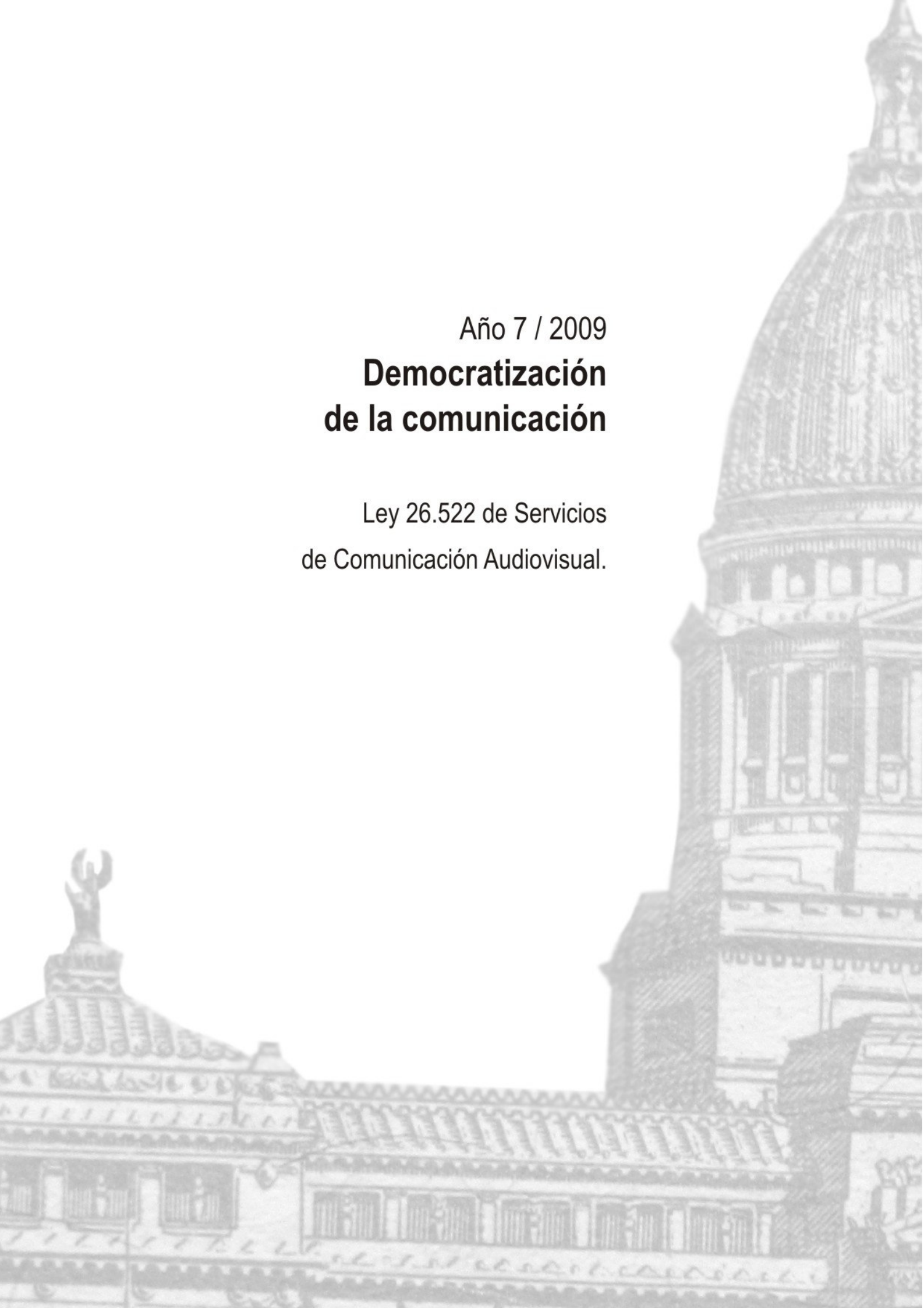


Año 7 / 2009

Democratización de la comunicación

Ley 26.522 de Servicios
de Comunicación Audiovisual.



2003 - 2013

10 AÑOS DEL PROYECTO NACIONAL

LAS LEYES QUE CAMBIARON LA(S) HISTORIA(S)

Claudia Bernazza

Equipo de investigación
María Celeste De Pascual
Gustavo Rio León

Buenos Aires, mayo de 2013.

Si ustedes me dijeran qué espero como resultado de esta ley, diría que es que cada uno aprenda a pensar por sí mismo y se decida a pensar, no como le marcan desde una radio, desde un canal, sino que, precisamente, pueda acceder a toda la información, a todas las voces, a todas las creencias religiosas, a todas las creencias políticas para que, entonces, ese ciudadano pueda decidir a qué dios le quiere rezar, a qué partido puede ingresar, quién es el que no le gusta, quién es la que le gusta. En definitiva, yo creo que solamente podemos formar ciudadanos libres si esos ciudadanos tienen la posibilidad de formar su propio pensamiento.

Cristina Fernández de Kirchner, 18 de marzo de 2009.

Todas las voces, todas

Las comunicaciones humanas están en la base de la organización social y política de las comunidades nacionales, ejerciendo una fuerte influencia en su memoria, su identidad y su cultura.

En todo Occidente, pero especialmente en la conformación de nuestras naciones, los medios de comunicación fueron la herramienta que posibilitaron las dominaciones, las resistencias y las revoluciones. Cada grupo trató de difundir sus convicciones e intereses de la manera más amplia posible a través de los instrumentos y las tecnologías de su tiempo, acrecentando así sus chances de conservación o transformación del orden establecido.

El siglo XIX vio surgir “tribunas de doctrina” que no dudaron en reconocer la función política de los diarios y publicaciones. La irrupción de la radio y la televisión durante el siglo XX, si bien revolucionaron los medios y multiplicaron sus posibilidades, estuvieron al servicio de los mismos fines.

Sin embargo, el empresariado que se configuró a su alrededor encontró en el viejo argumento de la “neutralidad” del lenguaje la posibilidad de responder a intereses que no siempre podían transparentar. El enorme poder de influencia sobre la opinión pública de los medios de comunicación, y su inevitable función política, sólo puede equilibrarse a través de un Estado que garantice la difusión de “todas las voces”, de manera de contrarrestar los mensajes que se encubren bajo el manto de la independencia y la representación de “la gente”. Por otra parte, las frecuencias de radio y TV son un bien público que no debe librarse a la actuación empresarial desregulada.

La comunicación como derecho está transitando sus primeros pasos, frente a la enorme resistencia de quienes la viven y usufructúan como negocio. Sin embargo, el Estado argentino, a partir de la militancia de medios comunitarios de todo el país que fueron capaces de aunar y

organizar sus propuestas, ha aprobado una ley que irrumpe en la escena rompiendo viejas alianzas y sentidos comunes.

Este documento tiene por objetivo analizar los cambios alcanzados en la materia a partir de la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual del año 2009. Para ello, nos proponemos contrastarla con la ley anterior, exponer sus fortalezas y comentar los obstáculos y desafíos con los que se enfrenta.

Antecedentes

Desde el retorno de la democracia, existieron numerosos proyectos destinados a cambiar el orden impuesto por el decreto - ley 22.285, promulgado durante el gobierno de facto en 1980. Se calcula que ingresaron más de setenta proyectos de diferente objetivo y alcance. Esto significa que la discusión llevaba 26 años al momento del debate y sanción de la nueva norma.

En marzo de 2009, y a partir de una propuesta de la Coalición por una Radiodifusión Democrática¹, el Poder Ejecutivo presentó un anteproyecto de ley. Es interesante conocer la situación en ese momento en materia de espacio mediático y generación de contenidos. Según informaba el diputado nacional Agustín Rossi, el 58% de los contenidos eran retransmisión de las cabeceras de las redes de TV abierta. Esa retransmisión alcanzaba diferentes niveles en los distintos puntos del país: 2% en el AMBA, 60% en la Patagonia, 62% en Cuyo, 64% en el Noreste, 66% en el Noroeste y 72% en la Región Pampeana. La concentración de los medios había nacionalizado la agenda y las preocupaciones de la ciudad de Buenos Aires, llegando al absurdo de conocerse en Jujuy y

¹ Ver: *21 puntos básicos por el derecho a la comunicación*, en <http://www.equiposweb.com.ar/documentos/21puntos.pdf>.

Tierra del Fuego, cada día, la demora de las líneas de subterráneo que aquejaba a los porteños.

El anteproyecto de ley fue debatido en 24 Foros Participativos de Consulta Pública y 80 charlas de discusión en todo el país. Se recibieron y analizaron propuestas de incorporación, modificación y eliminación de artículos o partes de los mismos. En simultáneo, se abrió una dirección de correo en la que se recibieron sugerencias y documentos. Se receptaron así más de 1.200 aportes que derivaron en más de 120 modificaciones del anteproyecto original.

Con la firma de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y su jefe de gabinete, Aníbal Fernández, el 27 de agosto de 2009 el proyecto ingresó a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Allí se realizaron dos audiencias públicas que llevaron a otras 20 modificaciones del proyecto. Se había previsto desarrollar estas actividades durante tres días, pero la alta participación obligó a realizar una cuarta jornada. A través del sitio web de la Cámara, las audiencias fueron transmitidas en directo.

En ellas participaron representantes de pueblos originarios, organizaciones de medios de comunicación, referentes públicos, representantes de la Iglesia Católica, del cine y del periodismo. El proyecto fue defendido pero al mismo tiempo interpelado en sus pasajes más confusos, los que fueron corregidos a partir de estas propuestas. La participación de los miembros de la Coalición, especialmente del Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) y de su titular, Néstor Busso, fue activa y protagónica durante todo el período de audiencias.

Del mismo modo, los equipos del hasta entonces Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) encabezados por el licenciado Gabriel Mariotto y coordinados por Luis Lázaro y la directora general de Asuntos Legales y Normativas Graciana Peñafort Colombi, asumieron la responsabilidad de las modificaciones. En reuniones con diputados y senadores, y hasta último momento, se realizaron nuevas correcciones de fondo y de estilo.

La media sanción en Diputados ocurrió el 16 de septiembre y la sanción en el Senado ocurrió el 9 de octubre del año 2009. El proyecto obtuvo 147 votos a favor, 4 en contra y una abstención en la Cámara baja, mientras que 44 senadores votaron a favor y 24 en contra.

El conflicto de las retenciones agrarias y el papel jugado por los medios durante el debate en el Congreso de la Resolución 125 fueron el detonante político de esta ley. La convicción de que el mapa de medios debía cambiar definitivamente en la Argentina permitió saldar esta vieja deuda legal. Sin embargo, las corporaciones económicas encuentran en los estrados judiciales la protección que la ley no les brinda. En este marco, la lucha contra la concentración mediática y el monopolio de la voz todavía continúa.

Los modelos contrapuestos

Ley 22.285 (1980)

La Ley de Radiodifusión asumía los prejuicios y prevenciones que la dictadura tenía sobre la actividad. Entre sus primeros artículos, no hay mención alguna a los derechos ciudadanos de acceso a la información y a la comunicación. En cambio, se hace explícita referencia a “la elevación moral de la población”, camino para fortalecer la dignidad humana, los valores familiares, las instituciones, la historia, el patriotismo y la moral cristiana (Ley 22.285 de Radiodifusión, 1980, Artículo 5°).

En cuanto a los medios de comunicación masiva, el Estado solo debía brindar servicios ante la imposibilidad de los emprendimientos privados de asegurar la cobertura. Incluso si esa fuera la situación, los Estados provinciales y municipales podrían ofrecer solo un servicio AM y uno FM. Todo otro servicio estatal debía pasar a ser ofrecido por privados, incluyendo los de universidades. Las únicas excepciones eran los servicios vigentes al momento de entrada en vigor la norma (Artículos 10, 11 y 106). Asimismo, estaba permitida la asignación de más de una licencia de

servicios de radiodifusión a una misma persona física o jurídica (Artículo 43).

Por el artículo 45 de la norma, las cooperativas y organizaciones sin fines de lucro quedaban excluidas de la posibilidad de brindar el servicio. Si bien una reforma de este artículo en el año 2005 habilitó finalmente a las cooperativas a partir de su histórico reclamo, fueron excluidas las de servicios públicos, precisamente las que estaban en mejores condiciones de brindar servicios audiovisuales a través de la tecnología del “cable”.

Ley 26.522 (2009)

Antes de consagrar cualquier derecho, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual abandona la noción de radiodifusión. La reemplaza por la idea más amplia y extendida de servicios de comunicación audiovisual. De esta manera, no se limita a regular la actividad de emitir contenidos a través de medios de comunicación; sino también todo lo que derive del “derecho a la información y al aprovechamiento y alfabetización tecnológica” (Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, 2009, Artículos 1° y 2°).

Una vez introducido este cambio, consagra “el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones”, lo que incluye el derecho a acceder a información relevante sobre acontecimientos deportivos, encuentros futbolísticos u otro género o especialidad (Artículos 1°, 2° y 77).

En esta línea, la norma se propone objetivos como:

- Difundir las garantías y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional.
- Promover y garantizar el libre ejercicio del derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas.
- Construir una sociedad de la información y el conocimiento que priorice la alfabetización mediática y la eliminación de las brechas en el acceso al conocimiento y las nuevas tecnologías.

- Promover el federalismo y la integración regional latinoamericana, así como la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombres y mujeres, y el tratamiento plural, igualitario y no estereotipado, evitando toda discriminación por género u orientación sexual.
- Asegurar el derecho de acceso a la información y a los contenidos de las personas con discapacidad, y la preservación y promoción de la identidad y de los valores culturales de los pueblos originarios.
- Desarrollar equilibradamente una industria nacional de contenidos que preserve y difunda el patrimonio cultural y la diversidad de todas las regiones y culturas que integran la Nación.
- Que los medios de comunicación actúen en base a principios éticos, y que participen como formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de las ideas (Artículo 3°).

Para garantizar estos objetivos, establece el acceso igualitario a esas actividades, por considerarlas “de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población”. Se pretende lograr este fin mediante la “promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación” (Artículos 1° y 2°).

A partir de esta premisa, habilita la explotación equitativa a cargo de prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro. Además, autoriza la asignación a demanda y de manera directa a personas de existencia ideal de derecho público estatal, universidades nacionales, institutos universitarios nacionales, pueblos originarios e Iglesia Católica (Artículos 1°, 2° y 37).

El Estado asume así la responsabilidad de asegurar el acceso a servicios de radio y TV a los diferentes prestadores potenciales:

1. Públicos
 - Estado Nacional, Provincial y Municipal
 - Universidades
 - Pueblos originarios
 - Iglesia Católica
2. El sector comunitario
 - Cooperativas
 - Mutuales
 - Fundaciones y asociaciones civiles
 - Sindicatos
3. El sector privado comercial

No obstante, se imponen una serie de límites a tales asignaciones, con el objeto de asegurar la diversidad y pluralidad. Cada uno de estos sectores no podrán superar una presencia mayor al 33 % en los medios de comunicación. Asimismo, se fija un tope a la cantidad de licencias en cada categoría de transmisiones de radio y/o TV, sean del orden local o nacional. Por otra parte, para el orden nacional se establece que ningún titular podrá prestar servicios a más del 35% de la población, y para el nivel local se establece un máximo de tres licencias por todo concepto. Finalmente, se imponen límites a los prestadores de servicios de televisión por suscripción (Artículo 45).

Cambios legales y sociales

Esta ley, considerada de vanguardia, concibe la libertad de expresión y la comunicación como un derecho humano. Se funda de un modelo comunicativo inclusivo y plural que previene conductas monopólicas y corporativistas al garantizar la presencia de un gran abanico de actores en la actividad de producción y provisión de servicios de comunicación audiovisual.

A partir de la nueva norma, se aseguró un 70% de la programación de radio y TV a la producción nacional de contenidos, mientras que el 30% de la música emitida deberá ser de origen nacional. Se garantizó y reguló la producción de contenidos para el público infantil y para sectores de la población no contemplados por el sector comercial, y se aseguró el acceso a personas con discapacidad. En todo el articulado, primó un enfoque latinoamericanista y una concepción vinculada a la función educativa de los medios.

Consecuencias

Aspectos institucionales

La ley dio paso a la creación de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. La AFSCA es un organismo descentralizado y autárquico, cuya función principal es aplicar, interpretar y hacer cumplir la nueva ley. Su conducción asegura participación directa tanto del Poder Ejecutivo Nacional como del Poder Legislativo, e indirecta de las provincias, organismos sindicales, educativos, comerciales y pueblos originarios. El Directorio se compone de 7 miembros:

- Un presidente designado por el Poder Ejecutivo Nacional.
- Un director designado por el Poder Ejecutivo Nacional.
- Tres directores nombrados por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual (uno a la mayoría o primera minoría, uno a la segunda minoría y uno a la tercera minoría parlamentaria).
- Dos directores propuestos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales).

En la órbita de la AFSCA funcionan tres órganos. El Consejo Federal de Comunicación Audiovisual fue creado para proponer políticas públicas de comunicación, asesorar y realizar el seguimiento de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Además, como fuera dicho, debe proponer dos

miembros para el Directorio de la AFSCA. Está conformado por representantes de las provincias, sindicatos, empresas privadas, universidades nacionales, medios públicos, sociedades gestoras de derechos y pueblos originarios. En segundo lugar, se creó el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia. El CONACAI tiene por objeto elaborar propuestas para mejorar los contenidos dirigidos a niños y adolescentes. Está integrado por organismos gubernamentales nacionales y provinciales, organizaciones sociales y gremios, garantizando así la representación federal y multiactoral. Finalmente, se constituyó la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, integrada por ocho senadores y ocho diputados nacionales.

Efectos reales

El valor más importante de la nueva ley es que se trata de un proyecto de la democracia. El diputado nacional Carlos Raimundi expresó durante el debate: “¿se está hablando más o menos de los monopolios? ¿Se habla más de grupos económicos, de concentración de intereses y de negocios, o menos? Se habla más, y esto es bueno, porque se trata de una sociedad que empieza a poner en negro sobre blanco esta cuestión. Comienza a sincerar esos intereses económicos y a observar a los grandes grupos de comunicación como actores con intereses y no como propagadores sacrosantos de la verdad”.

El acceso a los medios de comunicación masiva es asumido como una cuestión de interés público. Ya no depende del libre juego de ofertas y demandas, sino que está regulado por el Estado para asegurar la pluralidad y la diversidad. En oposición al oligopolio empresarial, se promueve una mayor presencia de medios públicos nacionales, pero también provinciales y municipales, así como la participación de organizaciones comunitarias.

Según informa la AFSCA; tras la sanción de la nueva norma, en materia de radio se adjudicaron 365 licencias de radios AM y FM en todo el país. Además, están en marcha más de 650 concursos públicos para frecuencias de radio. Se reservaron más de 1.150 frecuencias para radios

municipales y más de 50 para radios universitarias, se crearon más de 130 radios en escuelas primarias y secundarias, y se abrieron más de 20 radios de Pueblos Originarios.

En cuanto a los servicios en TV, más de 50 cooperativas recibieron su licencia para operar cables y más de 100 iniciaron su trámite. Hay 50 universidades nacionales que pueden tener su propia señal de televisión. Se produjeron más de 4000 horas de contenidos televisivos. Alrededor de 100 productoras realizaron 67 series de ficción, de las que 44 fueron realizadas en distintas provincias (AFSCA).

Además, se crearon nueve polos audiovisuales con cabeceras en universidades nacionales, y 39 nodos audiovisuales tecnológicos que articulan a más de 750 organizaciones para fortalecer la producción nacional de contenidos. Los cableoperadores PyME producen más de 2.800 horas diarias de programación, lo que genera más de 6.000 puestos de trabajo en más de 700 localidades y pueblos. En este marco, más de 300 profesionales de cine y televisión trabajan como capacitadores en todo el país, formando a productores, directores, técnicos y actores (AFSCA).

Pese a estos logros, y luego de tres años de promulgada la ley, aún se presentan dificultades para lograr su completo cumplimiento. Estos obstáculos fueron interpuestos por los grupos mediáticos más importantes, de manera de demorar la transición y conservar el control oligopólico del sistema. Así, de las 5.000 licencias de servicios audiovisuales del país, 4.500 están distribuidas entre 2.500 titulares y 250 pertenecen a 25 grupos empresarios que han iniciado su adecuación a la ley. Las 250 licencias restantes están en manos de un único grupo que se niega a ajustarse a la norma (AFSCA). El artículo 161 de la ley, que obliga a estos grupos a desinvertir en este campo, fue objeto de presentaciones judiciales y medidas cautelares aún en debate.

Opiniones

A lo largo del debate que se abrió para su sanción, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue resistida por los grupos concentrados y por bloques opositores. Entre los argumentos más empleados por la oposición, se habló del apuro con que se resolvió el trámite legislativo. Sin embargo, como fuera dicho, el tema que es objeto de esta norma fue debatido en cada ciclo político desde el retorno de la democracia. El diputado Rossi argumentó que “este proyecto empezó a discutirse el 11 de diciembre de 1983, es decir, al día siguiente de la asunción como primer presidente de esta nueva etapa democrática del doctor Raúl Alfonsín. La verdad es que todos los argentinos sabíamos que en algún momento la democracia iba a tener que debatir la implementación de un nuevo sistema de radiodifusión y de comunicación audiovisual (...). Nadie puede decir que, por más que haya sido oficialista u opositor, no conocía que la Presidenta de la Nación el 1º de marzo había anunciado la voluntad de tratar este proyecto de ley en el Congreso de la Nación durante este año (...). Si alguno no lo había leído en ese mensaje del 1º de marzo, el 18 de marzo lo estuvimos presentando en la ciudad de La Plata. Si alguno no se enteró, realizamos una serie de foros ciudadanos (...). Después de haber sistematizado cada una de las propuestas que se hicieron en cada uno de esos foros, anunciamos el envío del proyecto al Congreso de la Nación (...). A algunos se les ocurrirá acusar a esta ley de no ser constitucional, cuando es una ley que viene a suplantarse un decreto ley firmado durante la dictadura el 15 de septiembre de 1980” (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2009).

En cuanto a la posibilidad de intervención estatal en la materia, hubo sectores que cuestionaron su injerencia y el riesgo de conductas autoritarias. Por ejemplo, consideraron excesiva la obligación de registrar a todos los trabajadores y la facultad de declarar la caducidad de las licencias otorgadas. En su lugar, proponían mantener la actividad sujeta a las dinámicas del mercado. Ante esto, el diputado Raimundi ratificó que “si hay una ley que establece los requisitos para otorgar una licencia, cuando

se incumplen dichos requisitos legalmente tiene que existir una autoridad de aplicación que pueda declarar la caducidad de las licencias ilegales”.

Hubo quienes pretendían crear el órgano de aplicación en la estructura del Poder Legislativo. Como fundamentara la diputada Patricia Vaca Narvaja, “en ningún lugar del mundo, salvo uno ya mencionado, Gran Bretaña, esto existe (...). El Congreso legisla y controla, no gobierna, no administra las políticas públicas. Eso lo hace el Poder Ejecutivo Nacional (...). Se ha dicho también que esta autoridad de aplicación no tiene control del Parlamento. No es cierto: hay una comisión bicameral que propone tres representantes en el marco de esa autoridad federal de aplicación”.

El artículo 161 de la norma que regula el proceso de desinversión a encarar por parte de las empresas dominantes en el mercado, fue el que, una vez aprobada la ley, despertó la mayor resistencia por parte de los grupos empresarios. La derrota parlamentaria de la posición que difundían a través de sus medios de comunicación, los obligó a expresarse a través de presentaciones judiciales. El alargamiento de los plazos procesales juega a favor de ellos, por lo que, a la hora de escribir este documento y a tres años de la sanción de la ley, este artículo aún no ha podido cumplirse.

Testimonios

Venimos a expresarle nuestro compromiso a la Presidenta de la Nación con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, producto del debate democrático, en representación de las provincias argentinas y de los distintos sectores relacionados con la comunicación: trabajadores, empresarios privados comerciales, prestadores sin fines de lucro, universidades nacionales, entidades gestoras de derechos, pueblo originarios, ese amplio cuerpo que representa el espíritu participativo y federal de la ley está comprometido con su aplicación, venimos a manifestarle eso a la Presidenta y a ver la forma en que nuestro trabajo puede ser más eficaz para la rápida implementación de la ley. Néstor Busso, presidente de FARCO, integrante de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, en audiencia con la Presidenta de la Nación como Presidente del Consejo Federal creado por la ley, 5 de mayo de 2010.

Voy a terminar con una frase de Scalabrini Ortiz. Me parece que es lo más adecuado para lo que hoy estamos votando. Él decía: 'Todo lo que no se legisla explícita y taxativamente a favor del más débil queda implícitamente legislado a favor del más fuerte'. No es el poderoso el que necesita el amparo legal. El poderoso tiene su propia ley, que es su propia fuerza. Agustín Rossi, presidente del bloque del Frente para la Victoria, en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación, momentos antes de proceder a la votación del proyecto, 16 de septiembre de 2009.

Fuentes consultadas

21 puntos básicos por el derecho a la comunicación

Coalición por una Radiodifusión Democrática.

Disponible en: <http://www.equiposweb.com.ar/documentos/21puntos.pdf>.

7D. Todos adentro de la ley.

Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (s.f.).

Criterios de Calidad del CONACAI

Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. (s.f.).

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

¿Qué empezó a cambiar con la nueva ley?

Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. (s.f.).

Lo que hay que saber de la Ley

de Servicios de Comunicación Audiovisual

Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. (s.f.).

Versiones taquigráficas

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 16 de septiembre de 2009.