

LAS MARCAS DE PARTICIPACIÓN

El caso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522

Andrea Gutierrez

Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

andreaegutierrez@gmail.com

María Eugenia Názer

Instituto de América Latina y El Caribe. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

eugenianaz@gmail.com

Recibido: 6 de agosto de 2018

Aceptado: 16 de noviembre de 2018

Resumen

El presente artículo pretende reflexionar sobre la participación ciudadana en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 (LSCA) del año 2009 como un antecedente en el campo de regulación del sistema de medios de nuestro país.

A los fines analíticos se abordará esa categoría en dos fases: la formulación del proyecto de ley a partir de los "21 puntos básicos para una Radiodifusión Democrática" en el 2004 y su tratamiento en la Cámara de Diputados del año 2009, incluyendo foros nacionales y audiencias públicas.

Palabras Clave: Diseño, Políticas públicas de comunicación, participación ciudadana.

THE PARTICIPATION MARKS.

The case of the Audiovisual Communication Services Law No. 26.522

Abstract

This article aims to reflect on citizen participation in the preparation of the Audiovisual Communication Services Law No. 26.522 (LSCA) of 2009 as an antecedent in the field of regulation of the media system of our country.

For analytical purposes, this category will be addressed in two phases: the formulation of the bill based on the "21 basic points for a Democratic Broadcasting" in 2004; and its

treatment in the Chamber of Deputies of 2009, including national forums and public hearings.

Keywords: Design, Public policies of communication, citizen participation.

Introducción

En este artículo se pretende reflexionar sobre un instrumento de las políticas públicas de comunicación, la sanción de una norma, tomando como eje de análisis la participación ciudadana. Por ello, se guiará el recorrido a partir de la siguiente pregunta: ¿En qué medida se puede pensar el vínculo entre participación y ciudadanía en el marco de la gestación del proyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual a partir de su gestación en el documento 21 puntos básicos para una Radiodifusión Democrática (2004) y su debate parlamentario en la cámara de diputados (2009)?

En este sentido, el artículo se dividirá en las siguientes secciones:

En el primer apartado se presentarán las categorías conceptuales y las perspectivas teórico-metodológicas generales que permitirán enmarcar el análisis ante el interrogante planteado. Se desarrollarán nociones de participación y ciudadanía así como el modelo de análisis de redes o policy networks.

En el segundo se mencionarán algunos puntos a considerar con respecto al lugar que ocupó la participación ciudadana en el marco de la emergencia de la LSCA. El mismo estará dividido en dos: por un lado, el proceso de gestación del proyecto a partir del año 2004. Por otro, el debate en la Cámara baja en septiembre del 2009, incluyendo los foros nacionales y las audiencias públicas.

Lineamientos teórico-metodológicos

Políticas públicas de comunicación

En el presente artículo se concibe a las políticas públicas como aquellas acciones que lleva a cabo un gobierno en pos de objetivos establecidos en una coyuntura histórica y temporalmente situada. En este sentido es importante destacar el carácter político de esas acciones, es decir, tener en cuenta la dimensión que ocupa el poder en la definición de un problema sobre el que se pensará la política (Vilas, 2013).

Cabe aclarar que no se considera a la construcción de políticas en general, ni del sector audiovisual en particular, como un proceso desinteresado en el cual los problemas se resuelven en favor de un supuesto interés social común; ni como un procedimiento técnico de aplicación imparcial de ciertos mecanismos.

En torno a las políticas públicas de comunicación y vinculado con lo antedicho se sostiene que "implican un proceso dinámico de interacción de diversos actores, institucionales y no institucionales, que persiguen variados intereses y recurren a

mecanismos formales e informales para influir sobre los procesos de regulación y sobre la configuración de medios" (Califano, 2015, p.283).

De acuerdo con la autora, se entiende al Estado en términos de una relación social, "lo que implica pensarlo como un escenario en que intervienen diversos actores (fuerzas políticas, grupos sociales, individuos), capaces de negociar en el ámbito político para intentar favorecer sus propios intereses" (Califano, 2015, p.293).

Complementando aquella definición, Mc Quail (2010) señala la importancia de la regulación como elemento constitutivo en la elaboración e implementación de políticas públicas. Al respecto sostiene "la regulación es siempre una potencial intervención sobre las actividades consideradas de interés público" (p. 1).

En este artículo, se toma el caso de la LSCA entendida como instrumento de la política pública, de comunicación en particular, siguiendo la definición de Isuani (2012, p. 58) como "aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de prevenir, morigerar o resolver los problemas que lo demandan". Uno de estos es el dispositivo normativo. Y adicionalmente, se acuerda con Nejamkis (2013, p. 46) cuando afirma que "la ley representa una expresión normativa de las políticas públicas".

Participación Ciudadana

Por otra parte, aquí se sostiene que toda política pública de comunicación que tenga como idea fuerza el fortalecimiento democrático de una sociedad debe fundar sus principios en el desarrollo de la potencialidad de la participación ciudadana. Ahora bien ¿qué se entiende por participación ciudadana?

Al momento de reflexionar sobre el concepto de participación es necesario indagar acerca de la relación entre la citada categoría y la ciudadanía en el marco del análisis de las políticas públicas.

Existen diferentes tradiciones teóricas que interpretan la categoría ciudadanía. Marshall y Bottomore (2005) plantean que existen tres tipos¹ que se consolidaron en diversos momentos históricos. El primero es el de ciudadanía civil, el segundo es el de ciudadanía política y el tercero es el de ciudadanía social. El elemento civil está vinculado con la consecución de los derechos civiles relacionados principalmente con el contrato y la propiedad. El derecho político tiene que ver con la participación en el espacio público, con el "ejercicio del poder político" (Marshall y Bottomore, 2005, p. 302). El elemento social refiere a "todo el espectro desde el derecho a un mínimo bienestar económico y seguridad al derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad" (2005, p.302-303).

Por su parte, Peña (2008) al retomar el análisis de Marshall afirma:

buen ciudadano es algo más que un titular de derechos y beneficiario de la protección y servicios de un Estado. Se caracteriza por ciertas actitudes y

¹ Cabe aclarar que estos tres aspectos componen un modelo analítico, es decir, que sólo son separables desde el punto de vista del análisis.

disposiciones- compromiso y participación en las instituciones, disposición a la deliberación, interés por la cosa pública. (Peña, 2008, p.247)

Dicho autor retoma dos tradiciones teóricas sobre el modo de entender al ciudadano: el modelo liberal y el modelo republicano. La escuela liberal lo entiende como un sujeto pasivo y hace hincapié en los derechos individuales. En ese esquema el Estado cumple la función de guardia de esos derechos y la democracia se reduce a la elección mediante el voto de aquellos representantes de sus intereses. Esta visión soslaya el conflicto y coloca en un plano secundario la participación. La escuela republicana, en cambio, entiende que la comunidad política es garantía de libertad de los ciudadanos y es allí donde se realiza la autonomía. Es decir, el sujeto es considerado activo, resaltando especialmente su virtud cívica "que puede ser definida como compromiso y disposición al ejercicio activo de la ciudadanía en favor de la comunidad política y del interés público (...) y se ejerce a través de la participación del ciudadano en la vida pública". (Peña, 2008, p. 249). A los fines de este artículo, se entenderá que la ciudadanía y la participación son inescindibles.

En esta línea, Crouch (1999) aporta otros elementos que permiten reflexionar sobre ambos términos. El sociólogo inglés propone pensar la ciudadanía como "el derecho de admisión al proceso esencialmente dialogal de contribuir a la Willensildung (Habermas, 1976)- en inglés la elaboración de decisiones y objetivos colectivos" (p. 258).

Este autor señala que en comunidades pequeñas en términos demográficos y conformada por miembros que comparten características culturales, este tipo de ciudadanía participativa es más factible de desarrollarse. Sin embargo, estas condiciones no son necesarias para el desarrollo de la ciudadanía "formal" o pasiva.

No obstante, de acuerdo con lo que señala Peña (2008), es necesario precisar de qué modo se generarían los canales adecuados en el diseño de las políticas públicas para que la participación pueda ser reflexiva, crítica y deliberativa.

Antes de continuar, cabe destacar que en el marco de los autores a los que se hizo referencia, no hay una definición taxativa del concepto de participación. Si bien el desarrollo teórico contiene al menos implícitamente elementos que dan cuenta de determinados sentidos del término, se torna necesario explicitar que en este trabajo se entiende como participación a la posibilidad de los ciudadanos de incidir en las fases de una política pública.

En otro sentido, Vargas Paredes (2011) analiza algunos casos de la península de Yucatán (México) partiendo de la hipótesis que "la participación se convierte en un instrumento político, no de políticas" (p. 105) que puede incidir en el proceso de esas políticas pero no necesariamente en sus resultados.

En esa línea sostiene que los diferentes trabajos teóricos que aconsejan la participación en los procesos de políticas públicas encuentran su limitación en tres aspectos, a saber:

- 1) la vaguedad del término y la escasa precisión para medir la relación, correlación o asociación entre un método participativo y un sector o área de políticas; 2) la falta de diferenciación metodológica y conceptual entre democracia y políticas públicas, y 3) la escasa atención sobre los costos de la participación en la toma de decisiones y el poco alcance de la participación en los temas de exclusión social de las minorías. (Vargas Paredes, 2011, p. 110).

En la primera limitación señala que no hay bibliografía que vincule un tipo de políticas con un método de participación útil y eficiente. En cuanto a la segunda, sostiene que se utilizan como sinónimos participación y democracia, lo que deviene en una imprecisión de los objetivos y no se sabe si lo que se pretende es "resolver eficientemente problemas públicos o incrementar la calidad de la democracia" (Vargas Paredes, 2011, p.110). Esto implica que se entienda a la participación como un fin en sí mismo.

En un abordaje similar, Canto Saenz (2000)² manifiesta que la participación ciudadana directa para algunas políticas conforma un elemento necesario y eficaz (especialmente las que emergen por ejemplo en municipios) mientras que para otras resultaría un obstáculo o no sería posible.

Particularmente respecto a la participación en lo que respecta al campo de la comunicación, se mencionan los tres niveles de la UNESCO en Belgrado en 1977, a saber:

- a) la intervención de la población en la producción de los mensajes, b) la intervención en la toma de decisiones, y c) la contribución para la formulación de planes y políticas de comunicación masiva. (Rossi, 2016, p. 5).

Una herramienta teórico-metodológica útil para dar cuenta de la participación de diferentes actores es el modelo de *policy network* o redes de política que si bien no se utiliza para analizar participación ciudadana, a los fines de este artículo resulta de utilidad pragmática. En este sentido se retomará como guía el trabajo de Nejamkis (2013) en el que analiza la configuración de redes políticas en el proceso de reglamentación de la Ley de migraciones N° 2

5.871.

En los estudios de redes de política existen dos escuelas (Zurbriggen, 2003). La primera es la del modelo de intermediación de intereses, desarrollada principalmente en Estados Unidos y Gran Bretaña, que permite analizar el vínculo entre actores públicos y privados y que considera superior al modelo pluralista y corporativista. La segunda es la que refiere a una forma de gobernanza des-

rollada en Europa continental que alude a la interacción entre actores opuesta a la estructura jerárquica del Estado y a la del mercado. Dentro de la primera escuela se pueden distinguir por un lado, la comunidad política en la que hay un número limitado de actores cuyo tipo de interacción es de consenso y negociación y todos tienen recursos y poder en juego; y por otro lado, las redes de asuntos, más abiertas, cuyos actores son muchos y cambiantes, la interacción entre ellos tiende al consenso pero no exclusivamente y poseen recursos diferenciales.

² El autor recupera algunas obras de autores "fundadores" de las *policy sciences* y críticas realizadas a esos enfoques para dar cuenta de los límites del pluralismo, el ajuste partidario mutuo y la participación ciudadana en el diseño y la implementación de políticas públicas. Asimismo el autor señala las limitaciones como las virtudes de los modelos "arriba hacia abajo, y abajo hacia arriba". Estos últimos corresponden a enfoques empleados para el análisis del diseño e implementación de políticas públicas. "Abajo hacia arriba", de acuerdo a lo que plantea el autor Rodolfo Cantó Saenz, refiere a las políticas que implican una participación ciudadana mientras que "Arriba hacia abajo" apela a las políticas verticalistas y centralizadas.

Se entiende, en este caso, las “policy networks como una mera metáfora que denota que la hechura de políticas públicas involucra un gran número y variedad de actores” (Nejamkis, 2013, p. 49).

En virtud de lo expuesto se considera necesario aclarar que en el presente artículo se elaborarán algunas reflexiones sobre el lugar que ocupó la participación ciudadana en la gestación y el debate en torno a la LSCA, no así sobre la participación y acceso en la configuración del sistema de medios resultante de la aplicación de dicha norma.

Para ello seleccionamos el siguiente corpus:

- Notas periodísticas de los diarios *Página 12*, *Clarín* y *Rosario*, 3 de Septiembre de 2009. Se eligieron noticias de las ediciones online de medios con líneas editoriales diferentes entre sí que hubieran publicado durante el proceso de discusión del entonces proyecto de ley.

- Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. 10° Reunión- 6°sesión ordinaria (especial), del 16 de septiembre de 2009 donde se encuentran las ponencias presentadas en las Comisiones parlamentarias así como la versión taquigráfica del día del debate en dicha cámara.

El caso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

En esta sección se describen dos instancias del proceso de elaboración de la LSCA: la gestación del proyecto de ley a partir del año 2004, y el debate en la Cámara de Diputados de la República Argentina en el año 2009, tomando como eje la participación ciudadana.

El proceso de gestación

En el año 2004 se conformó la Coalición por una Radiodifusión Democrática (CRD). Se trataba de una organización formada por movimientos sociales y de medios comunitarios, sindicales, de derechos humanos, de la economía social e instituciones académicas, entre otros, que "supieron deponer diferencias secundarias y concentrarse en la síntesis de los acuerdos estratégicos respecto de cómo debería ser a futuro un sistema de radio y televisión que incluya a todos y todas" (Bulla, 2011, p.1). La coalición se constituyó como un espacio abierto y plural y tuvo como objetivo el de luchar por una ley de radiodifusión que derogara al Decreto Ley N° 22.285 que hasta entonces estaba vigente.³ Durante el año de su creación la CRD elaboró un documento denominado "21 puntos para una radiodifusión democrática". El título hacía alusión a un punto por cada año desde la recuperación de la democracia en la República Argentina, señalando así la deuda respecto a nueva norma que regulara el ejercicio de la comunicación.

³ La citada norma fue ejecutada en el año 1980 en el marco de la sexta interrupción constitucional, bajo el llamado "Proceso de reorganización nacional", última dictadura cívico militar que gobernó la Argentina desde el 24 de marzo de 1976 hasta el 10 de diciembre de 1983, y reguló el campo de la radiodifusión de la Argentina hasta el año 2009.

En aquel documento se abordaba la comunicación como un derecho humano universal y no como un servicio; la distribución adecuada de recursos e infraestructura esenciales para todos los medios; la presencia del Estado como garante de preservar la diversidad en la gestión del sistema de medios; la importancia de instituciones que pudieran canalizar las demandas de las personas (21 puntos básicos por el Derecho a la Comunicación, 2004). Este documento fue entregado por la CRD al presidente Néstor Kirchner⁴, en el año 2004, y no existió por parte del poder ejecutivo la voluntad de implementar el proyecto.

Desde el año 1983 ningún presidente de la República Argentina ha cumplido su palabra empeñada, respecto de la derogación del Decreto Ley N° 22.285. Según Bulla (2011): "Hasta la llegada de Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia de la Nación, los distintos Gobiernos no pudieron, no supieron o no quisieron hacerlo". (p. 1). En abril del año 2008 la entonces presidenta recibió a los miembros de la CRD quienes le presentaron el documento.

En marzo de ese mismo año se había desatado un conflicto político en torno al impulso de la Resolución N°125⁵ en el que los medios de comunicación hegemónicos adoptaron una posición que impulsó y dio sostén mediático a los planteos sectoriales de la patronal. Respecto a ello, Picco (2013) señala que "el lockout de la patronal rural en 2008 y la construcción que los medios realizaron del caso constituyeron la verdadera divisoria de aguas entre las corporaciones mediáticas y el gobierno" (p. 86). En ese escenario ingresó a la agenda política la necesidad de contar con una nueva ley de servicios de comunicación audiovisual.

A partir de allí el poder ejecutivo designó a Gabriel Mariotto como interventor del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER)⁶, y le asignó la tarea de coordinar la elaboración de la propuesta de la ley, por lo que

se instala definitivamente la Coalición como un actor político y social de peso en la construcción de una nueva ley, y los 21 puntos quedan legitimados como base de lo que debería contener la nueva normativa (Busso y Jaimes, 2011, p. 27).

En ese sentido es necesario mencionar, de acuerdo con los desarrollos planteados en el apartado anterior, la participación activa de un grupo que llevaba varios años trabajando en el documento que dio origen al tratamiento del proyecto y el rol del Estado al propiciar el espacio de discusión e incluir una demanda social como parte de la agenda política.

El 1 de marzo del año 2009 al iniciar las sesiones legislativas, se anunció el envío al congreso de la LSCA. Pocos días después, en el teatro Argentino de la Plata, se presentó la propuesta en la que se reafirmó la necesidad de democratizar la comunicación con un debate plural y democrático en foros abiertos y públicos. Para ello se realizaron 24 foros durante cinco meses en todo el país con la participación de miles de personas. En esas

⁴ Período presidencial 2003-2007, Presidente Néstor Kirchner y Vicepresidente Daniel Scioli.

⁵ El proyecto de la Resolución 125 del año 2008 que establecía un sistema móvil para las retenciones impositivas a la soja, el trigo y el maíz fue aprobado por la Cámara de Diputados y finalmente rechazado en el Senado, con el voto "no positivo" del entonces vicepresidente de la Nación, Julio Cobos.

⁶ El COMFER fue el organismo responsable de regular, controlar y fiscalizar la instalación y funcionamiento de las emisoras de radio y televisión en Argentina, creado por el DLN° 22.285.

instancias se evaluó la propuesta oficial recogiendo críticas y aportes para modificar el proyecto. A los fines de impulsar y consolidar la participación ciudadana

(...) en la página Web del entonces COMFER se abrió una dirección de correo electrónico para propuestas de modificación o de incorporación al proyecto. Al finalizar este período se contó con más de 1300 propuestas de modificación y/o incorporación que fueron sistematizadas y evaluadas, tras lo cual se procedió a la reescritura del proyecto para su envío al Poder Legislativo (Bulla, 2010, p. 11).

En el mes de agosto del año 2009 Cristina Fernández anunció el envío del proyecto de Ley al Parlamento. Para ese entonces la CRD se constituyó como parte activa de la planificación y formulación de la futura Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

El proceso de foros y el tratamiento en las cámaras dio cuenta de la importancia de la participación activa de profesionales, medios populares o alternativos, estudiantes, periodistas, etc. vinculados con el campo de la comunicación cuyas intervenciones fueron plasmadas, en mayor o menor medida, en el producto final, es decir, en el texto de la norma.

En este sentido, se observa la contribución de diversos actores en la gestación de lo que luego sería un instrumento de política pública de comunicación. Se podría considerar que esto promueve la ciudadanía activa (Peña, 2008) y se puede incluir en lo que Crouch (1999), citando a Habermas, llama *Willensildung*, la incidencia en la toma de decisiones.

A continuación abordaremos el tratamiento del proyecto en la cámara baja a los efectos de profundizar la incidencia de la ciudadanía, según el marco teórico propuesto, durante el debate parlamentario, incluyendo las audiencias públicas.

Debate en cámara de diputados

Luego del envío del proyecto, la Secretaría Parlamentaria lo giró a las comisiones de Comunicación e Informática (presidida por Manuel Baladrón), Presupuesto (Gustavo Marconatto) y Libertad de Expresión (Silvana Giudici). La Comisión de Comunicaciones e Informática, de acuerdo al art. 114 bis del reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, convocó a audiencias públicas donde parte de la ciudadanía participó activamente.

En estas audiencias se pueden identificar redes de actores con recursos diferenciales, a saber: la Coalición para una Radiodifusión Democrática (en representación de parte de organizaciones sociales y la sociedad civil), Clarín (principal grupo multimediático del sector audiovisual), entidades del campo de comunicación no afines al gobierno, diputados del bloque oficialista y diputados opositores. Esta enumeración no es taxativa sino una elaboración que permite simplificar el esquema de intervenciones.

Las instancias de discusión parlamentaria, previas a la sanción en el recinto, fueron cinco. Las primeras cuatro se dieron en el Congreso Nacional, ubicado en la Ciudad de Buenos Aires, y la última en la cámara de diputados de la provincia de Mendoza.

La primera Audiencia Pública se realizó el 8 de septiembre de 2009. La mayor parte de los oradores pertenecían a la CRD y en sus exposiciones argumentaron a favor del

proyecto. En esta oportunidad, hubo una mínima presencia de los diputados del bloque no oficialista.

Además, la Asociación de Entidades Periodísticas (ADEPA) y Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC), ambas con posicionamiento crítico al gobierno de Cristina Fernández, se habían anotado para participar y finalmente se excusaron a último momento. Esto se podría leer como parte de un juego político en el que la oposición tuvo la intención de restarle legitimidad al debate oficial y que, como resultante, la audiencia fuera vista como un "asunto" entre oficialistas.

La segunda Audiencia Pública se llevó a cabo el 9 de septiembre. En este caso, ADEPA tomó la palabra en contra del proyecto a través de su representante Luis Tarsitano, quién argumentó que el proyecto suponía "riesgos para el pleno ejercicio de la libertad de expresión de los medios y la libertad de elección de los ciudadanos" (Para ADEPA, el proyecto oficial es excesivamente intervencionista", 2009, 10 de septiembre) y, sostuvo a su vez que "la intención de incorporar nuevas voces aparece asociada a debilitar o silenciar las existentes". (ARPA y ADEPA tocaron una melodía en contra", 2009, 10 de septiembre) En esa misma línea se expresó el titular de la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA), Carlos Molina, quien sostuvo que el proyecto atentaba "contra la libertad de expresión, de libre asociación y la propiedad privada". El cierre de la audiencia lo llevó a cabo el premio Nobel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel, quien expresó su apoyo tanto al debate como al proyecto de ley, y manifestó que "los monopolios generan una conciencia perversa en la sociedad y que eso no es libertad de prensa, eso es dominación". (ARPA y ADEPA tocaron una melodía en contra", 2009, 10 de septiembre)

La tercera audiencia pública se realizó el 10 de septiembre. Allí Federico Schuster, por entonces decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA)⁷, calificó al proyecto como democrático y abierto. Asimismo, junto con Carlos Sorín, por entonces decano de la Facultad de Arquitectura de la misma universidad, pidieron que se eliminaran las posiciones dominantes existentes y se garantizara que las mismas no fueran ocupadas por nuevas corporaciones.

La cuarta audiencia se desarrolló el 11 de septiembre y fue la más concurrida. En esta oportunidad se destacó la participación de representantes del grupo Clarín, entre ellos, el gerente de Asuntos Jurídicos de la empresa Arte Radiotelevisivo Argentino (ARTEAR)⁸. Según su opinión, "la limitación de contenidos audiovisuales; es como si se intentara regular qué escriben los diarios y las revistas". (Última audiencia pública, con fuertes críticas al proyecto. 2009, 12 de septiembre).

Por otra parte, también tomó la palabra el periodista Víctor Hugo Morales (integrante de la CRD), quien defendió el proyecto y preguntó en su intervención: "¿A qué se oponen los que se oponen y al servicio de quién se oponen?" ("Víctor Hugo expuso su postura: A los multimedios les importa el poder que acumulan, 11 de septiembre de 2009). Además, criticó a las identidades del campo de comunicación opositoras al proyecto y denunció su vínculo con el Grupo Clarín: "Por aquí han pasado ADEPA, y no sé cuántas instituciones más, y para mí, con todo respeto bien mandados por el poder que ejerce

⁷ La Facultad de Ciencias Sociales de la UBA forma parte de la CRD.

⁸ ARTEAR es una empresa perteneciente al Grupo Clarín, dedicada a la producción y emisión de diversos canales de televisión tanto de televisión abierta como de cable.

sobre ellos el grupo más cuestionado cuando se trata de hablar de esta ley" (Víctor Hugo y la ley de medios: ¿A qué se oponen los que se oponen?, 11 de septiembre de 2009)

El 14 de septiembre se realizó la quinta audiencia, organizada por los diputados de la oposición. Más del 80% de los expositores se declaró a favor del proyecto de ley enviado por el Ejecutivo (El debate en Mendoza. 2009, 15 de septiembre). Entre los asistentes, hubo una gran mayoría de agrupaciones universitarias y de vecinos, más diputados de la oposición y empresarios de medios (Mendoza la oposición ratificó que se revisará la Ley, 2009, 15 de septiembre).

Por último, en las ponencias recibidas por las comisiones, en el marco de las audiencias (Congreso Nacional. *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados* [CN CD], 2009), se pueden evidenciar las posiciones y participaciones de múltiples y diversos actores además de los mencionados.

El Sindicato de la Industria Cinematográfica Argentina, por ejemplo, sostuvo que el proyecto era beneficioso "para el sistema democrático que merece el conjunto de nuestra sociedad" (CN CD, 2009, p. 190).

Por su parte, la Cámara Argentina de Anunciantes requirió modificaciones que eliminaran algunas restricciones respecto al mercado publicitario considerando que el proyecto debía respetar "las libertades de expresión y de prensa" (CN CD, 2009, p. 191).

Ariel Weinman, del Colectivo Radio Gráfica de la Ciudad de Buenos Aires, sostuvo que el proyecto de ley "transforma el modelo comunicacional de nuestro país, porque democratiza las comunicaciones, garantiza el acceso de las organizaciones sociales a los medios masivos, porque la comunicación no puede ser sólo un negocio" (CN CD, 2009, p. 218).

Marcela Gabioud (CN CD, 2009), de Periodistas Argentinas en Red (PAR) sostuvo el apoyo al proyecto, con modificaciones que adecuaron los artículos a la ley nacional N° 26.485, entre otras.

Ailín Piren (CN CD, 2009), comunicadora indígena por la Confederación Mapuche de Neuquén requirió que se contemplara la incorporación de Medios indígenas públicos para respetar la especificidad de sus pueblos.

Ricardo Blanco, Gerente General de Telecor SACI (Canal 12 de Córdoba) se manifestó en contra del proyecto por asegurar que el mismo violentaba "los principios constitucionales al caer en excesos regulatorios como restringir arbitrariamente la libre expresión al disponer contenidos obligatorios" (CN CD, 2009, p. 285).

Ruben Corda, de Radio Mitre afirmó que el proyecto, "lejos de abordar la problemática actual, la complica y prácticamente condena a las radios a su destrucción" (CN CD, 2009, p. 415).

El listado de participantes que presentaron sus voces a favor y en contra del proyecto es más extenso que lo que podría incluirse en este artículo. Se podrían agregar músicos, cineastas, estudiantes, integrantes de Pymes, comerciantes, publicistas, comunicadores, asociaciones vinculadas con temáticas de diversidad, género, discapacidad, etc. Se seleccionaron sólo algunos como muestra del espectro de actores que formaron parte de los debates.

Esta multiplicidad permite pensar en un proceso que facilitó la inclusión de voces, que propició el debate abierto, diverso, federal y plural. Por ello es que se sostiene que el camino recorrido por el proyecto en el plano parlamentario habilitó la participación entendida como la capacidad real de incidir en la política.

De acuerdo al dictamen de mayoría de las comisiones de Comunicaciones e Informática, de Presupuesto y Hacienda y de Libertad de Expresión en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo sobre regulación de los servicios de comunicación audiovisual, se seleccionaron algunas intervenciones de diputados.

De quienes votaron a favor del mismo, se puede mencionar a la diputada Adriana Puiggrós (CN CD, 2009) que, entre otros argumentos, resaltó la protección de la niñez en el artículo 68 y la regulación de la publicidad en el artículo 81.

La diputada, Silvia Sapag por su parte manifestó que el proyecto “promete democratizar los modos de relación de los argentinos” (CN CD, 2009, p. 1323)

De quienes votaron en contra del dictamen, la diputada Marcela Rodríguez (CN CD, 2009) objetó que el proyecto colocaba al gobierno nacional en una posición de poder en cuanto al control de los medios de comunicación, así como que se le otorgaban privilegios a la Iglesia Católica, entre otros argumentos .

El diputado Sergio Varisco rechazó el proyecto por diversos motivos entre los cuales se puede destacar su posición respecto a las licencias. En este sentido manifestó que “en el proyecto kirchnerista podrá bajar o subir el pulgar para decidir la continuidad o no de las licencias” (CN CD, 2009, p. 1330).

Tras algunas modificaciones propuestas por los múltiples sectores que habían participado en las instancias de las Audiencias Públicas, el 16 de septiembre se desarrolló una sesión especial en la Cámara de Diputados. Los integrantes del bloque opositor al poder Ejecutivo (Unión Cívica Radical, Coalición Cívica, Propuesta Republicana y Peronismo Federal) se levantaron de sus bancas y no participaron de la votación general y particular.

En el juego político parlamentario, de los 257 diputados que estaban presentes se retiraron 104. No obstante, el proyecto se aprobó en la Cámara de Diputados por 147 votos afirmativos, 4 negativos y 1 abstención.

Finalmente, el 2 de octubre el poder ejecutivo logró la firma del dictamen que estableció para el viernes 9 del citado mes la sesión especial para trabajar el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ese día comenzó el debate en la cámara de Senadores y en la madrugada del día 10, con 44 votos a favor y 24 en contra fue aprobado.

De acuerdo con Bulla (2011) el texto definitivo surgido de ese proceso adoptó la modalidad de “ley anotada”, en el cual no sólo quedó inscripta la inspiración en la legislación internacional comparada de los diversos instrumentos y criterios incluidos, sino también las modificaciones al texto surgidas de la participación ciudadana. Esto da cuenta de un hito que marca el campo de regulación del sistema de medios en la Argentina, y un antecedente histórico para la región latinoamericana, en tanto que en materia de regulación de comunicación ninguna norma hasta ese momento llevaba en su cuerpo de texto el sello de las voces de los actores.

En ese sentido, refuerza la premisa desde la que parte este artículo. La participación de la ciudadanía ocupó un lugar preponderante e incidió en la definición de la norma.

Aproximaciones finales

El recorrido del proyecto de ley da cuenta de la conformación de espacios de discusión e inclusión de voces plurales y federales. Prueba de ello también es la realización de la última audiencia fuera de la Ciudad de Buenos Aires y organizada por el sector opositor al entonces gobierno nacional así como la realización de los foros en diferentes provincias y la participación de radios comunitarias, universidades, gremios, asociaciones civiles, periodistas, organizaciones de pueblos originarios, etc.

Respecto al interrogante que originó este trabajo, se puede concluir que la participación durante la formulación del proyecto de ley, de los foros y las audiencias así como de la votación en la cámara de diputados fue activa y dejó marcas en la ley. No obstante, también es importante y necesario aclarar que los actores que tomaron la palabra no poseían los mismos recursos de poder ni la misma capacidad de incidir en las políticas: la iniciativa fue parte de la CRD y la voz de multimedios y actores del campo del sistema de medios vinculados de algún modo con estos últimos, no tuvo el mismo impacto. Las alianzas y capacidad de movilización de recursos así como el momento de oportunidad política (Surel, 2006) fueron algunos de los elementos que se agregaron al contexto del debate y propiciaron un resultado afín a la postura del bloque oficialista.

En nivel de la planificación del sistema audiovisual, la experiencia latinoamericana muestra una carencia histórica de formas de planeamiento a largo plazo desde la esfera pública y la falta de una sostenida participación de sectores de la sociedad civil. Sin embargo, la experiencia de la LSCA argentina establece un antecedente importante.

En síntesis, si el interrogante inicial tenía que ver con el vínculo entre participación y ciudadanía en el marco de la expresión normativa o instrumento de una política pública, en particular de la LSCA; una posible respuesta nos conduce a pensar que es importante el involucramiento de diversos actores si se pretende que la norma pueda dar cuenta de necesidades y propuestas de la sociedad civil. El análisis sobre el texto de la norma y su posterior implementación no forman parte de este artículo. Sin embargo, se puede aventurar que aun cuando haya dejado sus huellas en el articulado, la participación no necesariamente garantizó una implementación efectiva y eficaz de la política.

Los mecanismos que propicien o promuevan la participación directa deberán ser coherentes con los objetivos que se planteen dichas políticas, y, por lo tanto, será o no viable el enfoque desde abajo hacia arriba dependiendo del tipo de política de la que se trate.

Por lo expuesto, compartimos con los autores que la participación deba ser repensada a la luz del diseño o implementación de una política singular, descartando que a priori sea un postulado de validez universal. Al mismo tiempo que consideramos que en determinados espacios o temáticas, la participación puede fortalecer los resultados de la política.

En este sentido no caben dudas que la construcción de un espacio de representación como lo fue la CRD, una organización de organizaciones que tuvo voluntad y decisión

de participar en la definición de una política del sector audiovisual sentó las bases e impulsó la creación de una nueva ley que tuvo como idea fuerza la promoción del pluralismo y la democracia comunicacional en la República Argentina.

Bibliografía

- Bulla, G. (2011). Participación: concepto clave en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Baranchuk, Mariana y Javier Rodríguez [comps.], *Ley* N° 26.522-
- Bulla, G. (2010). Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: El pueblo recupera la palabra. Manual Comunicación y Democracia, para Cursos y Talleres para la comunicación popular. Autoridad Federal de Servicios Audiovisuales, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- Busso, N., & Jaimes, D. (2011). *La Cocina de la Ley: El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*. Farco.
- Califano, B. (2015) ‘Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación’ en *Austral Comunicación*, Vol 4 N° 2, Buenos Aires.
- Canto Saenz, R. (2000) “Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana”. *Gestión y Política Pública* IX (2) 231-256.
- Congreso Nacional. *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso, 2009.
- Crouch, C. (1999) “La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación”, en García y Lukes (Eds.), *Ciudadanía* Madrid: Siglo XXI, pp. 258-285.
- Isuani, F. J. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *DAAPGE*, (19), 51-74.
- Marshall, T.H. y Bottomore, T. (2005) *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada. En *Reis*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, No 79. Recuperado de <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=revistas&numero=79>
- McQuail, D. La regulación de los medios, University of Leicester, mimeo, 2010 (traducción de la cátedra Guillermo Mastrini de Políticas y Planificación de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA)
- Nejamkis, L. (2013) “La perspectiva de policy networks: apuntes teórico-metodológicos para el análisis de reglamentación de la ley de Migraciones No. 25871”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 2 (4) pp.41-65.
- Peña, J. (2008) “Nuevas perspectivas de la ciudadanía”, en F. QUESADA, ed., *Ciudad y ciudadanía*. Madrid: Trotta, pp.231-252.
- Rossi, D. (2016) Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora, CECSO, UBA.
- Surel, Y. (2006) “Relaciones entre la política y las políticas públicas”, en Franco y Lanzaro cords., op.cit., pp. 43-73.

Vargas Paredes, S. (2011) “Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas”. *Revista Mexicana de Sociología* 73 (1) 105-137.

21 puntos básicos por el Derecho a la comunicación, Coalición por una Radiodifusión Democrática, 2004.

Vilas, C. M. (2013) “Estrategias de acumulación y estrategias de política social”, en R.

Vilas, C. M. (2013) *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires: Biblos, capítulo II.

Zurbriggen, C. (2003) “Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica”. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.

Artículos periodísticos

Para ADEPA, el proyecto oficial es excesivamente intervencionista (2009, 10 de septiembre) *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/adepa-proyecto-oficial-excesivamente-intervencionista_0_SJ_cpd0Ttl.html

ARPA y ADEPA tocaron una melodía en contra (2009, 10 de septiembre) *Página/12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-131522-2009-09-10.html>

La mitad de los oradores no podría exponer en la audiencia pública (2009, 11 de septiembre) *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/mitad-oradores-podria-exponer-audiencia-publica_0_H1WbDpOCaYx.html

Última audiencia pública, con fuertes críticas al proyecto (2009, 12 de septiembre) *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/ultima-audiencia-publica-fuertes-criticas-proyecto_0_ry2xET_RaFg.html

Víctor Hugo y la ley de medios: ¿A qué se oponen los que se oponen? (11 de septiembre de 2009) *Rosario3*.

El debate en Mendoza (15 de septiembre de 2009) *Página/12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/131804-42465-2009-09-15.html>

Normativas

Ley N° 26.522. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina. 10 de octubre de 2009.

Decreto 1.225. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina. 01 de septiembre de 2010.