

Quince años de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Un balance crítico necesario

Gustavo Bulla

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales / Universidad Nacional de Lomas de Zamora,
Facultad de Ciencias Sociales (Argentina)

<https://orcid.org/0009-0003-1976-1651>

Recibido: 26 de septiembre de 2024 / Aceptado: 4 de noviembre de 2024

DOI: <https://doi.org/10.62174/rs.9900>

Resumen

La democracia argentina por fin pudo saldar en 2009 una deuda histórica: terminar con el Decreto-Ley N° 22.285/80, que convivió como *Ley de Radiodifusión* durante veintiséis años de vigencia institucional. Semejante paso del tiempo le agregó a la demanda original de una normativa democrática, sancionada como lo establece la Constitución Nacional, para regular el funcionamiento de los medios de comunicación audiovisuales, una impostergable actualización en cuanto a las nuevas modalidades que en casi tres décadas habían surgido a caballo de los desarrollos tecnológicos y que habían dejado atrás a la vieja radiodifusión de exclusiva transmisión hertziana.

Por supuesto que el nuevo contexto regional en el cual el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se propuso saldar aquella deuda exigía un fuerte impulso desconcentrador de la propiedad de los medios que, en base a las políticas neoliberales, había configurado un panorama oligopólico y/o monopolístico.

Quince años después de aquel hito histórico es necesario hacer un balance de avances y retrocesos teniendo como horizonte el ejercicio pleno del derecho humano a la comunicación como nuevo paradigma inaugurado con esas políticas de comunicación.

Palabras clave: servicios de comunicación audiovisual; democracia; derecho humano a la comunicación.

Abstract

In 2009, Argentine democracy was finally able to settle a historical debt that was dragging on the delay in ending the Decree-Law No. 22,285/80 that coexisted as the Broadcasting Law for twenty-six years of institutional validity. Such a passage of time added to the original demand for democratic regulations, sanctioned as established by the National Constitution, to regulate the operation of the audiovisual media; an urgent update regarding the new modalities that in almost three decades had emerged as a result of technological developments and that had left behind the old radio broadcasting with exclusive hertzian transmission.

Of course, the new regional context in which the government of Cristina Fernández de Kirchner proposed to pay off that debt required a strong push to deconcentrate media ownership that, based on neoliberal policies, had configured an oligopolistic and/or monopolistic panorama.



Fifteen years after that historical milestone, it is necessary to take stock of advances and setbacks with the horizon as the full exercise of the human right to communication as a new paradigm inaugurated with these communication policies.

Keywords: audiovisual communication services; democracy; human right to communication.

Resumo

Em 2009, a democracia argentina finalmente conseguiu saldar uma dívida histórica que se arrastava pela demora na extinção do Decreto-Lei nº 22.285/80 que coexistiu como Lei de Radiodifusão durante vinte e seis anos de vigência institucional. Tal passagem de tempo somou-se à exigência original de regulamentações democráticas, sancionadas conforme estabelecido pela Constituição Nacional, para regular o funcionamento dos meios audiovisuais; uma atualização urgente sobre as novas modalidades que em quase três décadas surgiram como resultado da evolução tecnológica e que deixaram para trás a antiga radiodifusão com transmissão hertziana exclusiva.

É claro que o novo contexto regional em que o governo de Cristina Fernández de Kirchner se propôs pagar essa dívida exigiu um forte impulso para desconcentrar a propriedade dos meios de comunicação que, com base em políticas neoliberais, configuraram um panorama oligopolístico e/ou monopolista.

Quinze anos depois desse marco histórico, é necessário fazer um balanço dos avanços e retrocessos tendo como horizonte o exercício pleno do direito humano à comunicação como um novo paradigma inaugurado com estas políticas de comunicação.

Palavras-chave: serviços de comunicação audiovisual; democracia; direito humano à comunicação.

A la memoria de Glenn Postolski
“Las cosas tienen movimiento”.

Introducción

Todos los partidos populares de Argentina incluyeron en sus plataformas electorales el compromiso de derogar la *Ley de Radiodifusión de la dictadura* y sancionar una nueva ley de la democracia. Esto fue así desde fines de 1983, año de la reapertura democrática. Sin embargo, por distintos motivos los gobiernos que se sucedieron hasta 2007 no quisieron, no supieron o no pudieron cumplir con aquella promesa cuyo consenso se asimilaba con una política de Estado.

¿Pero qué había cambiado en las relaciones de fuerza que tras veinticinco años de continuidad democrática permitía ahora abordar un debate abierto, antes tabicado cuando



no ocluido?

En términos estructurales se había configurado en el país y buena parte de la región el tránsito hacia un nuevo tipo de Estado, con más rupturas que continuidades con la primacía que habían impuesto las políticas neoliberales durante el último cuarto del siglo veinte. Así como fundamentalmente los noventa fueron años de impulso a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, el nuevo milenio vino con una impronta desconcentradora y por ende democratizadora. Básicamente porque los gobiernos populares surgidos a partir de 1999, con sus matices, son hijos de los fracasos estrepitosos de las recetas monetaristas que profundizaron la pobreza, empeoraron la desigualdad y desindustrializaron a la región en su conjunto.

En la Argentina en particular la polarización social, la politización creciente de la sociedad y la confrontación con los grupos concentrados de medios, que venían tergiversando la realidad conforme a sus intereses y aliándose de manera cada vez más evidente con los actores sociales y económicos del privilegio, se conformó un marco propicio para encarar de una vez por todas el debate público por un instrumento legal que al menos atenuara la tendencia monopólica propia de las industrias culturales y verificada en el país como en ningún otro a partir de los pactos políticos desiguales entre empresas cada vez más poderosas y gobiernos cada vez más débiles.

Hacía falta, claro está, la voluntad política de un gobierno que asumiera los riesgos de enfrentar a semejante poder real aparentemente incapaz de indicarle a los ciudadanos sus comportamientos electorales, aunque comprobadamente capaz de desgastar hasta el límite a proyectos políticos antagónicos o no del todo compatibles con sus intereses. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner asumió ese desafío con creces, lo cual hizo factible la sanción de una ley con una holgura en las dos cámaras legislativas inimaginable unos años antes. El 10 de octubre de 2009 con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) N° 26.522, lejos de ser el punto de inicio de una nueva etapa en el funcionamiento de la comunicación masiva significó el comienzo de una guerra declarada por los presuntos afectados, que hasta la actualidad no hicieron otra cosa que justificar uno a uno los argumentos de quienes sostenemos que la concentración de la propiedad es inherentemente enemiga de la democracia. Incluso incompatible.

La cocina de la ley

El manifiesto de los *21 puntos para una ley de radiodifusión democrática*¹ entregado al presidente Néstor Kirchner por la Coalición² de unas trescientas organizaciones y entidades de todo tipo con el mismo nombre en 2004 fue la columna

¹ “21 Puntos para una radiodifusión democrática”, Coalición por una Radiodifusión Democrática. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1TAdDQIKoxXmDORztrWBTdqVhOAEMspGA/view>, blog de la cátedra Política de los medios de comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

² Coalición por una Radiodifusión Democrática.



vertebral del texto que se transformaría cinco años más tarde en proyecto de ley, pero la conjunción de organizaciones sindicales, académicas, de radios comunitarias, cooperativas, de derechos humanos, religiosas, pueblos originarios, de género y demás organizaciones sociales de base fue el corazón de ese movimiento heterogéneo y popular que logró un triunfo político antes impensable.

La metodología de gestión del proyecto elegido por la presidenta, esto es, la elaboración primero de un texto que incorporara el núcleo de los 21 puntos y la legislación internacional comparada en forma de notas al pie, para luego someterlo a propuestas de modificaciones e incorporaciones recogidas en los veinticuatro Foros Participativos y canales de recepción habilitados a tal efecto, dotó de una legitimidad social pocas veces o nunca visto a esta iniciativa legislativa.

El debate público de la propuesta originaria, desarrollado en todo el país, con epicentro en las universidades nacionales como garantía de pluralismo, significó la construcción populista de un proyecto que encadenó demandas diversas bajo un mismo paraguas político que fue capaz de interpelar a una parte importante de la sociedad. Una temática árida como la regulación de los servicios audiovisuales, plagada de tecnicismos, logró transformarse en bandera popular de conquista de derechos, de enfrentamiento con uno de los sectores que constituyen el poder real en nuestras democracias contemporáneas.

Los 146 votos obtenidos en Diputados y los 44 del Senado son en buena medida fruto de ese trabajo previo. Los legisladores opositores a la iniciativa recitaban como un mantra que “el pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes”, según reza el artículo 22° de la Constitución Nacional de cuño liberal. La construcción política populista no elimina ni reemplaza al funcionamiento institucional sino que lo enriquece, lo complementa, le incorpora la sustancia de la conflictividad social, ausente cuando lo que priman son las soluciones tecnocráticas que terminan despolitizando la política. (Casullo, 2007). ¿Por qué se puede hablar de una construcción populista? Porque diversas demandas insatisfechas en la sociedad encontraron su causa en la conformación monopólica de la estructura de propiedad de los medios audiovisuales. La articulación de intereses aparentemente parciales constituye una interpelación populista que logró trascender los estrictos marcos de los sectores históricamente movilizados en torno a estas temáticas transformándose en una bandera fundamental del movimiento popular (Laclau, 2005).

Esa construcción social y la voluntad política inquebrantable desde la cabeza del Poder Ejecutivo son las causas que explican por qué se pudo atravesar el malecón que tras veintiséis años de continuidad democrática parecía imposible.

El contrapeso del Poder Judicial

La LSCA fue promulgada inmediatamente por el PEN el mismo 10 de octubre de 2009. El 13 de octubre, primer día hábil de la semana, ya tenía dos presentaciones cautelares que solicitaban la suspensión de su aplicación de dos diputados de Salta y

Mendoza, Beatriz Daher y Enrique Thomas del autopercebido bloque Peronista Federal, que concurren raudos a reclamar por presuntas irregularidades en la conformación del dictamen de mayoría en la Cámara de Diputados. Finalmente entre febrero y marzo de 2010 ambas presentaciones fueron ratificadas por sendos fallos judiciales (Ver apartado Fallos judiciales y resoluciones AFSCA al final del artículo).

La suspensión in totum de la aplicación de la promulgada LSCA hasta que se resolviera la cuestión de fondo se extendió durante nueve meses. Cualquier analogía con un proceso biológico de esa duración es totalmente lícita.

Pero además la suspensión de la aplicación de la ley recién sancionada suponía dos consecuencias disparatadas: por un lado, el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación establece que el único juez que entiende en los diferendos que pudieran manifestarse en torno al funcionamiento de la Cámara es la propia Cámara. Numerosos antecedentes avalan la letra reglamentaria, que se basa en la factibilidad de que el Poder Legislativo pueda cumplir con su rol constitucional, el de formar leyes. Si cada vez que un sector minoritario de los miembros de la Cámara, disconforme con el resultado de una votación, recurre a la justicia ordinaria, pues sería prácticamente imposible sancionar leyes y aplicarlas en tiempo y forma.

La otra consecuencia referida al contenido de la ley en cuestión produjo la paradoja de que al cuestionar en la instancia inválida la supuesta comisión de irregularidades, mientras durase la medida de suspensión seguiría vigente el derogado Decreto-Ley N° 22.285/80, que no cumplió con ninguna formalidad institucional al prohijarse durante una dictadura cívico-militar que, como sabemos, entre sus primeras medidas suprime al Poder Legislativo.

Pero este fue tan solo el primero de una larga nómina de dislates judiciales. Por si alguien no había comprendido cabalmente el sistema de mediaciones y contrapesos que por la prédica de Alberdi se incorporó a la Constitución Nacional liberal de 1853, cláusulas inspiradas en la carta magna norteamericana (Alberdi, 2024). La desconfianza, rayana con el desprecio por la voluntad popular, supuestamente afecta a las pasiones y por ende ajena a la racionalidad, al no poder ser corregida por la Cámara conservadora, la de senadores, apeló a las distintas instancias del Poder Judicial para salvaguardar el patrimonio y los *derechos adquiridos* de las poderosas corporaciones de medios de comunicación.

Entre el 10 de octubre de 2009 y el 10 de diciembre de 2015, poco más de seis años, no hubo un día en el cual la totalidad de los ciento sesenta y seis artículos que componían el texto votado ni de ninguna de sus reglamentaciones estuvieran aplicables sin ningún obstáculo judicial. Prácticamente no hubo juez de cualquier fuero y jurisdicción que se haya inhibido de ofrendar alguna piedra en el zapato de la LSCA.

Si alguien consideraba exagerados por tremendistas los diagnósticos sobre el poder concentrado por las corporaciones mediáticas con un poco de honestidad intelectual debería reconsiderarlo. Por el contrario, para quienes alertaban sobre los peligros que entrañaba semejante concentración de la palabra, incompatible con la pretensión de una sociedad democrática, el diagnóstico se quedó corto y pecó de moderación.

La salida modernizadora

Ni bien asumido el expresidente Mauricio Macri suscribió el DNU N° 267/15 por el cual modificó/cercenó parcialmente a la LSCA. La piedra angular de esa modificación estructural que había diseñado la ley de 2009 es la transformación de las licencias de TV de pago por vínculo físico-cable-de servicios audiovisuales en licencias de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Estas licencias forman parte de la Ley Argentina Digital N° 27.078, que regula los distintos servicios de telecomunicaciones e informática de transporte de datos. Ningún vínculo con la distribución de productos audiovisuales como la programación de la TV de pago. Pero ofrece la ventaja indescontable de ser licencias únicas para todo el territorio nacional, sin restricciones de dominio de mercado ni ninguna otra. Prácticamente desregulada por completo. Sin indicaciones de contenidos ni de multiplicidad de licencias ni de obligaciones de ningún tipo. Por supuesto, también fue abolida la incompatibilidad para un titular de licencias de acceder a sendas licencias de TV abierta y de pago en la misma localización.

Y toda esta apertura a un nuevo clima de negocios de la mano de una suerte de realismo tecnológico y modernizador respecto de la convergencia de todos estos servicios de distinto tipo y consumo.

A las otras modificaciones se las puede considerar como complementarias aunque en mayor y menor medida guardan su importancia estratégica. Por ejemplo, la disolución de los dos órganos de aplicación de la LSCA y Argentina informática, es decir la Autoridad de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación (AFTIC) que fueron subsumidas en el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), cuyos directorios vistos de lejos parecen muy similares a los de ambos organismos disueltos en cuanto al número de miembros, siete, pero cualitativamente muy distintos dado el férreo control político del PEN sobre la nueva autoridad global. De los siete directores, cuatro provienen por designación del PEN, incluido el presidente del Directorio, y los otros tres correspondientes a las tres primeras minorías parlamentarias, lo cual supone que el gobierno de turno se garantiza el concurso de al menos cinco de los siete miembros. Pero como si fuera poco, los siete están a *tiro de decreto*; esto es, sin mayores justificaciones pueden ser removidos por la decisión presidencial.

Además se restaura un instrumento caro a las políticas neoliberales de comunicación, que es la transferencia de licencias, algo a lo que los titulares acceden de manera gratuita. Por propuesta de explotación del servicio y/o frecuencia, pasan a tener valor de mercado casi sin restricciones. Y se eleva un 50% la cantidad de licencias de servicios abiertos que un mismo titular puede acumular: de diez a quince licencias de radio y TV, con el otorgamiento de prórrogas casi a discrecionalidad de las autoridades en la materia. Por supuesto, fue eliminada la doble restricción establecida por la LSCA que cruzaba criterios de multiplicidad de licencias –tope de cantidad– y dominio de mercados –porcentaje de población alcanzada.

Un instrumento muy bien pensado para poner al servicio de los intereses concentrados del sector audiovisual a la LSCA sin la necesidad de derogar por completo ni asumir el compromiso de debatir y sancionar una nueva ley. El discurso de la convergencia que resulta atractivo para propios y extraños es el *caballo de Troya* por el cual se traficó una nueva fase de la concentración de la propiedad y la desestimación de los esfuerzos anti monopólicos de la legislación vigente.

Que el lenguaje binario de unos y ceros propio del mundo digital sea una plataforma homogeneizadora que permite la circulación infinita de contenidos, que esta característica de las técnicas digitales favorezca la oferta empresarial, de ninguna manera debería significar que las políticas públicas de comunicación deben hacer seguidismo a los intereses corporativos, muy por el contrario, el horizonte de estas debe ser garantizar el acceso democrático de la población a los beneficios que estas tecnologías conllevan.

Sin embargo, los escasos esbozos de reversión de los efectos legales del gobierno de Macri no han podido ni siquiera poner en duda si lo más adecuado es regular en términos convergentes. Y ese es un problema adicional.

Todo sigue igual

El triunfo electoral del Frente de Todos en 2019 traía implícita la restitución, con las debidas adecuaciones a las novedades tecnológicas, de la LSCA. Sin embargo, aun antes de asumir el presidente electo Alberto Fernández desestimó cualquier intento de anulación del DNU N° 267/15 al afirmar en una entrevista periodística: “La comunicación es un negocio” (Piqué, 2019).

Por lo demás, en plena pandemia de Covid-19 el gobierno emitió el DNU N°690/20 que declaró como servicio público en competencia a los servicios de telecomunicaciones como telefonía fija y móvil, acceso a internet y TV por cable. La política apuntaba a garantizar por la vía de la regulación de las tarifas y la prestación de los servicios que se habían tornado esenciales en el marco del confinamiento sanitario al cual se vio obligada la población.

Rápidamente las tres empresas dominantes del sector interpusieron recursos de amparo ante el Poder Judicial y obtuvieron una respuesta favorable a sus intereses económicos. La Corte Suprema de Justicia nunca se expidió sobre la materia y finalmente tras el recambio de gobierno el DNU fue derogado sin haber surtido los efectos benéficos para las mayorías que lo habían impulsado. Previamente había sido anulado en noviembre de 2023 (ver fallo al final del artículo).

El resto de las políticas heredadas del gobierno de Macri no fueron tocadas por esa suerte de doctrina de *las relaciones de fuerzas desfavorables* que rigió el mandato del presidente Fernández.

Así como se puede señalar que con su negociación concesiva con los organismos multilaterales de crédito y los acreedores privados se terminó consolidando la política de endeudamiento externo y fuga de capitales que ejecutó Macri y su ministro Caputo, no es

temerario señalar que en materia de políticas de comunicación el presidente Fernández consolidó el retroceso en el ejercicio del derecho humano a la comunicación que produjo Macri de la mano de los grupos concentrados de comunicación.

Tal es así, que el actual presidente Javier Milei no tuvo mayores inconvenientes en intervenir el ENACOM al igual que RTA, disolver Télam como agencia informativa oficial, sosteniéndola por ahora como agencia publicitaria. También intervino un organismo vigente en la LSCA como lo es la Defensoría del Público de los Servicios de Comunicación Audiovisual con promesas de cerrarla hacia fines de 2024.

El camino del cercenamiento de la ley comenzado por Macri y aceptado mansamente por Fernández fue allanado para que Milei la termine de inutilizar aplicando su afamada motosierra.

¿Qué quedó de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual?

Como señalamos más arriba, la LSCA vino a saldar una deuda de la normalidad institucional recuperada en diciembre de 1983. Debieron pasar veintiséis años para que ello ocurriera. Dos décadas y media en las cuales asistimos, por un lado, a la transformación tecnológica de la comunicación de masas como no se había registrado antes en la historia de la humanidad y, por el otro, a caballo de las políticas neoliberales noventistas en Argentina, la más fabulosa concentración de la propiedad que se tenga memoria en nuestro país.

La decisión política de la presidenta Fernández de Kirchner le hizo granjearse una enemistad infinita con los dueños de los grupos concentrados de comunicación a tal punto de haberla convertido en una de las principales víctimas de la persecución judicial en una región que está a la vanguardia mundial en la aplicación de la doctrina del *lawfare*³.

Por ello fue imprescindible promover una impactante movilización popular en torno al debate y la defensa de un instrumento normativo repleto de áridos tecnicismos que, sin embargo, logró convertirse en una bandera política fundamental en la confrontación con el poder real.

Es más que probable que el mayor legado del debate y posterior sanción de la LSCA sea la pérdida de la *ingenuidad* de buena parte de la sociedad sobre el rol que cumplen hoy por hoy los medios masivos de comunicación. El viejo relato de la *objetividad* del periodismo se ha tornado insostenible. El recorte editorial de la realidad conforme a los intereses manifiestos y tácitos de las empresas propietarias de los distintos medios desbarata cualquier fantasía sobre la vocación de *informar* más allá de los intereses materiales, políticos e ideológicos.

El debate masivo en torno a la necesidad de una ley que le ponga límites al monopolio informativo logró que personas que nunca se habían interesado por problemáticas propias del mundo académico o de los protagonistas de los medios de comunicación, lo hicieran.

³ Persecución política, jurídica y mediática con el fin de eliminar de la competencia electoral a un/a referente opositor/a importante.

Los viejos lugares comunes para referirse a la tarea del periodismo como *Cuarto poder* –por derecha– y de *traficantes ocultos de la ideología de la clase dominante* –por izquierda– dejaron de circular con la eficacia de otrora. Es que los medios de comunicación dominantes son empresas concentradas que tienen acuerdos y disidencias con las otras fracciones de las clases dominantes de las que forman parte de manera protagónica y no como meros mandantes.

Para bien o para mal ya nadie *cree* en la objetividad periodística ni mucho menos en su neutralidad. Ese es el mayor legado, corroborado por las investigaciones actuales respecto de la relación de los públicos con los medios, incluidas las nuevas modalidades digitales, que destacan el *sesgo de confirmación* presente en las preferencias a la hora de optar por determinadas líneas editoriales. Más que buscar información nueva, pura y dura, se registra una búsqueda de aquel enfoque informativo que no hace otra cosa que corroborar lo que el sujeto ya pensaba.

Uno de los principales objetivos de LSCA fue ponerle límites a la concentración de la propiedad y retrotraer los niveles disparatados que comparativamente en el plano internacional había alcanzado en el mapa de medios argentino.

Las principales corporaciones mediáticas comandadas por el Grupo Clarín resistieron las cláusulas de multiplicidad de licencias y de dominio de mercado que el texto legal contenía por todos los niveles posibles: apelando a la oposición política que se transformó en verdadera defensora de los intereses empresariales so pretexto de preservar la libertad de prensa, a distintas instancias del Poder Judicial que accedieron a todas y cada una de las maniobras dilatorias diseñadas por los grandes bufetes de abogados al servicio del monopolio y, por supuesto, el propio poder de fuego de los medios de comunicación afectados en sus intereses más inmediatos por las nuevas disposiciones legales.

Ese entramado contraofensivo no se detuvo ni ante el fallo de la Corte Suprema de Justicia (ver fallo al final del artículo) declarando enteramente constitucional a la Ley N° 26.522. Si alguien tenía dudas del entramado de poder real que una regulación democrática de la comunicación audiovisual debía enfrentar, los poco más de seis años que estuvo vigente resultan una demostración elocuente y superadora de lo imaginable.

En este aspecto no se avanzó ni un ápice. La estructura concentrada de propiedad no solo no retrocedió, sino que se incrementó con la fusión entre Cablevisión y Telecom aprobada a partir del gobierno de Mauricio Macri, que además desbarató el límite de la multiplicidad de licencias con el cambio de naturaleza de las licencias de TV por cable de servicio audiovisual a TIC, como ya ha sido consignado más arriba.

El Grupo Clarín presentó un esquema de adecuación a la ley compuesto por seis unidades *independientes*, pero la revisión hecha por las autoridades de la entonces AFSCA determinaron que se mantenían relaciones patrimoniales, comerciales y jurídicas por lo cual rechazaron la propuesta. La principal corporación mediática nacional cumplió con el doble objetivo de demostrar *apego* a la legislación vigente y ganar tiempo, augurando que un cambio de gobierno lo liberaría del sometimiento a la ley, cosa que finalmente ocurrió.

En cuanto al reclamo de cientos de radios y canales de TV para obtener sus licencias por concurso, prácticamente no se les ha dado respuesta. Las diecisiete “áreas conflictivas”, es decir, conglomerados urbanos con mayor cantidad de emisoras que las frecuencias disponibles, siguen con la misma incapacidad por parte del Estado de proveer el derecho a la comunicación legalizando las transmisiones y ordenando por tanto el correcto uso del espectro radioeléctrico. La falta de aplicación de la ley extendió hasta la eternidad la superposición de transmisiones ocasionando la dificultad de los receptores para acceder a sus contenidos preferidos. Una dificultad estructural agravada por la ausencia de voluntad política de los gobiernos que se sucedieron desde 2015 y de la falta de imaginación para encontrar soluciones técnicas.

Lo cierto es que la promesa que traía la ley de dotar de legalidad, además de la legitimidad largamente adquirida a las radios y canales populares, por ahora, a quince años de su sanción, solo ha satisfecho la demanda de unas ochenta y cinco organizaciones sin fines de lucro. Un promedio que no alcanza a seis legalizaciones por año. De nuevo: la pluralidad de voces se debía conquistar por dos caminos, la deconstrucción relativa de los monopolios y la multiplicación de los medios gestionados por organizaciones libres del pueblo. Lo primero falló fundamentalmente por el poderío del entramado de corporaciones que lo obstaculizaron. Lo segundo, porque no se supo, no se pudo y/o no se quiso hacer. Ochenta y cinco medios sin fines de lucro, más allá de la legitimidad largamente obtenida por estas, no contrarrestan los efectos nocivos de los monopolios, pero ochocientos cincuenta y más ya se harían notar bastante (Daney y Janeiro, 2023).

Otro eje fundamental de la LSCA, la promoción de los contenidos federales, también ha quedado en deuda sin que se modificara sustancialmente el escenario previo a su sanción. El texto original establecía que ninguna emisora integrante de redes podría conectarse por más del treinta por ciento de la jornada de transmisión. Si bien ese tiempo fue extendido por parte del DNU 267/15 de Macri, llevándolo hasta el cincuenta por ciento en localidades con población menor a las seiscientos mil personas, más allá de los guarismos más o menos exigentes, el carácter anti concentrador geográfico de la producción de contenidos no fue cumplido. La concentración de la propiedad evidentemente genera un obstáculo infranqueable para el ejercicio del derecho a la comunicación, pero la concentración geográfica de la producción no le va en zaga. El cumplimiento de las disposiciones legales al respecto hubiese producido sin dudas una variedad informativa y cultural enriquecedora en el plano nacional frente al centralismo porteño como única perspectiva posible del país.

Este aspecto de la ley, que no contó con el cuestionamiento público ni judicial por parte de las corporaciones de medios, es una oportunidad perdida de modificar con un perfil *menos conflictivo* algunas de las asimetrías estructurales del sistema audiovisual argentino.

En el mismo sentido, el no cumplimiento de las cuotas mínimas de los contenidos de la programación establecidos por la ley nos ha privado de una auténtica diversidad cultural a la vez que de la preservación de puestos de trabajo. El artículo 65° de la LSCA está

totalmente vigente y por ende aplicable. Los pisos mínimos de producción nacional, propia y local independiente, así como el mínimo de música nacional e independiente para ser difundida por radio, de haber sido controlados hubieran generado un cambio notable en las grillas de programación, hoy plagadas de programas de *panelistas* y realities shows, concretando por la vía de la reducción presupuestaria la profecía autorrealizada de que *a nadie le interesa la TV abierta*. La inversión en la producción y el estreno en TV abierta de filmes nacionales tampoco se ha cumplido ni controlado. Una novedad que trajo la LSCA en la historia de la radiodifusión vernácula, esto es, la de fijar cuotas mensurables de contenidos para promover la producción, ha quedado totalmente desvirtuada por la defeción de las autoridades más que la de los regulados.

Por su parte, los medios públicos que tuvieron su renacimiento hasta 2015 a través de la TV Pública con una programación de calidad y que después de mucho tiempo sacó a la pantalla oficial de la gelidez más insignificante. Otro tanto para Radio Nacional que, con una programación que supo articular la presencia federal de la radio a lo largo de todas las regiones del país, se ubicó durante años en una de las AM más escuchadas. Ni hablar de la creación de señales nuevas entre las que se destacaron nítidamente el Canal Encuentro, educativo, y su versión infantil Paka Paka. La implantación en tiempo récord de la infraestructura de TV digital, Televisión Digital Abierta (TDA), en pocos años dio cobertura al setenta y cinco por ciento del territorio, cubriéndose el resto por la vía satelital.

Pero a partir de la asunción de Mauricio Macri, los medios públicos volvieron al lugar de la invisibilidad, se desinvertió en el mantenimiento de la TDA y también en la producción de contenidos audiovisuales. Y como en buena parte del resto de las políticas, el gobierno de Alberto Fernández dejó las cosas como las recibió, sin mover el amperímetro. Ni bien asumió el actual presidente Javier Milei manifestó su voluntad de vender los medios públicos y, ante la oposición del Congreso y la propia indefinición gubernamental a la fecha, siguen navegando en la misma intrascendencia que en los últimos nueve años con una conducción intervenida y el afán de achicar drásticamente sus plantas de personal.

Tampoco es menor la dispersión producida en el movimiento que prohijó a la LSCA. Es razonable que la derrota electoral de 2015 y la rapidísima intervención del gobierno liberal sobre alguno de sus aspectos centrales por la vía del decretazo dejara llena de dudas a las organizaciones que venían con un paso triunfal. Pero más daño causó que, una vez que el estupor dejó paso a la asunción del inmenso retroceso, en lugar de promoverse la realización de un debate colectivo que diagnosticase qué era lo que había sucedido y acordar los nuevos caminos de la misma lucha, se produjo una suerte de diáspora, en donde cada actor importante sacó por separado sus conclusiones –más visibles por los comportamientos posteriores que por ser manifestadas públicamente.

El resultado ahora sí era totalmente previsible: de Macri en adelante, sus propias acciones, las *inacciones* de Fernández y la motosierra de Milei no han encontrado más que un campo orégano para avanzar sin que nada ni nadie se les oponga.

En fin, habrá que prepararse para un nuevo ciclo de movilización y organización para conquistar el ansiado derecho a la comunicación: “luchar, vencer, caerse, levantarse,

luchar, vencer, caerse, levantarse. Hasta que se acabe la vida, ese es nuestro destino”. (García Linera, 2016).

Algunas preguntas sin respuestas (por ahora)

¿El fracaso relativo de la LSCA se debió a un error de cálculo sobre el tamaño del enemigo que se enfrentaba? ¿O más bien sobre la forma y las reglas del juego utilizadas para dar esa pelea política?

¿Se puede intervenir sobre la estructura de propiedad de los medios de comunicación siendo puntillosamente respetuosos del derecho de propiedad y todo su andamiaje jurídico liberal? ¿No es una forma de someterse al doble estándar de la democracia liberal que superpone “la aparente igualdad entre los ciudadanos abstractos a la real desigualdad entre los hombres concretos”? (Roncagliolo: 1983).

¿Por qué durante el gobierno de Alberto Fernández el órgano de aplicación de la LSCA, el remozado y rebautizado ENACOM, fue conducido por un sector del Frente de Todos explícitamente a opositor a la norma? ¿Se debió derogar el DNU 267/15 y actualizar la LSCA para aplicarla en todos sus alcances? ¿El silencio de casi toda la dirigencia y la militancia contribuyó a consolidar el nuevo orden consolidado?

¿Es irreversible la regulación de las comunicaciones como servicios convergentes? ¿No es esta una modalidad de organización que favorece a los empresarios y perjudica el derecho de todos? Si “la tecnología es la sumatoria de los avances técnicos más el uso social” (Williams, 1992), ¿el Estado se debe limitar a observar cómo el interés empresario determina ese uso o debería intervenir para que los beneficios sean disfrutados por todos los ciudadanos? ¿Admitir la convergencia de servicios audiovisuales y TIC y dotarla de legalidad no es convalidar la concentración de la propiedad? ¿Cómo se le pondría límites al dominio de mercados? ¿A través de *leyes de fomento de la competencia*? ¿Se puede tratar de la misma manera a las industrias en general y a las industrias culturales que tienen distintas modalidades de realización del valor?

¿Cómo se deben regular los nuevos medios digitales? ¿Incorporándolos a una ley que regule los servicios audiovisuales o en una ley por separado? ¿O solo se deberían regular las plataformas por las que se distribuyen contenidos audiovisuales? ¿Cómo resolver el problema de la propiedad global de estos nuevos medios? ¿Cómo imaginar regulaciones que los obliguen a tributar en el país una parte de lo que recaudan? ¿No deberían remediar el daño que le causan a la industria audiovisual nacional por la vía de financiar y difundir esa producción?

¿Qué se debe hacer con los medios públicos? ¿Ante la oposición explícita e irreversible de los medios dominantes frente a los gobiernos de signo popular, su rol debe ser la neutralidad?

¿Y los medios populares? ¿El derecho a la comunicación consistiría en el mejor de los casos en que puedan acceder a licencias las organizaciones sin fines de lucro? ¿O si es una política que favorece la diversidad y en definitiva la democratización, el Estado no

debería financiarlas en parte, pero no con migajas de la pauta publicitaria oficial, sino con partidas presupuestarias destinadas a tal efecto?

El futuro de la comunicación

No pocos analistas han señalado como uno de los defectos principales la vejez de origen de la LSCA. Esto es, que la normativa haya sido pensada en términos analógicos dejando de lado el mundo digital naciente. Si bien es un desafío legislar sobre el funcionamiento de medios de comunicación en la etapa de la humanidad en que más se ha modificado la cantidad y naturaleza de los mismos, también es cierto que el proyecto enviado por el PEN para su tratamiento por partes de ambas cámaras del Congreso incluía una cláusula que estipulaba una revisión bienal del texto legal de manera tal de incorporar nuevos servicios regulados a medida que fueran puestos en funcionamiento. La búsqueda de ampliación de consensos hizo que esa cláusula sucumbiera tempranamente en la cámara de Diputados porque bloques opositores dispuestos a apoyar la norma en general consideraban que esa revisión periódica podría generar suspicacias respecto de la seguridad jurídica de los licenciatarios.

Además, hace quince años el panorama digital no tenía la preponderancia que hoy tiene. Varias de las plataformas y redes sociales recién comenzaban sus operaciones y otras ni siquiera existían. La tarea de legislar debe incorporar a esta auténtica avalancha de nuevos medios que dejan indefensos a los ciudadanos ante la ausencia de regulación estatal.

Por lo demás, la pelea contra la conformación monopólica sigue siendo un objetivo intacto. El monopolio informativo es enemigo de la democracia, por lo cual los poderes del Estado incumplen sus deberes si no son capaces de ponerle límites.

La tradición argentina en radiodifusión concibe a la producción y la distribución como tareas propias de los mismos emisores. Es más, la propia LSCA en virtud de promover la estabilidad de los puestos de trabajo que las emisoras generan los obliga a cumplir con la producción propia de cuotas mínimas de sus programaciones.

Ahora bien, si uno de los aspectos más nocivos de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación es que quienes dominan la infraestructura de transmisión concentran dramáticamente las voces acallando a la inmensa mayoría, pues entonces quizá llegó el tiempo de pensar si no sería mejor separar drásticamente la producción de la distribución. Es decir, que quien produce contenidos no los distribuye y quien distribuye no produce contenidos.

Es para pensarlo. Si el *ecosistema* de medios de comunicación se transformó drásticamente, se deben imaginar nuevas regulaciones para lograr el mismo objetivo, evitar las conformaciones monopólicas, que es lo mismo que decir fortalecer la democracia.

Hoy suena lejano y hasta iluso formular cualquier avance democrático en momentos en que el país afronta un nuevo ciclo de devastación de lo público. La experiencia histórica

enseña que los intentos de deconstrucción del Estado terminan trágicamente mal. Y que luego hay que volver a construir los lazos democráticos y afectivos que hagan más vivible a nuestra sociedad. En ese punto es fundamental retomar un proyecto de democratización de las comunicaciones en donde a pesar de los pesares todo lo debatido y concretado a partir de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual será una plataforma insoslayable desde donde seguir con la tarea ineludible.

Referencias bibliográficas

Alberdi, J. B. (2024). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Booket.

Casullo, N. (2007). Populismo. En *Las Cuestiones*. Fondo de Cultura Económica.

Daney, B. y Janeiro, S. (2023). Con medios comunitarios, la democracia se fortalece. *Página/12* (19 de septiembre de 2023). Disponible en

<https://www.pagina12.com.ar/589589-con-medios-comunitarios-la-democracia-se-fortalece>

García Linera, Á. (2016). *Disertación del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires* [Video]. (29 de mayo de 2016). YouTube.

Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=wGk-QznbQTo>

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.

Piqué, M. (2019). "La comunicación es un negocio" [Entrevista a Alberto Fernández]. *Tiempo Argentino* (26 de mayo de 2019). Disponible en <https://www.tiempoar.com.ar/politica/la-comunicacion-es-un-negocio/>

Roncagliolo, R. (1983). Comunicación y democracia en el debate internacional. *Revista Chasqui*.

Williams, R. (Ed.). (1992). *Tecnologías de la Comunicación e Instituciones Sociales en Historia de la Comunicación Vol. II*. Bosch.

Fallos judiciales y resoluciones AFSCA

Resolución AFSCA N° 473/2010 sobre fallos Thomas y Daher. (2010). *Resolución 473/2010*.

Argentina.gob.ar.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-473-2010-177342/texto>

Fallo que anula el DNU N° 690/2020. (2023). *Fallo de anulación del DNU 690/2020*. SAIJ.

<http://www.saij.gob.ar/tecnologia-informacion-telecomunicaciones-servicio-publico-decreto-necesidad-urgencia-nulidad-decreto-suk0029905/123456789-0abc-defg5099-200ksoiramus?&o=1&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Jurisprudencia/Sumario%7CFecha/2023/11%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%5B50%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n/Federal&t=79>

Fallo de la Corte Suprema de Justicia que ratifica la constitucionalidad de la LSCA. *La Corte Suprema declaró la constitucionalidad de la Ley de Medios*. Centro de Información Judicial.

<https://www.cij.gov.ar/nota-12394-La-Corte-Suprema-declar--la-constitucionalidad-de-la-Ley-de-Medios.html>

