

## Breve cronología de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

**Serguei Komissarov**

Instituto de Investigaciones Sociosimbólicas Latinoamericanas  
Aníbal Ford; Facultad de Periodismo y Comunicación Social;  
Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

### Resumen

El presente artículo se propone reconstruir el contexto histórico y el proceso político que posibilitó la sanción de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). En este sentido, se analizará la participación de los diferentes actores sociales involucrados en la creación de la normativa, el debate parlamentario que suscitó antes de ser sancionada y la posterior judicialización que impidió su completa aplicación.

**Palabras clave:** Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual; políticas de comunicación; economía política de medios.

**Artículo recibido:** 19/10/16; **evaluado:** entre 20/10/16 y 25/11/16; **aceptado:** 16/12/16.

### Desde la dictadura cívico-militar hasta la década neoliberal

En 1980 Jorge Rafael Videla junto con la cúpula del gobierno de facto rubrican la Ley de Radiodifusión 22.285 que entra, inmediatamente, en vigencia. La apreciamos como la primera instancia de apropiación del espectro radioeléctrico argentino: además de limitar la propiedad de medios en manos estatales (nacionales, provinciales y municipales) reduciendo a la mínima expresión el otorgamiento de licencias y la capacidad de financiamiento mediante pautas publicitarias, establecía que sólo personas individuales o sociedades comerciales podrían ser

emisores legalmente reconocidos, vedando así la presencia de organizaciones sociales o entes sin fines de lucro al reparto del espectro radioeléctrico.

La ley de la dictadura asfixia libertades, derechos y garantías constitucionales en una perfecta simbiosis con la metodología y el proceder del gobierno de facto. Señala Jansen que esta normativa “consagra la doctrina de la seguridad nacional, poniendo todo el sistema de radiodifusión al auxilio de la misma, tanto en la producción de contenidos como en el mantenimiento mismo del servicio” (Jansen, 2010:59).

Hasta 1983 se ve interrumpido el proceso democrático. El gobierno militar impone políticas autoritarias y se arroga para sí el completo funcionamiento del Estado. Consecuentemente, se sancionan normas de carácter limitante que amedrentan el derecho de la población a comunicarse e informarse. Así, la Ley 22.285 sirve para el control de la ciudadanía y para el lucro de unos pocos empresarios locales. El fin opera en dos frentes: acallar voces críticas a la dictadura militar impidiendo la circulación mediática de todos los discursos que no correspondieran con la corriente hegemónica de pensamiento, por un lado, y fortalecer la propiedad del incipiente empresariado mediático nacional, por el otro.

Raúl Alfonsín, primer presidente desde el retorno a la democracia, sufrió en carne propia la voracidad de un *holding* empresarial ávido de ampliar sus rubros comerciales y maximizar ganancias a tal punto que no dudó en atentar contra la estabilidad de la nación a costas de salvaguardar sus intereses económicos. En un discurso de Febrero de 1987 Alfonsín enfatizó esa idea:

Yo no le voy a pedir a los medios que varíen su prédica, soy respetuoso de la libertad de prensa pero ustedes tienen un ejemplo, yo les pido que vean el Clarín que se especializa en titular de manera decidida como si realmente quisiera hacerle caer la fe y la esperanza al pueblo argentino (Discurso pronunciado en febrero de 1987 en la inauguración de la Biblioteca Saguier).

Durante el gobierno de Carlos Menem se allana el camino para que la concentración de licencias se profundice. La idea de privatizar los canales de televisión de aire era un hecho y un sinfín de empresarios desfilaban por la residencia del entonces todavía gobernador de La Rioja. En la investigación de Graciela Mochkofsky se cita una frase del caudillo que sintetizó el espíritu de lo que sería la aplicación, en la faz audiovisual, de un modelo económico sintonizado con el Consenso de Washington: “Vamos a privatizar rápidamente el 13 y el 11. No podemos seguir perdiendo millones y millones con algo que los privados pueden hacer mucho mejor” (Mochkofsky, 2010:98).

Martín Becerra sostiene que “las fuerzas empresariales de este sector, que troquela la agenda política y social, reclaman un estatuto extralegal para organizarse y por ello enarbolan la consigna de la ‘autorregulación’” (Becerra, 2012:32). Dos decretos de Menem emparcharon la ley de medios de Videla, adecuando el cuerpo de la normativa a las necesidades de las corporaciones mediáticas hacia mediados de la década del 90. Por un lado, el decreto 1062/98 flexibiliza el acceso de los privados a las licencias:

Corresponde suprimir ciertas exigencias meramente formales a que estaban obligados los licenciatarios, reforzando y acentuando aquellas obligaciones que hacen a las prestaciones de los servicios con eficiencia, sujetos a una competencia amplia entre diversos frentes de información. En esta orientación, se ha eliminado la necesidad de aprobación de los administradores sociales designados por las personas jurídicas titulares de licencias, limitándose la actividad del organismo de aplicación a registrar la nómina de los mismos (Decreto de ley 1062/98).

El otro decreto clave de Menem es el 1005/99 que sienta las bases legales para que un conglomerado empresarial pueda acceder a más licencias que las que, por ley, le correspondería, pasando así de cuatro a veinticuatro señales.

La limitación al número máximo de licencias adjudicables a una misma persona, física o jurídica, consagrada por el Artículo 43 de la Ley 22.285 y sus modificatorios es congruente con un mercado comunicacional poco desarrollado. (Así) resulta procedente revisar el concepto de multiplicidad de licencias, permitiendo que un mismo licenciatario pueda acceder a la titularidad de un mayor número de servicios de radiodifusión. Resulta oportuno supurar el concepto de intransferibilidad de licencias, atento que la realidad del mercado no puede ser soslayada (Decreto 1005/99).

Producto de estas disposiciones, opina Susana Sel, se logró generar un sector concentrado de medios de comunicación aglutinado en unos pocos oligopolios asociados con la banca financiera transnacional.

En la Argentina, la concentración mediática fue facilitada por las privatizaciones de los años noventa durante la administración menemista, que consolidaron una nueva fracción hegemónica que combino capital financiero internacional, operadores internacionales de servicios públicos y capital nacional, beneficiados por la convergencia tecnológica. Es el caso de las asociaciones de

grupos locales con estadounidenses como Clarín con la entidad financiera Goldman Sachs (Sel, 2009:189).

### **Génesis y diseño de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual**

Desde 1983, año en el que la Argentina retorna al sistema democrático luego de siete años de dictadura cívico-militar, se empieza a visibilizar una lucha por la democratización de las comunicaciones. Una bandera que levantaban incipientemente las carreras de comunicación de las Universidades Nacionales, algunas organizaciones de periodistas y radios de frecuencia modulada que, producto de la Ley 22.285, no cumplían con los requisitos para ser habilitadas legalmente como tales y funcionaban entonces de manera clandestina.

La crisis social de 2001 en la Argentina reactivó el reclamo por medios más justos y participativos. Los invisibilizados del discurso mediático –organizaciones sociales, sectores populares, medios comunitarios, pueblos originarios– se nuclearon en torno a la Coalición por una Radiodifusión Democrática, cuya fecha de constitución fue el 27 de agosto de 2004. Susana Sel (2009) describe la génesis de dicho ente que terminaría siendo motor clave en el armado y aprobación de la LSCA:

La CRD se integra con más de 300 organizaciones sociales de todo tipo, en una alianza entre sindicatos, federaciones y asociaciones empresariales, cooperativas, universidades, organismos de derechos humanos, medios de comunicación comunitaria y comercial, pueblos originarios, en fracciones de clases que representan distintos intereses, pero todos enfrentados a los intereses monopólicos dominantes. [...] Se podría pensar en una confrontación en el campo comunicacional entre fuerzas sociales que luchan, y expresando una alianza de fracciones hegemónicas y otra alianza de fracciones del movimiento social. La primera intentando conservar el *statu quo* y la última, heterogénea, lleva adelante luchas democráticas por la igualdad en la toma de decisiones, con acciones objetivas. En esta confrontación, la CRD impulsa la inclusión de un sistema público, no gubernamental y de un sector social no comercial que comprenda a los ciudadanos como activos partícipes de la comunicación audiovisual (Sel, 2009:194).

La Comisión por una Radiodifusión Democrática elabora su plan de acción de veintiún puntos (uno por cada año desde la recuperación de la democracia hasta la fundación de la agrupación) conocido como Iniciativa Ciudadana por una Radiodifusión Democrática.

La CRD adopta para sus foros un funcionamiento plural y horizontal: las ideas eran propuestas por los concurrentes y las decisiones se tomaban por consenso unánime. Así, desde 2004 se organizaron debates, talleres y conferencias a lo largo de todo el territorio argentino con el objetivo de difundir los veintiún puntos por una comunicación democrática. Los medios concentrados de prensa invisibilizaron la discusión apostando por ver la agrupación disuelta y sus objetivos derruidos.

La metodología adoptada por la CRD fue novedosa, horizontal y profundamente democrática. Néstor Busso y Diego Jaimes relatan cómo fueron estas jornadas, en las que los sectores populares que luchaban por una nueva ley de medios se concientizaron sobre la necesidad de unificar una propuesta:

Se descartó desde el inicio la posibilidad de redactar un proyecto de Ley. La principal tarea de este colectivo fue elaborar una serie de puntos, a modo de ideas en borrador en un principio, que dieran marco a los contenidos fundamentales de una nueva ley de comunicación de la democracia. Puntos que surgieran desde las prácticas y las miradas de cada una de las organizaciones participantes, pero que no se cerraran en reclamos sectoriales, sino que tuvieran una visión amplia y abarcativa. Se tomó una decisión que fue fundamental para el desarrollo, crecimiento y sostenimiento de este colectivo: se avanzaría solamente sobre los acuerdos, sobre los puntos de consenso. Los temas que generaran tensión, conflictos o diferencias, serían dejados de lado (Busso y Jaimes, 2011:18).

2008 fue un año clave para las aspiraciones de la CRD. Cristina Fernández iniciaba su mandato perdiendo gran parte del apoyo –resolución 125 y estatización de las AFJP mediante– del *establishment* corporativo, lo que puso al gobierno electo con amplio margen pero con los principales grupos económicos cada vez más críticos de la gestión en la imperiosa necesidad de reconstruir poder asentando sus bases en otras correlaciones de fuerzas. Abuelas y Madres de Plaza de Mayo le plantean a la mandataria la necesidad de avanzar sobre una nueva ley de medios.

En medio de la fuga de aliados –principalmente los ediles radicales que formaron parte de la coalición entre Kirchner y Cobos– y las renuncias de Julio Bárbaro (interventor del COMFER) y Alberto Fernández (el entonces Jefe de Gabinete), Cristina Fernández decide poner al frente del órgano de radiodifusión a Gabriel Mariotto –quien se había manifestado públicamente a favor de una nueva ley de medios– y acepta recibir a la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Así, el 16 de Abril de 2008, la mandataria recibe a más de sesenta representantes de distintos colectivos sociales nucleados en la organización, siendo Néstor

Busso el portavoz oficial de la delegación. Se le entrega a la presidenta una copia de los 21 Puntos Básicos por el Derecho a la Comunicación y ella se compromete a avanzar sobre el tema.

A partir de este momento sindicatos, universidades, trabajadores de prensa y organizaciones sociales comienzan a organizar debates para acompañar los veintiún puntos y la nueva normativa. Los medios hegemónicos se disponen a iniciar su defensa, deslegitimando el espíritu de la ley y tergiversando sus fines. Por ejemplo, en la editorial de La Nación del 3 de mayo de 2008, firmada por Bartolomé Mitre, se hace una fuerte defensa corporativa a los *holdings* de prensa:

Debería evitarse avanzar sobre algunos de los 21 Puntos de la llamada Coalición por una radiodifusión Democrática, que según el interventor del COMFER (Gabriel Mariotto) ha hecho suyos el Gobierno Nacional. En tal sentido, no debería avanzarse sobre los derechos de los licenciatarios a transferir sus licencias, ya que esto coartaría la posibilidad de un empresario de capitalizar su éxito o paliar su fracaso. Tampoco parece aconsejable que se fijen criterios de cuotificación de contenidos y obligatoriedad de asignación de inversiones (La Nación, 3 de mayo de 2008).

En julio de 2008 la Coalición envía una carta a la presidenta, en la que le solicita hacer efectivo el compromiso asumido para impulsar la necesaria reforma de la Ley 22.285. La agrupación aprecia una oportunidad histórica: por primera vez en democracia están dadas todas las condiciones para avanzar en la sanción de una ley de radiodifusión legitimada por el Congreso de la Nación. Pero, por otro lado, prestando atención a la coyuntura local –*holdout* agrícola patronal, desgaste de la imagen presidencial, etc.– advierten que esta decisión no debe dilatarse más.

Entendemos que para avanzar en la línea de la redistribución de la riqueza y profundización de la democracia, que Usted (*refiriéndose a la Presidenta*) ha señalado reiteradamente, urge el envío del proyecto a la brevedad para su debate parlamentario. Le reiteramos que las organizaciones sociales, sindicatos, universidades, pueblos originarios, organismos de derechos humanos que integramos la Coalición por una Radiodifusión Democrática, estamos dispuestos a apoyar, acompañar, sostener, un proyecto basado en los “21 Puntos por el Derecho a la Comunicación” que entregamos a Usted.

En la inauguración formal de las sesiones del Congreso Nacional del año 2009, Cristina Fernández de Kirchner anuncia el envío a ambas cámaras del anteproyecto de ley basado en

los *21 Puntos por una Radiodifusión Democrática*. Define la mandataria el debate como “una vieja deuda de la democracia”. Dos semanas después, en el Teatro Argentino de La Plata, la presidenta presenta en público la propuesta de proyecto de ley, anunciando una serie de foros de consulta en todo el país. Se llevan a cabo veinticuatro encuentros para discutir el anteproyecto de los que participan más de diez mil personas que realizan mil doscientos aportes a la propuesta en las principales ciudades del territorio: Resistencia, Posadas, Paraná, Córdoba, Salta, La Plata, Mar del Plata, Rosario, Mendoza, San Juan, La Pampa, Viedma, Lomas de Zamora, Neuquén, Capital Federal, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Corrientes, Bariloche y Jujuy.

Desde el ámbito internacional surge el apoyo de la ONU cuyo Relator Especial de Libertad de Expresión, Frank la Rue, elogia el anteproyecto de ley y denuncia el accionar de los monopolios mediáticos:

Una de nuestras prioridades es ver el tema de la libertad de expresión desde una óptica distinta y no desde una óptica comercial mercantilista que se ha planteado. Muchos de los medios de comunicación son un negocio legítimo y nosotros no tenemos ningún problema con eso [...] el Estado debe garantizar el pluralismo en el acceso a los medios de comunicación. En todo estado puede haber medios comerciales y concesiones tanto de radio como televisión, u otros mecanismos de comunicación para fines comerciales y debe haber un segmento, una tercera parte, para usos comunitarios no lucrativos para beneficio comunitarios, y un tercer segmento de radio y televisión pública.

Creo que debería existir una ley no solo para radios comunitarias sino que debería ser como la aproximación de la Presidente Kirchner en el sentido de una Ley de Radiodifusión que abarque los tres sectores: la transmisión comercial, la social y la pública.

Parte del derecho a ser informado de la población es el derecho a tener una pluralidad de opiniones y diversidad de visiones [...] los monopolios atentan contra el acceso a la información, la libertad de información y la libertad de expresión de los pueblos. Efectivamente es una obligación de todos los gobiernos y regimenes, combatir los monopolios (Política y medios, 2014).

A mediados de 2009 el escenario político nacional está caldeado. El oficialismo pierde las elecciones legislativas y, desde los medios concentrados, comienza a hablarse de un “fin de ciclo”. Sin embargo, una serie de medidas con férreo arraigo popular –la sanción de la LSCA es una de ellas– revitalizan la gestión de gobierno y le dan margen para afrontar una larga batalla legislativa y judicial.

El 27 de agosto de 2009 la presidenta, desde el Salón de las Mujeres, anuncia el envío al Congreso del proyecto de LSCA:

Conceptos como libertad de expresión, como libertad de prensa, como derecho a la información, deben ser concebidos e interpretados en su correcta dimensión. Porque libertad de expresión no puede convertirse en libertad de extorsión. Porque libertad de prensa no puede ser confundida con libertad de los propietarios de las grandes empresas periodísticas: libertad de prensa, libertad de expresión, derecho y acceso a la información están en cabeza de todos y cada uno de los ciudadanos que conforman este bendito país que son los verdaderos propietarios de estos derechos.

Esta ley busca consagrar esa pluralidad, estos principios de que todos puedan ser escuchados, que la voz de todos y de todas pueda ser escuchada, la de los que nos gustan y la de los que no nos gustan; la de los que nos conviene y la de los que no nos convienen a cada uno de nosotros (Extracto del discurso presidencial del 27 de agosto de 2009).

### **El debate parlamentario**

La Cámara de Diputados convocó el 3 de septiembre un plenario de comisiones en el que Gabriel Mariotto –referente de la Universidad de Lomas de Zamora y Director del COMFER– se expidió sobre el proyecto: “Hoy es una jornada trascendente para la democracia. Este es el momento que se tiene que discutir, porque nadie quiere imponer absolutamente nada. Queremos, en democracia, que este Congreso discuta, como corresponde, escuchando la voz y la opinión de todos” (Ámbito Financiero, 03/09/2009).

Como contracara, diputados de la oposición argumentaban que, luego de la derrota electoral sufrida por el kirchnerismo en las elecciones legislativas del 2009, era necesario esperar a que el Congreso renovara su conformación –que el oficialismo perdiera bancadas– para debatir el proyecto con una composición cameral más acorde a los intereses de los sectores concentrados.

La primera de estas reuniones contó con la participación de FARCO, CTA y la FIP –Federación Internacional de Periodistas– cuyo vicepresidente, Osvaldo Urriolabeitia, tomó partido por la sanción de la normativa, aduciendo que “cuando la comunicación está en pocas manos es peligroso. Creo que todos lo sabemos, por más que algunos no lo digan porque los perjudica, que cuando la información depende de un conglomerado, sea el que sea, no es beneficioso para el país” (Parlamentario, 08/09/2009). La oposición, en tónica con lo que sería su actitud a

lo largo del debate legislativo, intentó deslegitimar los plenarios y desistió de presenciarlos, enviando sólo unos pocos diputados al recinto.

La segunda audiencia ocurrió al día siguiente y contó con la presencia de las principales cámaras corporativas de medios: la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA) y la Asociación de Entidades Periodísticas Argentina (ADEPA). El entonces presidente de esta última cámara, Luis Tarsitano, mostró su enérgico rechazo al tratamiento de la ley:

(La normativa que se discute) no respeta los derechos y las inversiones de los licenciatarios legales. [...] La libertad de expresión de los titulares de licencias tiene como base la libertad editorial y la libertad de programación: las injerencias estatales en este punto siempre son riesgosas y entrañan el peligro de un exceso de intervencionismo (La Gaceta, 10/09/2009)

Este simposio fue clausurado por Adolfo Pérez Esquivel quien defendió casi en su totalidad la ley que el Congreso debería tratar en pocas horas:

Después de más de 25 años de la ley de la dictadura militar en que ningún partido político tuvo nunca el coraje ni la voluntad política de proponer algo así, pero este gobierno sí. Y a pesar de todas sus dificultades, presenta avances muy positivos. Además, estoy en contacto con gente que desde hace más de 20 años está peleando por una ley de radiodifusión. No tengo compromisos con ningún sector. Soy libre para decir lo que tengo que decir. Si me equivoco, lo voy a corregir. Esto de la ley de medios es muy bueno y es muy importante que salga ahora (Miradas al sur, 2009)

En la tercera audiencia desfilaron dos constitucionalistas vinculados a los sectores concentrados: Félix Loñ y Daniel Sabsay. Ambos mantuvieron la línea editorial de sus jefes e hicieron hincapié en que la sanción de la ley atentaría contra la libertad de expresión porque, entendían, el gobierno repartiría las licencias de manera discrecional. Subyace en esta defensa corporativa la férrea convicción de que el derecho a expresarse reside en la acumulación de canales, estaciones y abonados de televisión por cable, argumento que blandieron los abogados del grupo Clarín durante todo el posterior proceso de judicialización. Sabsay sostuvo que “con este proyecto de ley se pone en juego la libertad de expresión porque las señales que producen los cables ahora necesitarán autorización gubernamental y serán contadas en el tope de las licencias”. (Ámbito Financiero, 10/07/2009)

La cuarta y última audiencia, la más acalorada por el contrapunto de opiniones, encontró en el recinto a Rubén Corda, gerente general de Radio Mitre, que se despachó denunciando que la

normativa debatida tendía a crear una burocracia de la comunicación generando una limitación en los contenidos audiovisuales. Esta serie de audiencias fue coronada con la intervención de Víctor Hugo Morales, periodista uruguayo y férreo defensor e impulsor de la LSCA:

Hemos leído otros proyectos que tenían cosas muy buenas, pero casi ninguno de ellos, creo que ninguno, se animaba a ver el pasado. Ese pasado reciente en el que se formaron grupos hegemónicos que han hecho un inmenso daño a lo que llamamos la libertad de prensa. [...] Se habla del control parlamentario que podría llegar a tenerse a través de esta ley por parte del poder ejecutivo. Los gobiernos cambian, a los gobiernos los podemos cambiar, siempre los podemos cambiar cuando no nos gustan. Pero lo que no podemos cambiar son esos poderes que desconocemos, que la gente no sabe prácticamente que existen, que están por encima, efectivamente, de los poderes de los partidos políticos y de los gobiernos, bien que lo saben. [...] Finalmente uno se da cuenta a qué se oponen los diputados que se oponen, para quiénes están trabajando, al servicio de quiénes están en estos momentos.

Las audiencias sirvieron para que se presentaran sugerencias que terminaron integrando el cuerpo de la ley: el impedimento de prestar servicios de cable a las empresas de telefonía –se anulaba así la posibilidad de otorgarle a Telefónica ofrecer servicios de *triple play*– y el aumento de cinco a siete de los integrantes de la autoridad de aplicación de la ley.

Finalmente, el miércoles 16 de septiembre de 2009 a las 9 de la mañana, el proyecto de ley comenzó a ser debatido en la Cámara de Diputados de la Nación. Tuvieron que pasar 56 años para que la legislatura argentina debatiera en democracia qué concepción tiene el Estado acerca de la comunicación, qué regulaciones le corresponde imponer para evitar la concentración mediática y cómo se debería dividir el espectro radioeléctrico –patrimonio de la humanidad- administrado por los estados nación.

Enardecidos discursos a favor y en contra se suscitaban a lo largo de catorce horas. Con la votación inminente, el arco opositor –comprendido por el PRO, el Peronismo Federal, la Coalición Cívica y la Unión Cívica Radical-, avizorando un resultado desfavorable a sus intereses, decidió una vez más deslegitimar la votación, declararla fraudulenta y retirarse del recinto. En plena madrugada del jueves 17, la Cámara de Diputados procede a la votación para la posterior aprobación del proyecto en general por 147 votos a favor, 4 en contra y una abstención.

El 21 de septiembre el proyecto de ley ingresó en el Senado y se convocó a las comisiones de Libertad de Expresión, Presupuesto y Hacienda y Medios de Comunicación. Deciden convocar siete plenarios para debatir, tal como se hizo en la cámara baja, incluso con los mismos

participantes de aquellas audiencias. La oposición incurre en la misma actitud que mantuvo durante todo el debate: se muestra más interesada en denunciar las afectaciones a la “seguridad jurídica”, a los “derechos adquiridos” y el “derecho a la propiedad de los licenciatarios” en vez de centrarse en la democratización del espectro radioeléctrico y en el derecho a la comunicación del pueblo.

El viernes 9 de octubre se inicia el tratamiento de la norma que había obtenido media sanción en la Cámara de Diputados. En una maratónica sesión, que concluyó al día siguiente a las seis de la mañana, el Senado de la Nación convierte en ley el proyecto.

El 21 de octubre, nuevamente frente a un concurrido foro en el Teatro Argentino de La Plata, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anuncia la implementación de la LSCA. Eligió la jornada para destacar el modo de construcción colectiva que la normativa había implementado a partir de los foros de participación popular en los que se asentaron sugerencias y reclamos que luego terminarían formando parte del cuerpo de la Ley. Resaltó entonces las más de 200 modificaciones que se produjeron en la redacción luego de haber circulado el anteproyecto por todos los foros que se dispusieron a lo largo y ancho del país.

La mandataria subrayó que la ley traía aparejada una batalla cultural de fondo: los *holdings* mediáticos afectados por la inminente puesta en vigencia de la normativa encrudecieron su postura frente al gobierno esgrimiendo, desde todas y cada una de sus bocas de expendio, que la libertad de expresión se encontraba bajo amenaza y que los medios de comunicación “libres” tenían fecha de caducidad. Informaban que la recién votada Ley era tan sólo un artilugio legal para intervenir sus líneas editoriales. La presidenta, en contrapunto con el discurso mediático dominante, se encargó de distinguir el carácter pluralista y democratizador de la LSCA:

Esta Ley de Medios Audiovisuales es de ustedes, de la coalición democrática, de las organizaciones libres del pueblo, de los hombres y mujeres, actores, periodistas, trabajadores de la ciencia de la comunicación, de las universidades, que incansablemente lucharon durante todos estos años para llegar a este resultado. [...] Creo que esto que hemos logrado ha sido más que la sanción de una ley: ha sido dar una batalla cultural que había instalado que no era posible resistir la presión mediática de los grandes monopolios [...] En esta batalla cultural también han quedado al descubierto algunos mitos, como por ejemplo el de la libertad de prensa independiente. Hemos visto que ende terminados medios de comunicación solamente se escuchaban las voces contrarias a la ley, y es por eso que este instrumento va a servir precisamente para que todas las voces tengan la posibilidad de expresarse libremente.

## Judicialización

Como nunca antes en la historia de la República quedaron develados los detentores del poder fáctico, acostumbrados a librar sus batallas desde el anonimato, mediante periodistas y políticos combatiendo, en la esfera pública, la inminente aprobación legislativa de la LSCA.

Una vez fracasadas todas las instancias legislativas que pudieran hacer tambalear la iniciativa democrática, desde comisiones de cámara, audiencias públicas o hasta los propios debates en el recinto, Clarín debió concurrir impostergablemente a un sistema judicial que durante cuatro años defendió sus intereses pretendiendo hacerle ganar tiempo, con las ilusiones siempre depositadas en las “próximas elecciones”, coyuntura para la cual todos los días, a cada hora, desde sus tapas y pantallas, despliega un inmenso arsenal mediático para desgastar al gobierno.

Tras haber fallado la estrategia del *establishment* en instancias legislativas el siguiente escalón, la batalla judicial, tuvo su génesis en el seno del mismísimo Congreso. Provenientes desde allí, Enrique Thomas y Beatriz Daher, pertenecientes al bloque Peronismo Federal, una facción liberal y clerical comandada en ese momento por el ex presidente Eduardo Duhalde, recurrieron a los juzgados federales de sus respectivas provincias (Mendoza y Salta) e inauguraron una tristemente célebre época en la que sucesivas medidas cautelares obstaculizaron la plena vigencia y aplicación de la LSCA.

La Jueza Federal mendocina Olga Pura Arrabal, dio lugar a la presentación realizada por el diputado Thomas para que no se aplique la normativa. Al mismo tiempo, el Grupo Clarín presentaba una demanda cuestionando la constitucionalidad de los artículos 41 (que establece la intransferibilidad de las licencias), 45 (que regula la cantidad de licencias que cada licenciataria puede acumular) y el 161 (que establece un plazo de adecuación a la Ley) ante el Juzgado Civil y Comercial Federal N° 1. Edmundo Carbone recibe la causa y queda a cargo de esta como juez. Decide no expedirse sobre la cuestión de fondo y dictar una medida cautelar.

Luego de una serie de apelaciones en distintas instancias por parte del Estado Nacional, la Corte Suprema de Justicia estableció que la medida cautelar que benefició al Grupo Clarín debía cesar como plazo máximo el 7 de Diciembre de 2012: ese día debía, según el Tribunal, concretarse el cumplimiento integral de la norma.

Mediando el año, el ex intendente de Morón y diputado nacional por Nuevo Encuentro, Martín Sabbatella, es nombrado al frente del AFSCA con el objetivo de jerarquizar esta cartera antes del 7D, denominación que adopta la fecha en que, según el fallo del Tribunal Supremo,

deberían cesar los efectos de la medida cautelar. Cristina Kirchner, en el acto en que confirmó la designación de Sabbatella, dejó en claro las intenciones del nombramiento:

Martín, te vas a enfrentar a una dura y noble tarea. La de democratización de los medios y terminar la labor de la Ley de Servicios Audiovisuales que el próximo 10 de octubre cumplirá 3 años de sancionada [...] Vas a sufrir de ahora en más; desde ahora te convertiste en feo, sucio y malo, y van a tergiversar tus dichos y te van a descontextualizar frases como a mí.

Finalizando noviembre del 2012 Clarín solicita ante la Corte Suprema la extensión de la medida cautelar pero obtiene como respuesta que dicho requerimiento era inadmisibile y, además, insta al juez de primera instancia (Horacio Alfonso, juez federal del Juzgado 1 en lo Civil y Comercial) a que dicte un fallo definitivo sobre la “cuestión de fondo”.

Contrariando el fallo del máximo tribunal, el 6 de diciembre de 2012, un día antes de entrar en vigencia la Ley, el Grupo Clarín consigue que los jueces Francisco de las Carreras y Susana Najurieta, de la Sala 1 de la Cámara Civil y Comercial Federal, extendieran la medida cautelar que suspendía de hecho la aplicación del artículo 161 de la nueva normativa.

Una semana después, el 14 de diciembre, el juez Horacio Alfonso declara constitucionales todos los artículos en litigio. El Estado interpone un mecanismo denominado *per saltum* que permite que causas consideradas de gravedad institucional sean elevadas a la Corte Suprema sin necesidad de tratarse en tribunales de menor jerarquía. La Corte Suprema rechaza el *per saltum* tildándolo de improcedente. Pero, al mismo tiempo, le solicita a la Procuradora General de la Nación (a cargo de la Doctora Alejandra Gils Carbó) que analice la causa y emita opinión. A mediados de julio de 2013 se expide Gils Carbó a favor de la totalidad de los artículos de la LSCA y cuestiona duramente el fallo emitido por el juez Carbone de la Cámara Civil y Comercial.

(La Ley 26.522) procura el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia de los servicios de comunicación audiovisual con el fin último de abaratar, democratizar y universalizar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

La libertad de empresa de los medios de comunicación no puede jugar en el plano del derecho constitucional un papel autónomo desligado de la efectividad del entramado de derechos, garantías y valores que la Constitución nacional consagra en beneficio de toda la ciudadanía. Sin embargo, la sentencia recurrida se enfoca en el interés pecuniario de las empresas actoras a llevar adelante sus actividades sin injerencias, e incluso interpreta que esta exclusión del poder estatal constituye una garantía para su libertad de expresión (Ámbito Financiero, 12/07/2013).

Luego de expedirse Gils Carbó, la Corte Suprema de Justicia convoca una serie de audiencias públicas. Además de citar a ambas partes, el tribunal decidió incorporar al debate cinco *amicus curiae* de parte de Clarín (Observatorio Iberoamericano de la Democracia, Organización de Asociaciones de Empresas de Televisión Pagada para Iberoamérica, ADEPA, Comité del Consumidor y el abogado Sebastián Grossman); otros cinco de parte del Estado (Asociación Argentina de Juristas, las Universidades Nacionales de San Martín y de Lanús, la Confederación Cooperativa de la República Argentina y el Centro de Estudios Legales y Sociales) y dos independientes (la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual y el Centro de Estudios en Derecho y Economía de la Facultad de Derecho de la UBA). Damián Loretti, uno de los *amicus curiae* por parte del Estado, reseña el proceso de audiencias públicas y sobre qué ejes giró la cuestión:

Tal como fueron planteados estos temas en las audiencias, es posible distinguir algunos nudos conceptuales a desentrañar. El primero tiene que ver con el debate acerca del alcance del derecho a la libertad de expresión. Implícita y explícitamente estaba en juego el debate entre la doctrina clásica del reconocimiento de la libertad de expresión frente a una mirada más amplia que no sólo al concibe como un derecho individual, sino a la vez social. De este punto se derivaba el segundo eje de debate, vinculado al rol que le cabe al Estado en esta materia.

Una tercera cuestión – en caso de que se avalara la capacidad de acción estatal más allá de la abstención de la censura –, pasaba por establecer si corresponde aplicar principios generales de defensa de la competencia para regular la concentración en el mercado de medios audiovisuales o si son necesarias reglas específicas destinadas a prevenir procesos de concentración antes de que los mismos se produzca y, en tal caso, cuáles serían los mecanismos apropiados para hacerlos (Loretti, 2014:43).

Las audiencias fueron clausuradas por Martín Sabbatella, quien frente a la Corte defendió la plena aplicación y entrada vigencia de la LSCA:

Vengo a enfrentar un escandaloso fallo de la Cámara. Explicamos esto en función de que creemos que el fallo ha establecido la constitucionalidad de todos los aspectos que afecta poco al Grupo Clarín. Creemos que si se sostiene esta resolución y este fallo no solo se estaría manteniendo esta situación de gravedad con prácticas desleales, sino que se agravaría porque regularía a los competidores del Grupo Clarín y no al Grupo Clarín. [...] Nunca menos libertad de expresión, nunca más concentración (Página 12, 29/08/2013).

El 29 de octubre de 2013, cuatro años después de sancionada la Ley en ambas cámaras del Congreso y un año luego del límite de vencimiento de cautelares impuesto por el máximo tribunal, la Corte Suprema de Justicia declara constitucionales todos los artículos de la LSCA. En el fallo se sostiene que los mecanismos fijados en el artículo 45 son netamente constitucionales. Sobre el artículo de adecuación -el 161-, dicen al respecto que “se trata de un sistema de desinversión por el cual los sujetos alcanzados por la ley se encuentran obligados a adecuarse al nuevo régimen legal en materia de multiplicidad de licencias, y en consecuencia deben transferir dentro de un plazo todas aquellas que resulten necesarias para ajustarse al límite”.

### **Las claves de la Ley**

La Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual se convirtió, a partir de su sanción, en una de las máximas conquistas alcanzadas en las tres décadas de democracia argentina. Fue construida durante más de cinco años y consensuada entre distintos sectores de la sociedad civil que participaron en los foros realizados alrededor de toda la república. Esta ley, sancionada por las cámaras legislativas en 2009, corresponde con un nuevo paradigma: a contramano del decreto de Videla, en la que los medios forman parte del aparato propagandístico de la dictadura y deben regirse por normativas que afiancen la seguridad nacional, la Ley 26.522 concibe la comunicación como un derecho humano y al Estado como el garante del cumplimiento de dicha garantía.

En materia de Libertad de Expresión hay en cada una de las leyes una concepción contrapuesta. En el artículo 7 del decreto 22.285 se establece que los servicios de radiodifusión deberán difundir información y prestar colaboración para satisfacer las necesidades de la seguridad nacional. En cambio en la Ley 26.522 se menciona en el artículo 2 que la comunicación audiovisual resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información y a la participación, así como los valores de la libertad de expresión. También se garantiza el derecho humano universal a la información y libertad de expresión tal como está previsto en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Otro de los avances de la Ley sancionada en 2009 reside en la conformación y espíritu de la autoridad de aplicación. El AFSCA -Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual-, organismo creado para aplicar, interpretar y hacer cumplir la ley, posee la

siguiente estructura (tal como indica el artículo 10 de la Ley): un presidente y un director, designados por el Poder Ejecutivo; tres directores propuestos por el Congreso (uno por la mayoría o primera minoría, otro por la segunda minoría y otro por la tercera minoría parlamentaria); dos directores propuestos por el Consejo Federal de Comunicación (debiendo ser uno de ellos un académico representante de las facultades o carreras de comunicación de universidades nacionales).

En la Ley 22.285 el organismo que regula el cumplimiento de la ley, el Comité Federal de Radiodifusión –COMFER–, se encuentra conformado (artículo 95 de la Ley 22.285) por un presidente y seis vocales designados por el Poder Ejecutivo y deben representar, según el artículo 96 de la normativa, al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, a la Secretaría de Información Pública, a la Secretaría de Estado de Comunicaciones y a Asociaciones de Licenciarios. Es decir que, además de quedar conformado el directorio por representantes de las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia del Estado, sólo queda lugar para que los empresarios, dueños de licencias, compartan la mesa chica y tomen parte de las decisiones, excluyendo toda posibilidad de representación popular y democrática.

La regulación sobre el sistema de medios públicos también posee profundas diferencias entre una ley y otra. En la ley 22.285 solo se prevé a ATC (artículo 114) como empresa comercial, es decir, el único medio estatal capaz de lucrar con su actividad. El resto (estaciones de radiodifusión municipales y provinciales, además de universitarias), según consta en el artículo 107, no pueden vender espacios de publicidad lo que coarta su capacidad de financiamiento, haciéndolos depender de su condición de subsidiarios (que a su vez dependía de que mantuvieran la línea editorial oficial) para sustentarse. Además, el Estado solo podía brindar servicios en áreas geográficas no rentables para los privados (artículo 10). La ley aprobada en 2009, en cambio, reserva un 33% del espectro para medios estatales. Se permite además que las Universidades tengan emisoras sin restricciones, a diferencia del decreto de 1980 que las obligaba a convertirse en una sociedad comercial en el caso de querer acceder a una licencia. Verdaderamente profundos son los cambios que introduce la nueva normativa en materia de tenencia, multiplicidad y plazo de licencias respecto al decreto-ley de 1980. Esta última omite la posibilidad de que entidades sin fines de lucro puedan acceder a la titularidad de licencias, mientras que la ley sancionada en 2009 cede un 33% del espectro a este tipo de figuras, como asociaciones, fundaciones, sindicatos, etcétera. En lo que hace a la multiplicidad de licencias es menester destacar que la antigua ley permitía a un particular ser titular de cuatro licencias pero, a partir del decreto 1005/99 sancionado por Carlos Menem, dicha cantidad se modificó a

veinticuatro, lo que sentó un marco jurídico ideal para que algunos *holding* empresariales de medios de comunicación pudieran acumular licencias de servicios abiertos. Además, se extendió el plazo de licencias a quince años con la posibilidad de prorrogarlo diez años más. La Ley 26.522 (en el artículo 45) aclara que una persona no puede acumular más de diez licencias y que la duración de estas será de diez años con la posibilidad, previa realización de Audiencias Públicas, de extenderla otros diez.

Además, la LSCA prohíbe terminantemente las prácticas de concentración indebida –eje que la anterior ley ni siquiera menciona-. Así, en el artículo 48 aclara que el exceso de licencias al momento de la sanción de la Ley no podrá esgrimirse como derecho adquirido, es decir que transforma a la norma en retroactiva.

La transferencia de licencias es otro tópico sensible que la antigua ley, en el artículo 46, permite previa autorización del Comité Federal de Radiodifusión. Para la ley aprobada en 2009, el espectro radioeléctrico es patrimonio de la humanidad y, por lo tanto, las licencias son distribuidas por el Estado, quedando prohibidas así las transferencias entre licenciarios (artículo 41).

## Bibliografía

- Becerra, M. (2012), “Nuevo siglo, nuevas reglas de juego”, *Revista El Cactus* 1 (1), Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Jensen, C. (2009), “Reflexiones sobre el anteproyecto”, *Revista Tram(p)as de la Comunicación y la Cultura* N.º 67, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, U.N.L.P.
- Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, disponible en: <[servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm)>.
- Ley de Radiodifusión 22.285, disponible en: <[servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17694/texact.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17694/texact.htm)>.
- Mochkofsky, G. (2011), *Pecado Original. Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder*, Buenos Aires, Planeta.
- Sel, S. (2010), “Actores sociales y espacio público. Disputas por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina”, en S. Sel (comp.), *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo*, Buenos Aires, CLACSO.