonces en marcha un proyecto de observación mediática a escala internacional. A partir de allí, iniciativas en países como Venezuela y Brasil serán las más acentuadas.

En ese sentido, Mattelart expuso en una nota publicada en *Le Monde Diplomatique* que el Observatorio Global de los Medios busca “impulsar todo tipo de acciones tendientes a promover y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos en todos los países” y que está “destinado a expandirse a través de observatorios nacionales integrados, en partes iguales, por periodistas, investigadores universitarios y usuarios”. Con la irrupción de internet, el enfoque instrumental de los medios, de las redes y de la cultura en una dimensión internacional “descubre”, acentúa más que quitar el velo las problemáticas de los modelos de “implantación social” lejos de ser reconocido por los componentes más importantes. Mattelart reconoce que “este avance se debe en gran medida al trabajo pionero realizado desde hace años en el sector por la World Association for Christian Communication (WARC), de Londres, la Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), de Quito, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), de Montreal, e Inter Press Service” (Mattelart, 2003). Así se vuelve latente la lucha por el derecho a la información como “filosofía de la acción colectiva” (Mattelart, 2003) sobre gestión de bienes culturales comunes de la humanidad.

Sin embargo, existen bastas iniciativas a lo largo de todo el territorio. Basándonos en ello, trazaremos algunas líneas comunes y otras diferentes entre dichos organismos de la región. Pero en particular, este trabajo analizará la creación de la Defensoría del Público en Argentina, a partir de la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) en octubre de 2009, y en pos de ello su reciente funcionamiento.

Asimismo, este trabajo propone observar las relaciones que traza la Defensoría del Público argentina, institucionalizada como quinto poder en la esfera pública, en especial bajo la órbita del Poder Ejecutivo pero con la colaboración de diversas organizaciones sin fines de lucro. En ese sentido, el análisis tendrá siempre

como objetivo la protección de grupos sociales vulnerados que buscan incidir a través de los medios para transformar condiciones de estigmatización, discriminación, o algún otro tipo de violencia.

Metodología

A partir de la perspectiva de la economía política de la comunicación y de los estudios sobre diversidad cultural, el interés radica en el análisis de los observatorios de medios con relación al proceso de democratización de las sociedades latinoamericanas y, a su vez, de la intervención normativa del Estado respecto a la distribución de los recursos de comunicación.

La metodología del trabajo, de carácter cualitativo, se basa en el análisis normativo de la Ley 26522/09 de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina, en la lectura y discusión conceptual de la bibliografía del campo de la economía política de la comunicación y de las políticas de comunicación, y en el análisis de la creación de la Defensoría del Público argentina tras la sanción de dicha ley de medios argentina.

Se utilizarán fuentes secundarias, tales como leyes, normas, resoluciones e información institucional, como así también las propias producciones publicadas por la Defensoría.

Marco teórico

A partir de la perspectiva de la economía política de la comunicación y de los estudios sobre diversidad cultural, vale destacar para este trabajo la literatura producida por Luis Albornoz junto a Micael Herschmann, y la producida por Ramón Zallo, todos ellos investigadores europeos que desarrollaron textos muy útiles para este trabajo.

Asimismo, Albornoz y Herschmann plantean la "escasa reflexión teórica, especialmente en castellano y portugués, producida acerca de esta nueva figura". De todas formas, resaltan los trabajos de Ramonet (2003), Rey (2003), Getino (2004), Alfaro Moreno (2004), Mattelart (2005), Bruollón y otros (2005). Y en ese sentido marcan tres momentos claves para reflexionar sobre las características y funciones de los observatorios. En principio marcan el nombrado II Forum Social Mundial (Porto Alegre, 2002), en el cual se suscitó la creación del Observatorio Internacional de Medios de Comunicación / Media Watch Media (www.mwglobal.org); luego el Taller de Trabajo "Observatorios y veedurías ciudadanas de los medios de comunicación en América Latina" que organizaron el Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación de la Fundación Friedrich Ebert (FES) y el Espacio La Tribu (miembro de AMARC) (Buenos Aires, 2003); y el II Encuentro Internacional sobre Diversidad Cultural "Las industrias culturales en la globalización", en el cual se realizó la sección "Observatorios de políticas culturales: experiencias locales y regionales" (Buenos Aires, 2004).

A partir de allí, los autores plantean dos raíces básicas para el análisis de dichas instituciones. Por un lado, se encuentra el denominado "observatorio fiscal", aquel espacio articulador de la ciudadanía desde donde se fiscaliza el funcionamiento de los de los medios de comunicación. Por otro lado, los autores reconocen al

“observatorio estadístico”, aquel que busca lograr una normalización estadística en las esferas de la producción y el consumo informativo o cultural.

Ramón Zallo (2006a) asume que la finalidad de observatorios, veedurías, ombudsman, o como se identifique, es ampliar el espacio público más allá del de la Administración y de los agentes políticos especializados. Es decir, lograr “valores colectivos que no emanan directamente el interés institucional o de Estado, sino de un discurso colectivo de construcción democrática y social”. Allí es donde se ubica el equilibrio entre lo público, social y lo particular. En este caso, es muy interesante concebir esta lógica, porque si bien la Defensoría del Público que crea la ley SCA está relacionada con la Administración más bien estatal que gubernamental, incluso así se vislumbra cierta autonomía por su relación muy ligada a diferentes organizaciones de la sociedad civil.

Por ello, la sanción de la ley se vuelve tan importante, porque se da tras un proceso de arduo debate nacional que luego desarrollaremos en profundidad. Es interesante aquí marcar también que Zallo concibe al desarrollo social y humano de cualquier sociedad “por la disposición de un sistema de medios a la altura de los retos de la integración, la adaptación y el cambio social, lo que a su vez remite a una regulación que acompañe a ese sistema comunicativo audiovisual en ámbitos diversos”. Así también, el autor plantea la necesidad de una regulación que procure responder a los retos de las novedades tecnológicas, porque el ejercicio de los derechos elementales de comunicación sigue siendo el mismo conforme surjan otros soportes.

Entonces, es la sociedad la que se vuelve inmersa en los debates que le atañen y que buscan una regulación para ello. Este actor vuelve a emerger en busca de pluralidad, pero sobre todo de los derechos y de las libertades fundamentales que como actor ciudadano posee. Esto se da en estrecha relación con la cultura, con programaciones de calidad en todos los medios. En ese sentido, las funciones que estos organismos pueden tener son variadas: además de asesoría, consulta, vigilancia, arbitraje, canalización de quejas e informes relativos a contenidos, pueden ser decisores de regulación / corrección, e incluso sanción y de facilitar que los respectivos gobiernos cumplan con las normas de aplicación de la regulación vigente.

Aquí entonces lo que se trata es de robustecer a la democracia desde varios caminos, pero en especial en el de la participación social y en ese eje se torna esencial el concepto de ciudadanía. En este trabajo nos basamos en la definición de ciudadanía comunicativa realizada por María Cristina Mata (profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Mata postula que la ciudadanía comunicativa se entiende como “el reconocimiento de la capacidad de ser sujeto de derecho y demanda en el terreno de la comunicación pública, y el ejercicio de ese derecho. Se trata de una noción compleja que envuelve varias dimensiones y que reconoce la condición de público de los medios que los individuos tenemos en las sociedades mediatizadas. La noción de ciudadanía comunicativa remite necesariamente a derechos civiles (libertad de expresión, derecho a la información, posibilidad de exigir la publicidad de los

asuntos públicos, etc.) jurídicamente consagrados por diversos instrumentos tales como la constitución de los Estados, leyes, decretos, disposiciones reglamentarias. En este sentido, y como ocurre en general con los derechos civiles, la ciudadanía comunicativa representa un límite a la acción del Estado con el fin de garantizar la libertad de las personas y representa un estatus jurídico” (Mata, 2006: p.13)

Contexto latinoamericano

En 1973, la Declaración final de la IV Conferencia de Jefes de Estado y Gobierno de los Países No Alineados expresó que el imperialismo no solo se había accionado en el dominio político y económico, sino que comprendía también al dominio cultural y social, razón por la cual imponía su dominación ideológica a los pueblos del mundo que estaban “en vías de desarrollo” (1973). Tan solo un año después la UNESCO expone la noción de “imperialismo cultural” como uno de los temas centrales a ser tratados en adelante. En pleno proceso de descolonización mundial, los países del Tercer Mundo comenzaron a denunciar el desequilibrio en los flujos informativos y la dominación cultural que Estados Unidos lograba en las asimetrías mundiales a través de la producción y circulación de contenidos y bienes culturales. En la Asamblea General de UNESCO de 1976, en un contexto de geopolítica de bloques, dichas naciones no alineadas comenzarán a plantear en debate la creación de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC).

En 1977, en el contexto de plena guerra fría, el senegalés Amadou-Mahtar M'Bow, director de la UNESCO convocó a notables para formar la Comisión Internacional de Estudios sobre Problemas de la Comunicación y escribir un informe sobre los debates que caracterizaban a la comunicación en aquel entonces. Dicha entidad será reconocida bajo el nombre de Comisión Sean Mac Bride debido a su director, premio Nobel y Lenin de la Paz. Los debates giraban en torno al desarrollo tecnológico, el libre flujo de la información y la dependencia de las naciones en materia comunicativa. Como resultado de aquella comisión, en 1980 se aprobó por 56 estados miembros de la UNESCO el informe Un solo mundo, voces múltiples: Comunicación e información en nuestro tiempo, conocido como Informe Mac Bride. Este texto, aprobado en Belgrado no solo retomaba la esencia que impulsaba el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), sino que denunciaba los procesos de concentración, los desequilibrios del eje territorial Norte-Sur y planteaba la posibilidad de nuevos usos tecnológicos que no erosionaran la diversidad cultural e informativa, promoviendo el derecho a informar y ser informado.

En este marco, la Convención de la UNESCO sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales adoptada en 2005 permitió a los Estados reconocer la naturaleza distinta de sus productos y servicios culturales, afirmando su derecho soberano de respaldar sus culturas nacionales con políticas y otras medidas. Tal como asume Mattelart (2003), “el servicio público y la excepción cultural deben prevalecer sobre los mecanismos del mercado. Principios a los que la OMC, favorable a la liberalización de los servicios, intenta oponerse”.

Elizabeth Fox y Silvio Waisbord en *Latin Politics, Global Media* (2002), exponen una visualización de políticas locales latinoamericanas y demuestran que, en el proceso de globalización, tanto los Estados como los mercados han formado recientemente la evolución de los medios de comunicación en la región. Es por eso por lo que su trabajo se basa en analizar cómo los patrones históricos afectaron la relación entre estados y mercados. En ese sentido es interesante el planteo en el que la globalización mediática coincide con el notable desarrollo de la historia política latinoamericana. Con ello se refiere a la creciente estabilidad de instituciones democráticas entre desigualdades políticas. Es allí donde ambos autores consideran que la relación entre Estado y mercado ha cambiado entre alojamiento y confrontaciones durante períodos democráticos y autoritarios.

Fox y Waisbord reconocen que el viejo debate entre medios públicos y privados, característico de las políticas en Latinoamérica, ha llegado a su fin, y en detrimento a ello el modelo privado ha copado los mercados mediáticos. Unos pocos conglomerados fueron beneficiados durante una larga ola neoliberalista de privatización, que ocupó fuertemente la década de los noventa en muchos casos en proximidad a los gobiernos. Pero ese proceso tuvo un inicio bastante anterior a esa época.

Las elites políticas en Latinoamérica gravitaron, históricamente, en la construcción de un modelo de comunicación comercial. Los propietarios privados de estaciones de radio y televisión, con financiación plena de publicidad, operaron en un mercado competitivo. En las “tempranas décadas de los años veinte”, Estados Unidos invirtió en la región y facilitó dicho modelo de comunicación. Sin embargo, es interesante el punto al que llegan los autores, ya que reconocen que la radiodifusión comercial como modelo que adoptó Latinoamérica, fue en muchos casos “no regulado pero fuertemente controlado”. Dos motivos solventaron esta situación: algunos gobiernos no democráticos controlaron la política de medios más que las preocupaciones de las elites en detrimento de la regulación del crecimiento comercial o los “logros del *establishment* del servicio público” (Fox y Waisbord, 2002).

A su vez, un sistema de radiodifusión comercial dócil, de casi nulas políticas de comunicación, satisfacía su empoderamiento ya que necesitaban de crecimiento económico y estabilidad política. Si bien en los años sesenta hubo tentativas de sistemas políticos de radiodifusión nacional por estados latinoamericanos, no lograron el éxito en su momento, sino más tarde, con la necesidad de incrementar el control político.

Lamentablemente esta necesidad no se vio acompañada por la motivación de considerar siquiera servicios públicos. La unión de “los ingresos por publicidad que proporcionaron la mayor parte de la financiación del sistema junto con una fuerte regulación gubernamental orientada a la industria nacionalista se reflejó en las cuotas de programación nacional y la prohibición de inversiones extranjeras en las industrias de medios de comunicación” (Fox y Waisbord, 2002).

Si nos abocamos a la Argentina, para entender el contexto en el cual surgirá la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, la incidencia estatal vivida durante la “década infame”, la década del treinta, con la primera dictadura militar que tomó el poder en el país y luego, la ola librecambista de las

dictaduras militares que “barrieron” Latinoamérica en la década del setenta solventó a empresas comerciales de comunicación y acalló cualquier otro tipo de organización bajo un control político “blindado”. Fuertes oligopolios del sector se desarrollaron. Los estados fueron los perdedores de ese proceso. Los gobiernos controlaron las estaciones de radiodifusión y restringieron los contenidos relacionados de manera fuerte con las corporaciones.

En ese camino, Argentina contaba con una sola ley de radiodifusión con tratamiento parlamentario, la ley n.º 14.241 promulgada en 1953, durante el segundo gobierno de Juan Domingo Perón (1952-1955). En ese contexto surge el marco normativo que, según los profesores e investigadores argentinos Martín Becerra, Santiago Marino y Guillermo Mastrini en su artículo “El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina” (2010), tenía como elemento clave una norma (22285/80) sancionada en 1980 por el gobierno de facto de 1976, “que llevó adelante la dictadura más cruel de historia argentina, que reguló muchos aspectos de la sociedad y diseñó un sistema de medios centralista y privatista, con muchos sectores excluidos de sus derechos” (Becerra, Marino y Mastrini, 2010). Dicha norma estuvo vigente hasta fines de 2009, con modificaciones parciales entre 1989 y 2005. Durante los veinticinco años de régimen constitucional que siguieron a la dictadura, el Estado tomó un lugar de fuerte “agente aglutinador desde políticas de corte neoliberal sobre todo a partir de 1989” (Becerra, Marino y Mastrini, 2010). Característico de este período, las condiciones de acceso y participación se volvieron aún menos democráticas por lo que el derecho a la comunicación se vio totalmente relegado.

La última dictadura cívico-militar (1976-1983) fragmentó el sistema de medios nacional sin privatizarlo, aunque su discurso fue privatizador. Dicha situación permaneció durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989, Unión Cívica Radical) en los ochenta hasta modificarse en la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1995, 1995-1999, Partido Justicialista). Este último Presidente privatizó rápidamente los medios de comunicación. A partir de ese momento, el Estado constituyó un papel activo en la aplicación de políticas neoliberales: rerregulación, concentración y extranjerización de la propiedad. En ese sentido, las limitaciones políticas señaladas contribuyeron a configurar un escenario mediático altamente concentrado que puede definirse por el índice de concentración de medios masivos y por el tipo de concentración conglomeral. Es decir, la televisión abierta y por cable, la prensa escrita y la radio pasaron a estar en estos años en un 78 % bajo el dominio de tan solo los primeros cuatro operadores de cada uno de esos mercados (Becerra y Mastrini, 2009). El tipo de concentración fue conglomeral ya que los principales grupos de comunicación de la Argentina están presentes en las diferentes etapas de producción de la información. El Grupo Clarín, por ejemplo, cuenta con emisoras de TV abierta, señales y empresas prestadoras de servicio de televisión de pago, estaciones de radio, diarios, portales de internet, fábrica de papel de diarios, entre otras actividades de la cadena productiva. Otros de los grupos importantes son Telefónica de España, Grupo Uno de los empresarios Vila y Manzano, y el grupo Pierri. A su vez, dicha concentración se plantea también geográficamente: existe una hiperconcentración geográfica de la producción de los contenidos que,

en los medios audiovisuales, se producen en la zona metropolitana de Buenos Aires, y de allí se reproducen al resto del país.

Becerra y Mastrini aseguran que frente a este panorama tanto político como económico “se justificaba por demás la sanción de una nueva ley de radiodifusión acorde a las necesidades del conjunto de la sociedad. Solo la capacidad de lobby de los grandes grupos empresarios pudo mantener una legislación restrictiva durante tantos años” (2010). En 2008 se da una coyuntura política particular en la Argentina, en la cual los grandes medios (Clarín, La Nación y señales de noticias sobre todo de televisión por cable) apoyaron un *lockout* propuesto por la cúpula agropecuaria del país. “Este hecho marcó el inicio de una conflictiva relación del Gobierno nacional con el Grupo Clarín y otros grandes medios que se agudizaría con el envío al parlamento de un proyecto de una nueva ley de medios audiovisuales” (Becerra y Mastrini, 2009), que a su vez coincidía con la demanda histórica y crítica de sectores que abogaban por su sanción hacía más de veinte años. Organizaciones civiles, universidades, profesores, investigadores, estudiantes, sindicatos y demás representantes de la sociedad civil militaban y defendían la eliminación de una ley vigente que pertenecía a la última dictadura cívico militar y la concientización de los graves efectos que dicha existencia producía sobre la propiedad y el uso de los medios de una sociedad democrática.

En julio de 2008, la Coalición por una Radiodifusión Democrática en Argentina, envió a la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner una carta que, entre otros puntos sumamente importantes, declaraba: “Desde los sectores populares nos unimos a fines del 2003 para presentar una propuesta y formamos la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Los gremios de la comunicación de la CGT y de la CTA, las Universidades nacionales, Organizaciones sociales, cooperativas y Organismos de Derechos Humanos logramos acordar los veintiún puntos por el Derecho a la Comunicación presentados públicamente el 27 de agosto de 2004, y entregados en aquel tiempo al Congreso Nacional y al Poder Ejecutivo” (*Coalición por una Radiodifusión Democrática*, 2008).

Un año más tarde, en 2009, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner presentó el anteproyecto de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en el Teatro Argentino de La Plata. A partir de entonces, 24 foros de discusión recorrieron el país en vías de enriquecer el documento. El 10 de octubre de 2009 se aprobó con amplia mayoría en ambas cámaras la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n.º 26.522. Dicha ley cuenta con disposiciones relativas a la diversidad únicas en la jurisprudencia de políticas de medios que se desarrollarán a continuación. Vale aclarar que la ley tuvo desde su nacimiento varias suspensiones. Clarín, el mayor oligopolio de la argentina en empresas de medios, obtuvo una medida cautelar que suspendió a su favor artículos centrales para su desconcentración (41 –transferencia de licencias–, 45 y 48 –concentración–, 161 –adecuación a la norma–). La Corte Suprema amonestó a jueces y camaristas por la demora en la consideración del caso, y al Gobierno por la lentitud en la aplicación del resto de la ley que no

está en "suspensión". Recién en diciembre de 2012 (tres años después de la sanción de la ley), el juez Horacio Alfonso emitió un fallo avalando la constitucionalidad de los artículos impugnados por Clarín. Luego, en abril de 2013 la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial alteró lo que hasta el momento estaba inamovible: determinó la inconstitucionalidad de los límites establecidos para la prestación de servicios por cable (máximo de 24 licencias y no superar el 35 % del mercado). Al cierre de este trabajo (19/10/2013) la Corte todavía no se plantó sobre este caso. Pero, a su vez, llamó a ambas partes a una audiencia pública en el Palacio de Justicia, en la cual cinco *amicus curiae* por cada parte podían exponer a su favor. En dicha audiencia, la Defensoría del Público solicitó su asistencia como defensora del actor que le corresponde (la ciudadanía) y fue aceptada. En materia democrática, los argentinos asistimos a un evento no concebido hasta entonces no solo por el gran debate y la instalación de la conciencia de los medios por parte de los ciudadanos, sino también por una riqueza de debate nunca antes vista.

El caso de la Defensoría del Público argentina

Según la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sancionada y promulgada en 2009 en Argentina, se legisló la creación de nuevos organismos que velan por los valores de la democracia, la diversidad y buscan desconcentrar el mercado de medios actual. Estos son el AFSCA, el COFECA, la Defensoría del Público, la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento y el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, pero en este trabajo nos abocaremos en especial a la Defensoría.

La ley promulgada creó la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, un organismo encargado de recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión (art. 19). Con tales fines, la Defensoría del Público surge en un proceso de reconfiguración de un espacio público de nuevo tipo en la Argentina posdictatorial, en la cual se establecen la dimensión de formulación y ejecución de políticas públicas (fundamental pero no únicamente culturales y comunicacionales) y el proceso de creciente concentración de las industrias culturales en la Argentina producida en el período iniciado en 1983 hasta el presente. Este objetivo asume la premisa de que los flujos simbólicos de las sociedades contemporáneas son mediados por las industrias culturales, cuya concentración constituye una amenaza para la vitalidad de los espacios deliberativos y plurales de discusión pública. Se establece así un ámbito de confluencia entre periodistas, investigadores universitarios y usuarios de medios de comunicación.

a. Composición: ¿asesores o decisores?

El titular de la Defensoría del Público será designado por resolución conjunta de ambas Cámaras, a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, órgano que también puede removerlo. Previo a la designación, el Congreso de la Nación deberá publicar el nombre y los antecedentes curriculares de la persona propuesta para la Defensoría del Público y garantizar los

mecanismos suficientes para que los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, puedan presentar las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto del candidato. Su mandato será de cuatro años, pudiendo ser renovado por única vez. El Defensor del Público no puede estar relacionado en paralelo con asuntos bajo su órbita (por ejemplo, poseer medios).

Respecto de su financiación, su presupuesto estará conformado por gravámenes de licenciatarios y demás titulares, importes resultantes de aplicación de multas, donaciones, subsidios, recursos presupuestarios provenientes del Tesoro nacional y cualquier otro ingreso legal. Allí es importante remarcar que las multas o sanciones no se podrán canjear por publicidad o espacios de propaganda oficial (art. 13).

Actualmente, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual está formada por las siguientes áreas: Relaciones con las Audiencias, Protección de Derechos y Asuntos Jurídicos, Análisis, Monitoreo e Investigación, Capacitación y Promoción, Administración, Legal y Técnica, y Comunicación Institucional. En este trabajo en particular nos interesa resaltar la de Capacitación y Promoción, que es la que más se acerca a los objetivos expuestos del trabajo. A cargo de Ernesto Lamas, comunicador social, fundador de FM La Tribu (Buenos Aires), presidente de la región América Latina y Caribe de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC ALC) entre 1997 y 2000, y Coordinador Regional de AMARC ALC entre 2003 y 2011, este área tiene como lema "Conocer tus derechos es imprescindible para reclamarlos", sobre la base de que quienes hacen radio y televisión deben respetarlos pero además defenderlos, y a la sociedad civil en general. Además, el área de Capacitación participa muy activamente de las Audiencias Públicas que la Defensoría lleva adelante cada año en las seis regiones del país (Noreste, Noroeste, Buenos Aires, Centro, Cuyo y Patagonia) para reunir las opiniones, propuestas, experiencias y demandas de la ciudadanía acerca de la radio y la televisión.

Se trata de un espacio interesante que se abre, porque desde allí se entiende a las audiencias públicas como espacios institucionales pero también espacios de debate en los que se convoca a toda la ciudadanía a participar y dialogar sobre el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión. Es decir, se trata de una instancia de participación abierta a todas las personas y organizaciones interesadas en compartir sus opiniones, experiencias y propuestas en relación con los medios audiovisuales. Se conciben como espacios de intercambio y de acción ciudadana sin soslayar que pertenecen al marco institucional. Sin embargo, se definen como de "doble naturaleza": primero, porque la transparencia en su desarrollo y la publicidad de sus aspectos más relevantes y resoluciones son requisitos de su realización. En segundo lugar, porque las audiencias públicas están abiertas –y es condición de su éxito y de su existencia– al acceso y expresión del público en general como sujetos activos. En tercer lugar porque el protagonista es, justamente, el público, son las audiencias, es la ciudadanía en su relación con los medios de comunicación audiovisual. Para un organismo que tiene como principal misión promover y defender el derecho humano a la comunicación, escuchar las opiniones de las audiencias, responder a sus inquietudes, alentar su

expresión pública es un requisito ineludible. Para participar como orador, solo es necesario inscribirse previamente y asistir a la audiencia. En cambio, en carácter de público puede acceder todo aquel que lo desee.

De todas maneras, hasta el momento se muestra solo como un órgano asesor o más bien de árbitro (si bien tiene en sus hombros al AFSCA) más que decisor. Esto se debe a la baja incidencia que hasta el momento presenta. Sin embargo, se preocupa como si lo fuera de la aplicación de la LSCA, del acceso diverso a los medios, de contenidos diversos en la programación y en la propiedad de los medios, de los derechos de la ciudadanía en general. Basándose en ello, Martín Becerra expuso en su blog que "si en el párrafo dedicado a la Defensoría del Público hubiera incluido las actuaciones que este organismo –de reciente integración– ha iniciado incluso contra el gobierno nacional o contra gobiernos provinciales, por ejemplo en lo relativo a la falta de elaboración del plan técnico de frecuencias por parte del Poder Ejecutivo Nacional o a la discriminatoria política del gobierno nacional (que reproducen gobiernos provinciales y municipales de distintos partidos políticos) en cuanto a la distribución de publicidad oficial. Estas actuaciones de la Defensoría del Público constan en las versiones taquigráficas de las audiencias públicas que realiza en distintas localidades y regiones del país" (1).

En ese sentido, a partir de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Defensoría busca incidir con un cambio fundamental en la concepción de las audiencias de los medios de comunicación. Busca que sean reconocidas como ciudadanos que alteran la lógica del receptor pasivo, del mero consumidor como cambio efectivo, que la ciudadanía se reconozca como sujeto de derecho en los temas específicos que hacen a la comunicación social. Para ello, se requiere de la divulgación, la formación y el fomento de esos derechos. En ese marco, la Dirección de Capacitación y Promoción tiene a su cargo la generación de insumos e instancias de formación dirigidas a los diversos actores comprendidos en la LSCA para ampliar el conocimiento sobre esos principios y la normativa que los ampara. Su misión es promover el concepto y la práctica del derecho humano a la comunicación, el texto y el espíritu de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Abrir espacios de formación, la oportunidad de compartir experiencias, de impulsar instancias de aprendizaje y multiplicar los lugares de intercambio que permitan conocer, analizar, ejercer los derechos comunicacionales a quienes están de un lado y otro de las pantallas y los parlantes.

En ese sentido, las acciones que llevan realizadas en menos de un año de gestión son muchas pero nunca suficientes. En principio, han publicado casi una decena de libros de divulgación gratuita que se entregan en cada uno de los eventos, conferencias, talleres de formación que la Defensoría realiza, los cuales se conciben como instancias de capacitación para promover la diversidad y erradicar todas las formas de discriminación en los medios de comunicación audiovisual.

Basado en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que plantea que todas las personas tienen derecho a recibir, buscar y difundir información, opiniones e ideas, la Defensoría trata de ensanchar estos derechos. Uno de estos casos recientes puestos en práctica es la experiencia vivida junto

con el Movimiento Campesino de Santiago del Estero-Vía Campesina (MoCaSe-VC), con la cual se preparó el lanzamiento de su sexta radio campesina, la FM Sacha Hukup (Monte Adentro). Allí se dictó un taller introductorio al lenguaje radiofónico y al género periodístico luego de la autorización otorgada por el artículo 151 de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, en la cual se establece que los Pueblos Originarios podrán ser autorizados para la instalación y funcionamiento de servicios de comunicación audiovisual por radiodifusión sonora con amplitud modulada (AM) y modulación de frecuencia (FM) así como de radiodifusión televisiva abierta en los términos y condiciones establecidos en la presente ley. Esta nueva emisora comenzará a transmitir el 16 de noviembre, cuando se cumpla el segundo aniversario del asesinato de Cristian Ferreyra, un joven campesino y militante de veintitrés años, oriundo del lugar, que fue asesinado de un escopetazo en noviembre de 2011 por oponerse al avance del modelo de agronegocios sojero en su territorio ancestral, dando así sentido real en último término a la retórica funcional.

b. Nivel de legitimidad en función de la elección

Según Zallo (2006a), "el nivel de autoridad de un Consejo se mide, primero, por sus ámbitos de intervención y por cómo y entre quiénes se lo elige para que disponga de la máxima autoridad derivada de su independencia, prestigio y buen hacer, con una legitimación de origen y, después, de funcionamiento; segundo, por sus competencias: si regula o solo controla, vigila y asesora; tercero, por lo que regula y/o vigila y si dispone de competencia sancionadora; y cuarto, por la aceptación e influencia de sus decisiones, informes y recomendaciones sobre el ámbito audiovisual y el conjunto del sector de comunicación que dependerán de su experiencia de intervenciones desde su independencia, autoridad moral, prestigio y decisiones".

Aquí es interesante pensar cómo se ejerce realmente el poder a través de estos organismos, y cómo actúan en pos de la sociedad civil para no sobrepasar por ella. Al respecto, German Rey postula que "buena parte de los valores más consistentes de la democracia, son valores que tienen que ver con la comunicación o que precisan las comunicaciones, como por ejemplo, la tolerancia y el pluralismo. El pluralismo es un valor temprano de la democracia, de la política democrática. Debe haber pluralismo y visibilidad de la diversidad y reconocimiento de los diferentes, de lo diverso, y uno de los medios para hacerlo visible es la comunicación, aunque no el único" (Rey, 2002). Entonces, ¿cómo lograr un equilibrio desde este espacio y hacia toda la sociedad? La idea es que esos límites puedan difuminarse en el accionar cotidiano.

En el caso citado del área de Capacitación y Promoción, sí puede demostrarse que se ejercen garantías plenas de independencia en el ejercicio de sus funciones respecto de la vinculación al partido oficialista, equilibrios en la composición, currículos profesionales y régimen de incompatibilidades. Si bien todo el proceso de debate de la ley dividió aguas respecto de las posiciones, muchos de los militantes que se unieron al proyecto oficialista supieron reconocer que la ley era un evento sin parangón que iba más allá del Gobierno

De todas maneras, “su buen hacer, su eficacia y su autonomía son condiciones para su prestigio y exigen un sistema de elección que desemboque en un perfil plural y de hecho representativo, así como dotarle de condiciones de autonomía, prestigio social y medios de todo tipo. En cambio, de partida los modelos no electos y representativos (de organismos y corporaciones) tienden a renovarse en cada legislatura, lo que condiciona la independencia de su labor” (Zallo, 2006a). Si bien en este caso también tiene que ver con la renovación a partir de la legislatura, se logró un *sistema a contraris* por el cual, la fecha de renovación recae en el gobierno siguiente al período en el que se eligió ese cargo.

c. ¿Cuál es su función?

En principio, la Defensoría plantea la idea de ser un receptor y canalizador de consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la TV, para trasladarlo a los medios de manera sugerente aunque no posee la facultad de sancionar.

Asimismo, se encarga de la recolección y sistematización de todos estos mensajes y la consecuente publicación en un informe anual de sus actuaciones ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. También se encarga de convocar a audiencias públicas a modo de evaluación e instancia de participación social. Basándose, puede proponer modificaciones de normas reglamentarias en las áreas vinculadas con su competencia o cuestionar judicialmente la legalidad o razonabilidad de las existentes o que se dicten en el futuro.

Zallo aclara que todas las instituciones de este tipo “asumen la recepción y canalización de quejas de los usuarios que consideren afectados sus derechos ciudadanos a la comunicación. Pero se da un salto cuando se pasa de ahí a la capacidad de intermediación activa entre sistema mediático, Gobierno y Sociedad” (Zallo, 2006a). En ese sentido es que se observa interesante también en esta categoría la idea del área de Capacitación y Promoción ya que tiende a sobrepasar esos límites institucionales.

Allí es interesante ver que el flujo que se propone es multidireccional, de las delegaciones en las provincias, entre ellas y con la Defensoría en sede Buenos Aires, en especial teniendo en cuenta que el flujo comunicacional argentino está altamente concentrado en Buenos Aires (por ejemplo los canales de aire el Área Metropolitana de Buenos Aires retransmiten el 60 % de su producción al resto del país, pero solo reciben el 2 %, AFSCA, 2011).

Consideraciones finales

Se asume que el caso de la Defensoría del Público argentina es, hasta el momento, una opción diferente a lo antes visto. Claro que sería muy interesante si pudiera además ser preceptiva, “si puede producirse por iniciativa propia, si se convierte en facultad de propuesta, si alcanza a las condiciones de los pliegos y a las adjudicaciones, si es de obligado cumplimiento o casi... de esa manera sí se velaría por la ‘calidad, pluralidad y objetividad informativa, cultural y comunicativa de los medios de su entorno’, haciendo el

seguimiento de la evolución del sistema mediático (informes) y cooperando con la autoridad gubernamental en orden a la pluralidad. Sin embargo, solo algunos lo hacen formulando recomendaciones, dictámenes e instrucciones” (Zallo, 2006a).

De todas maneras, creemos que va más allá de una concesión administrativa y burocrática que solo genera gastos en la gestión. Finalmente, en un contexto de gobernanza mundial de la Sociedad de la Información, conscientes de que el capital financiero termina determinando quién es el que gana, los observatorios “son de crucial importancia para construir un cuadro más equilibrado en el contexto iberoamericano” (Albornoz y Herschmann, 2007). En ese sentido, se requiere de gestiones que se sostengan en el tiempo pero que a su vez vayan dejando huellas en cada uno de sus pasos. Es así que este trabajo nos deja otras dudas tales como ¿cuáles son los discursos que se debaten mejor en sociedades con medios hiperconcentrados, que afectan al pluralismo tanto interno como externo, pero finalmente a la democracia? Sin dudas, la diversidad interna social debe ser de acceso de y a contenidos que respondan al sistema democrático. La actual banalización de las programaciones en especial televisivas y la consecuente espectacularización del debate político en “tertulias convertidas de entretenimiento e infoshows” le dan la espalda al debate, al espejo de los conflictos y a la diversidad social. “El buen periodismo ha sido expulsado de la información” (2). El pueblo quiere volver a encontrarlo.

En ese sentido, se ubica lo que se denomina la actual oleada de democracia cultural, en la que la sociedad toma un lugar primordial, pero, en realidad, ¿quién es el que decide? Es cierto que la noción de sociedad cobró fuerza y que la participación es un concepto puesto en boca de todos, pero ¿cuánta participación es posible? Nosotros pudimos dar solo algunos ejemplos. Ojalá estos se multipliquen. Se reconoce, asimismo, que estos nuevos casos se dan en pequeñas cantidades y a nivel local lo cual depende mucho del gobierno que toque y de la tradición de ejercicio democrático que la cultura de esa sociedad tenga. Es por ello que se habla de la etapa actual como de economicismo cultural pero en la que el Estado empieza a intervenir más activamente volviendo a su carácter ciudadano y ya no tanto gubernamental.

Según los postulados de Martín Becerra en su blog, “la Defensoría del Público está en vías de cumplimentarse dada su tardía conformación, que tiene actividades de investigación que resultan interesantes y novedosas, así como las audiencias que realiza en el interior del país, donde sin embargo eludió hasta ahora la respuesta cuando los reclamos son realizados por operadores de cable PyMes o cuando el destinatario de las críticas es el gobierno” (3).

Notas

(1) <http://martinbecerra.wordpress.com/2013/10/09/cuatro-anos-de-la-ley-audiovisual-un-balance/>.

(2) Notas tomadas de las clases dictadas por Ramón Zallo en su seminario del 2do trimestre de 2013 en la Maestría en Industrias Culturales: políticas y gestión de la Universidad Nacional de Quilmes.

(3) <http://martinbecerra.wordpress.com/2013/10/09/cuatro-anos-de-la-ley-audiovisual-un-balance/>.

Bibliografía

- AA. VV. (2003), *Veedurías y observatorios. Participación social en los medios de comunicación*, Buenos Aires, Ediciones La Tribu.
- ALBOAN / HEGOIA (2007), *Participación ciudadana y sistematización de experiencias*, Bilbao.
- Albornoz, Luis Alfonso; Herschmann, Micael (2007), "Balance de un proceso iberoamericano: Los observatorios de información, comunicación y cultura", *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, N.º. 72.
- Becerra M. y Mastrini G. (2001), *50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala* [en línea]. Disponible en: <http://mbecerra.blog.unq.edu.ar/modules/docmanager/index.php?curent_dir=6>.
- Becerra M. y Mastrini G. (2006), "Senderos de la economía de la comunicación: un enfoque latinoamericano", *Revista Cuadernos de Información y Comunicación* (CIC), vol. 11, Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Becerra, M.; Marino, S.; Mastrini, G. (2010), "El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina", *Oficios terrestres*, n.º 25, Facultad de Periodismo y Comunicación Social (UNLP), La Plata [en línea]. Disponible en: <http://www.perio.unlp.edu.ar/oficios/documentos/pdfs/oficios_25.pdf>.
- Becerra, Martín; Mastrini, Guillermo (2007), "Presente y tendencias de la concentración de medios en América Latina", *ZER Revista de Estudios de Comunicación*, n.º 22. Bilbao: UPV/EHU, pp. 15-40 [en línea]. Disponible en: <<http://www.ehu.es/zer/es/hemeroteca/articulo/presente-y-tendencias-de-la-concentracion-de-medios-en-america-latina/307>>.
- Becerra, Martín; Mastrini, Guillermo (2009), *Los dueños de la palabra*, Buenos Aires, Prometeo.
- Carlsson, Ulla (2005), "El Informe MacBride, visto en perspectiva", en *XXV aniversario del Informe MacBride Comunicación internacional y políticas de comunicación*, *Quaderns del CAC* n.º 21, Instituto de la Comunicación (InCom) de la Universidad Autónoma de Barcelona y Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC), Barcelona [en línea]. Disponible en: <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q21carlsson_ES.pdf>.
- Carta de la Coalición por una Radiodifusión Democrática a la Presidenta de la Nación (2008) [en línea]. Disponible en: <<http://21puntos.blogspot.com.ar/>>.
- Convención sobre la protección y promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2010), Organización de las Naciones Unidas (ONU), París [en línea]. Disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001878/187828s.pdf>>.

- Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001), Organización de las Naciones Unidas (ONU) [en línea]. Disponible en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>>.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Organización de las Naciones Unidas (ONU), París [en línea]. Disponible en: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml#a27>>.
- Fox, Elisabeth; Waisbord, Silvio (2002), *Latin politics, global media*, Austin, University of Texas Press.
- Frau-meigs, Divina (2002), "Excepción cultural', políticas nacionales y mundialización: factores de democratización y de promoción de lo contemporáneo", *Quaderns del CAC* n.º 14, Instituto de la Comunicación (InCom) de la Universidad Autónoma de Barcelona y Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC), Barcelona [en línea]. Disponible en: <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q14fraumeigs_ES.pdf>.
- Mac Bride, S. y otros. (1980), *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestros tiempos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mata, María Cristina (2006), "Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico-políticos de su articulación", en *Estudios mediáticos*, Unisinos, vol. VIII, 189.
- Mattelart, Armand (2003), "La clave del nuevo orden internacional", *Le Monde diplomatique*, edición española de agosto.
- Ramonet, Ignacio (2003), "Fiscalización ciudadana a los medios de comunicación: El quinto poder", *Le Monde Diplomatique*.
- Zallo Elguezabal, Ramón (2006a), "Dos modelos opuestos: Consejos del Audiovisual en las Comunidades Autónomas", en AA. VV., *Las autoridades independientes del audiovisual*, *Telos* n.º 68, julio-setiembre.
- Zallo Elguezabal, Ramón (2006b), "Por una economía general de la cultura y de la diversidad cultural", *Ec, cuadernos de economía de la cultura*, N.º. 6, pp. 53-70.

Documentos y legislaciones

- Informe 13.º sobre Contenidos de la TV Abierta Argentina 2011, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), Buenos Aires [en línea]. Disponible en: <<http://www.afsca.gov.ar/2012/06/13o-informe-contenidos-de-la-television-abierta-argentina-2011/#more-6204>>.
- Informe Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual / Motivos de la Adecuación (2012), Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), Buenos Aires [en línea]. Disponible en: <<http://www.afsca.gov.ar/wp-content/uploads/2012/11/AFSCA-Estado-de-situaci%C3%B3n-de-los-grupos-de-medios.pdf>>.

Ley de Radiodifusión n.º 22.285/80 [en línea]. Disponible en:
<<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17694/texact.htm>>.

Ley de Servicios en Comunicación Audiovisual n.º 26.522/09 [en línea]. Disponible en:
<<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>>.