

ACCESO, PARTICIPACIÓN Y UNIVERSALIZACIÓN: ACTUALIZACIÓN CONCEPTUAL DESDE UNA MIRADA SITUADA

Diego ROSSI¹
Setiembre 2020

Introducción

El movimiento político y académico al cual aportaron los estudios de la sociopolítica de las comunicaciones a partir de mediados de la década de 1970, se nutrió de investigaciones que buscaban precisar conceptos e indicadores para determinar el estado de la **democratización de la comunicación** dentro de un país determinado.

Acceso y **participación** fueron términos acuñados para promover un observatorio activo y crítico de las políticas públicas, y su utilización evolucionó no siempre en paralelo con la sistematización o la aplicación de Políticas Nacionales de Comunicación contenidistas.

Las dinámicas políticas llevan a una necesaria actualización de las formulaciones de acceso, atento al desarrollo de prestaciones de servicios digitales y de regulaciones que intentan garantizar los niveles básicos de universalidad del servicio de TV de recepción gratuita y/o de conectividad en servicios TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación)².

También para la participación relacionada a las comunicaciones masivas en Argentina, debemos revisar el impacto de la sanción y posteriores impedimentos en la

¹ Este trabajo actualiza versiones anteriores: “Acceso y participación en el nuevo siglo” (marzo 2006), “Acceso y participación: Políticas activas, condicionamientos de los licenciatarios dominantes y el desafío digital” (marzo 2012), y Acceso y Participación: el desafío digital, entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora” (febrero 2016) producidos como complemento de teóricos de la cátedra de Políticas y Planificación de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

² Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Servicios TIC): son aquellos que tienen por objeto transportar y distribuir señales o datos, como voz, texto, video e imágenes, facilitados o solicitados por los terceros usuarios, a través de redes de telecomunicaciones. (Art. 6º Ley 27078 Argentina Digital –LAD- sancionada en diciembre de 2014). Se declara de interés público su desarrollo, estableciendo y garantizando la completa neutralidad de las redes. Su objeto es posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad. (Art. 1º LAD)

implementación de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, dentro de un escenario latinoamericano que había reavivado expectativas de inclusión de colectivos sociales en procesos truncos por oleadas restauradoras. La reformulación de este marco normativo en 2009 se conjugó con un destacable y apasionado debate público sobre la relación del Estado, la sociedad, sus organizaciones y los actores del audiovisual, que no ha tenido antecedentes en cuanto a la repercusión social de esta cuestión, transversal en diversas esferas de la arena política nacional.

Detrás de maniqueos reduccionismos “Gobierno vs. Multimedios”, entre 2008 y 2015 han operado fuertes tensiones de intereses de actores sociales y grupos económicos (tanto por parte de los licenciatarios incumbentes ³ y las productoras concentradas de contenidos, como de los potenciales actores o inversores “entrantes” –complicados por apelaciones judiciales, demoras de implementación de la Ley y requisitos reglamentarios-. Con el cambio de Gobierno Nacional acontecido en diciembre de 2015, rápidamente avanzó una ola desreguladora que, como veremos, despejó el camino para consolidar posiciones dominantes integradas en las cadenas de valor del audiovisual y las TIC. También el despliegue de políticas neoliberales coadyuvó a la erosión de las capacidades políticas y regulatorias de los Estados nacionales, las cuales recién en agosto de 2020 volvieron al centro de la escena.

Alertaremos en el presente trabajo sobre las argumentaciones basadas en el optimismo difusionista, que subsumen las cuestiones ligadas a la participación como un complemento formal de una estrategia para la maximización del acceso tecnológico y la “única vía de la convergencia”.

La recuperación de la iniciativa para mayor inclusión de diversidad de emisores y generadores de contenidos en varios países de Latinoamérica, y los remezones ante violaciones de soberanía en el manejo de redes de conectividad global, venían generando agendas confrontadas con las políticas y prácticas hegemónicas de entes supranacionales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Mundial de Comercio (OMC) o el club de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estas organizaciones en el mejor de los casos intentan disimular sus posicionamientos sensiblemente alineados con los intereses de los principales conglomerados de cada sector. Su discurso de maximización del acceso como vía para terminar con la exclusión social y la marginación

³ Como “incumbentes” (del inglés “incumbent”) se refiere en la jerga de las telecomunicaciones y el audiovisual a los titulares de licencias establecidos en el mercado local con posición dominante, o previsiblemente influyentes ante la regulación de nuevas tecnologías.

se ha vuelto un inoperante lugar común en correlato con el proyecto de la Sociedad de la Información⁴. La actualización de las desigualdades materiales, económicas, geográficas y socioeconómicas para que millones de argentinos dispongan de servicios de conectividad durante la pandemia Covid-19 (situación con relativas similitudes en el resto de Latinoamérica), marcan la inviabilidad de “soluciones de mercado”, al menos para los sectores más vulnerables o empobrecidos de nuestras comunidades.

En Argentina, la histórica inequidad en el acceso a los servicios audiovisuales y de telecomunicaciones se debió a su estructura demográfica fuertemente urbana y concentrada, al despliegue del sistema de medios e infraestructuras sin criterios federales ni de servicio público, con una débil planificación estatal, así como a una escasa cantidad de prestadores⁵.

Los desarrollos de inversiones y tecnologías hacia un modelo de convergencia de servicios entre los tradicionales sectores de la radiodifusión y las telecomunicaciones avanzaron tras la crisis que eclosionó en 2001-2002. El ciclo posterior de crecimiento económico, con los principales actores que se reacomodaron en espacios oligopólicos o monopólicos, llevó al desarrollo de redes con mayor ancho de banda y capacidad de tráfico conmutado de datos a cargo de las empresas de telecomunicaciones y de los licenciatarios de TV por cable. Sin embargo, las inversiones de estos actores privado-comerciales de la radiodifusión y las telecomunicaciones en las principales ciudades y áreas geográficas con población de solvencia económica, no han “derramado” el abaratamiento y la facilidad de acceso pago hacia los sectores populares, a pesar de algunos destacables esfuerzos de cooperativas y pequeños *cablers*.

La oferta de servicios que hibridan contenidos audiovisuales digitalizados en redes de telefonía, TV por cable e Internet (*triple play*), estuvo condicionada durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, en los tiempos y formas de su implementación, en el marco de la puja entre las empresas telefónicas y los radiodifusores⁶. Ya desde

⁴ Así lo venían advirtiendo hace tiempo Pasquali, Antonio (2002), Becerra, Martín (2003) y De Charras, Diego (2006) entre otros.

⁵ El Censo de Población 2010 indica que el 90% de los argentinos vive en zonas urbanas (actualmente se estima en un 94%). Solamente el Area Metropolitana (Capital Federal más Gran Buenos Aires) concentra aproximadamente el 32% de la población.

En cuanto al consumo audiovisual, durante más de tres décadas (hasta el despliegue de la TDA) no había variado la cantidad de emisoras de TV abierta, que funcionan en redes con centro de producción y emisión en Buenos Aires. La Argentina es el país con mayor penetración de la televisión por suscripción (principalmente TV por cable pero también TV satelital) en toda Latinoamérica, contando con no menos del 80% de los hogares con un acceso propio, y un promedio de 80 señales disponibles en la grilla básica de programación.

⁶ Si se considera el aspecto meramente técnico, en el país existían tres sectores cuya estructura de redes troncales les permitía ofrecer a priori, servicios convergentes: las redes de

antes, para las telecomunicaciones el decreto 764 del año 2000 había consagrado la figura del licenciatario de servicios de telecomunicaciones como sujeto prestador, a través una Licencia Única, sin límite de tiempo, para todos los servicios. La ley 26.053 del año 2005 ratificó que las empresas que contaban con licencias de radiodifusión podían brindar servicios de Internet y telefonía, pero también prohibió a las empresas de telecomunicaciones obtener una licencia de radiodifusión en caso de que sean empresas extranjeras, filiales o subsidiarias, o sean licenciatarias de servicio público.

Durante la formulación y debate de la Ley 26.522 en 2009 se decidió mantener la restricción de convergencia de servicios (titularidad de licencias de audiovisual) a las empresas de telecomunicaciones, con excepción a las prestadoras sin fines de lucro, como las cooperativas de provisión de servicios del interior del país. Por esta razón, los principales prestadores de telefonía –vedados de disponer de una licencia de TV- generaron estrategias paralelas a la normativa para distribuir contenidos a través de desarrollos por Internet y asociación con empresas del audiovisual para el cobro de un paquete de servicios en la misma factura o con combos en formato “dúo”.

Mientras tanto, a partir de 2010 el Estado Nacional, a través del Programa Argentina Conectada comenzó a generar una red mayorista de vínculos de telecomunicaciones que se expandirá a todo el país y concurrirá como plataforma multipropósito de distribución de la televisión digital terrestre y soporte de la extensión de Internet para todos⁷. El mayor exponente de esa política es la hoy conocida como Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO), que además se articula capilarmente con otras redes troncales tendidas por varios estados provinciales.

En diciembre de 2014, la Ley Argentina Digital abrió a los licenciatarios TIC (es decir, principalmente a las empresas telefónicas) la posibilidad de brindar servicios de comunicación audiovisual, con excepción de televisión satelital directa al hogar. Esta ley garantiza principios generales como la universalidad de los servicios, sujetos a la competencia, entendiendo a su acceso universal como derecho humano. Los servicios TIC, a partir de esta ley son pasibles de ser abordados por regulaciones asimétricas, por ejemplo en posiciones dominantes de mercado, términos de interconexión y

telecomunicaciones fijas y móviles, de televisión por cable y de electricidad. Diversas razones de inversión y arquitectura de redes, sumadas al marco regulatorio, llevan a que la competencia por prestación de estos servicios sea muy limitada. En la planificación de negocios, el triple play permitió a las empresas que lo proveen subir el ingreso promedio por abonado (conocido como ARPU, de acuerdo a sus siglas en inglés). La perspectiva de “cuádruple play” consistió en agregarle a esta combinación, también servicios de telefonía móvil.

⁷ Información que estaba en <http://www.argentinaconectada.gob.ar> señalaba que el Programa constaba de cinco módulos: Red Federal de Fibra Óptica, Ar-Sat, Servicios Gubernamentales, Proyecto Última Milla, e Inclusión Digital. Consultado el 3/2/2016.

garantías de neutralidad de las redes. La negociación surgida durante el debate en el Congreso de este proyecto del Ejecutivo, llevó a incorporar diversas cláusulas de reglamentación de la competencia desigual, zonas de promoción donde no entrarían licenciatarios con poder significativo de mercado y tutela de redes comunitarias, entre otras.

El Decreto de Necesidad y Urgencia 267/15 del Presidente Macri derogó varios mecanismos de la Ley Argentina Digital, como el art. 15 (servicio público en competencia), el art. 48 2º párrafo (régimen tarifario, precios justos y razonables); y el art. 94 (régimen de transición; plan de fomento y protección ante ciertas asimetrías de mercado). Cinco años después, el Decreto de Necesidad y Urgencia 69/2020 dictado por Alberto Fernández, además de congelar los precios de abonos de telefonía, Internet y TV de pago hasta finales de año, restableció los lineamientos de los artículos 15 y 48 citados.

También el Decreto de Necesidad y Urgencia 267/15 derogó la mayoría de las normas de limitación de la concentración dispuestas por la Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual e incluyó con lamentable creatividad a la televisión por cable (radiodifusión por suscripción) como mero servicio TIC. De esta manera, la desregulación hacia la denominada “modernización convergente” favoreció a las principales empresas audiovisuales y telefónicas incumbentes. Con este marco, sólo Direct TV (prestadora de televisión satelital propiedad de la norteamericana AT&T, empresa telefónica que compite en la región con Telefónica, América Móvil –AMX Claro, Millicom –Tigo- y Telecom) tuvo vedado durante principios del macrismo intervenir en otras áreas del audiovisual. A través del Decreto 1340/16 y otras normas reglamentarias o complementarias, se habilitaron múltiples prestaciones a cargo de los licenciatarios TIC, y la redeterminación del uso del espectro radioeléctrico (refarming), entre otras cuestiones (ver Califano: 2017 y 2019, entre otros). El panorama quedaba servido para favorecer un sistema hiperconcentrado, que tuvo su punto cúlmine con la aprobación de la megafusión Cablevisión-Telecom, autorizada completamente en junio de 2018 ⁸.

Un somero panorama de los principales prestadores (recopilado en Bizberge: 2020) señala que en Argentina: “la estructura actual del mercado demuestra la concentración de la oferta de servicios de TV paga, telefonía móvil y acceso a banda ancha fija en cuatro grandes operadores, dos de ellos presentes en forma transversal en todos o casi todos ellos. Mientras que el mercado de telefonía móvil se reparte entre tres operadores, en los segmentos de TV paga e Internet fija, los dos principales

⁸ Más información sobre vicisitudes de la megafusión, los argumentos esgrimidos por Telefónica en su denuncia, y el contexto de la aprobación, en Rossi (2018): Asimetrías y regulaciones en tiempos de megafusión y “Ley Corta”.

operadores detentan más del 60% de participación. El principal proveedor de Internet fijo en el país es Telecom-Cablevisión, que lidera ampliamente la oferta con una participación del 46% del mercado, seguido por Telefónica (15%), Telecentro (12%) y Supercanal (7%), según CABASE. (...) En la TV paga, con 9,7 millones de suscripciones según ENACOM, Cablevisión cuenta con una participación del 38%, seguido por DirecTV, con el 31%, cuyo crecimiento en este mercado se advierte desde 2013 y se acelera más a partir 2014 y 2015, luego de ser adquirida por AT&T". Según las mismas fuentes, respecto de telefonía móvil, en la actualidad "Claro (América Móvil) detenta el 39% del mercado de móviles, seguido por Personal (Telecom-Cablevisión), con el 31%, y Movistar (Telefónica), con el 29%".

Medios y sociedad

Recordemos, siguiendo a Graziano (1986), que para efectuar un análisis crítico de la situación del acceso y de la participación en las comunicaciones, es menester realizar previamente un relevamiento del mapa audiovisual y de telecomunicaciones, analizar su relación con el sistema político imperante ⁹ y las formas de organización social que se manifiestan en el contexto nacional y supra-nacional.

Tomando el desarrollo conceptual de fines de la década del '70, partimos de establecer al *acceso* y a la *participación* como indicadores fundamentales del grado de *democratización de los medios* ¹⁰, y de su nivel de articulación con la población. El germen de ambos conceptos se encuentra presente en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 19) aprobada por las Naciones Unidas en 1948.

Las definiciones elaboradas en un encuentro de la UNESCO en Belgrado en 1977, clasifican al acceso en dos niveles: a) el de la elección del material, y b) el de la retroacción.

La *participación*, por su parte, puede analizarse según tres niveles: 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 ¹¹.

De esta manera, se establece un escalonamiento progresivo en las posibilidades de los ciudadanos para la recepción y la gestión de los medios de comunicación masivos (del acceso hacia la participación, llegando a un nivel ideal de autogestión) para el logro de un pleno derecho a la información.

ACCESO

⁹ De acuerdo con Aguilar Villanueva (1984) entendemos por **sistema político** al "conjunto articulado de relaciones de poder existentes en una sociedad estatalizada, que están en el origen de la institucionalización jurídica del poder, y que hacen normal y públicamente referencia a lo jurídico para ratificar su correlación de fuerzas favorable".

¹⁰ La democratización de la comunicación definida como "el proceso mediante el cual 1) el individuo pasa a ser un elemento activo y no un simple objeto de la comunicación; 2) aumenta constantemente la variedad de los mensajes intercambiados; 3) aumenta también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación". En Mac Bride, S. y otros (1987; p. 289).

¹¹ *Acces, Participation and Self-management*, informe del encuentro organizado por la UNESCO en Belgrado en 1977, citado por Oriol Costa, Pere (1986).

Seguendo a las definiciones establecidas por la UNESCO, **el primer nivel del acceso está dado por la elección. En tal sentido, el ideal de acceso se plasmará con la constitución de una trama de soportes masivos en la que cualquier habitante pueda elegir entre diversas formas de comunicación.**

En materia de **radiodifusión**, el derecho a recibir información está en primer instancia contemplado por la maximización de cobertura del servicio de radio o TV: **que en cualquier punto de un territorio determinado pueda recibirse al menos una señal audiovisual. Históricamente, los medios estatales -con una concepción de servicio público- tomaron para sí esta tarea** ¹². En los países con modelos de comunicación masiva basados en la lógica comercial, el sector privado careció de interés en establecer esta primera forma de acceso: según su mirada las zonas de bajo poder adquisitivo no tenían razón de ser cubiertas ¹³.

Con la "subida" al satélite de las señales de radio y de televisión privadas y públicas (generalizada a principios de los '90 en América Latina), este primer nivel de acceso se concibió como *virtualmente* cubierto en casi todo el mundo. Sin embargo, atendiendo a las particularidades de las minorías étnicas, y a la población rural dispersa, razones de índole idiomática (no todos hablan las lenguas oficiales) y económica (no todos disponen de pequeñas antenas parabólicas o equipos necesarios para bajar las señales, si es que éstas no están codificadas), podemos afirmar que aún entrado el siglo XXI existan grupos poblacionales excluidos de la posibilidad de recibir radio y TV.

En Argentina, la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (art. 2º) establece que el objetivo primordial de estos servicios debe ser la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la nación para acceder a los beneficios de su prestación. En cuanto a la garantía del primer nivel de acceso, esta obligación sigue recayendo en el Estado. También concurren a resolver este derecho de acceso, la asignación a demanda y en forma directa de autorizaciones para emitir a personas de derecho público estatal, Universidades Nacionales, pueblos originarios e Iglesia Católica

¹² Los países europeos (relativamente pequeños), y también Canadá, se destacaron tempranamente en el cumplimiento de este primer nivel de acceso, sostenido por redes públicas de radiodifusión. El Ministro de Transporte, Turismo y Comunicaciones español expresaba en un informe de 1994 que "la obligatoriedad de cubrir el 100% de la geografía nacional para garantizar que en cualquier punto de nuestro territorio se pueda contar, por lo menos, con una fuente de información y de esparcimiento de carácter nacional, obliga a costes extra a los que no se ve en ningún caso sometido otro medio de comunicación que desarrolle sus actividades con criterio de empresa privada".

¹³ Envalentonados con su posición dominante, algunos dirigentes del sector privado-comercial se animan a plantear que el acceso no debería referirse a la maximización de la cobertura territorial, sino al aumento del índice del parque receptor por habitante.

(art. 37), así como la adjudicación directa a licenciatarios de derecho privado de emisoras de muy baja potencia en sitios de escasa densidad geográfica (art. 49).

La TV Pública (el viejo Canal 7 que emite su señal desde Buenos Aires “hacia todo el país”) mejoró entre 2010 y 2014 su capacidad para satisfacer el primer nivel de acceso, con la siguiente cobertura: 50% de la población a través de la televisión por aire analógica; 85% de la población a través de la Televisión Digital Terrestre; 100% de la población a través de la Televisión Digital Satelital; 100% de los sistemas pagos (cable y satélite) ¹⁴.

Una vez conseguida la cobertura total del territorio por alguna emisión de radiodifusión, el segundo paso en la potenciación del acceso consiste en brindar la mayor cantidad de ofertas diferentes al receptor de los servicios. Esta diversificación de la oferta mediática fue (y continúa siendo) el leit-motiv de los sistemas competitivos basados en lógicas comerciales -modelo norteamericano-, lo cual en teoría garantizaría una amplia variedad del número de emisoras o señales de radiodifusión. Sin embargo, pese a las legislaciones antimonopólicas vigentes en los diversos países, desde la década del ‘30 se renuevan tendencias a la concentración tanto en producción como en distribución audiovisual que reducen la variedad de las ofertas. Asimismo, la forma de programación impuesta por la lógica comercial aún disponiendo de cuatro o cinco señales de TV abierta (formas de uso *competitiva* por una audiencia masiva, o *segmentada* por capacidad de consumo de los receptores) conlleva limitaciones bastante evidentes para las posibilidades de elección del receptor.

En el desarrollo histórico del servicio público en países europeos, la diversificación de la oferta mediática se comenzó a materializar con la constitución de los segundos canales públicos de TV (al igual que los primeros, de alcance nacional), y posteriormente con el establecimiento de los canales regionales. Cabe aclarar que las formas de programación *complementaria* de las emisoras de servicio público potenciaron durante años una mayor oferta temática al receptor, pese al número limitado de los canales utilizados.

A partir de la ruptura del monopolio público en los distintos países europeos, desde la década de 1980, su panorama audiovisual se fue complejizando cada vez más, asemejándose actualmente a los patrones de acceso descritos para los países basados en lógicas de interés público predominantemente comercial.

¹⁴ Datos institucionales de la TV pública a 2014. Respecto de la recepción gratuita de TV satelital, se realizó la instalación de antenas en 9500 escuelas rurales.

La transición hacia la televisión digital en países europeos permitió incorporar mayores dimensiones hacia el acceso y la disponibilidad de ofertas. Sin embargo, no podría señalarse una evolución unívoca en virtud de las distintas políticas de implementación del servicio (canales nacionales, regionales, locales, en algunos casos gratuitos, en otros de pago), y con diversas vicisitudes de implementación. Resultan muy ilustrativas las idas y vueltas del caso español hasta el “apagón analógico”¹⁵. También sugerimos el seguimiento actual de las vicisitudes de repartos de conversores para la Televisión Digital e Interactiva en Brasil, y de distribución de televisores y apagón analógico en México.

Volviendo a la Argentina, uno de los objetivos de la implementación de la Televisión Digital Terrestre (TDT) ha sido resolver definitivamente la deuda pendiente de maximización del acceso a una base mínima de 15 señales gratuitas en cualquier lugar del territorio. El activo rol del Estado nacional se manifestó en dos aspectos: por un lado su necesario rol en la definición de la norma de transmisión y en la planificación del desarrollo industrial de recambio tecnológico para la emisión y la recepción de señales digitales¹⁶.

Para garantizar la emisión de nuevos contenidos en TDA resultó de fuerte utilidad la disponibilidad de nuevas señales públicas no comerciales (Encuentro, Paka-Paka, DeportTV, INCAATV, TEC-TV, emisoras provinciales, entre otras). Pero el paquete de señales de recepción gratuita en la plataforma TDA evolucionó limitadamente hasta formar un combo compuesto por las señales públicas precitadas, junto a la mayoría de los licenciatarios analógicos, a viejos y nuevos canales provinciales o universitarios en ciudades del interior, y a señales privadas cuyos permisos de emisión han sido “provisorios y experimentales” aún hasta el año 2020¹⁷.

¹⁵ ver Fuentes, M. y Marengi, P. (2012): “España: multiplicación de señales, nuevos operadores y financiación incierta”, en Albornoz y García Leiva (eds.): La televisión digital terrestre, La Crujía, Bs As.

¹⁶ Debido a la extensión del territorio argentino, la cobertura total de su superficie mediante antenas terrestres –Televisión Digital Abierta emitida bajo la norma japonesa ISDB-T- resultaría muy costosa. El Estado ha instalado unas 90 antenas transmisoras en sitios estratégicos que garantizan la llegada de las señales a un 85% de la población. Los hogares no alcanzados por la TDA reciben las señales directamente desde un satélite (Televisión Digital Satelital), también en forma gratuita.

¹⁷ Ha sido pernicioso la falta de capacidad institucional y cierta discrecionalidad administrativa del AFSCA y luego del ENACOM, que mientras suspendieron concursos previstos para adjudicar licencias en todo el país, mantuvieron las autorizaciones otorgadas en 2010 a señales con permisos precarios nacionales de carácter experimental (art. 3º Dec 1010/2010) para ocupar espacios sin licencia, con alcance nacional, en la incipiente TDA -Canal 26-Telecentro; Telepiú-C5N; CN23, 360TV, Vibra, Arpeggio, Construir TV y otros.

El macrismo aprovechó la discrecionalidad para la gestión de las señales subidas a la TDA: por ejemplo, removió a la señal Telesur para incorporar a France 24 (privada comercial), o incorporó a LN+ (del grupo La Nación, que tampoco era licenciataria); sobrevivieron CN23 y 360TV, que

La implementación de la TDT multiplica opciones de acceso gratuito a contenidos. De esta manera, se deja de obligar a los televidentes a pagar para ver más de uno o dos canales de TV analógica que estuvieron disponibles durante décadas en la mayor parte del país, *status quo* funcional para los canales de TV de cabecera de Capital Federal con sus emisoras asociadas. En la Argentina, la cobertura con televisión digital de recepción gratuita –emitida por antenas o por vía satelital- llega al 95% del territorio. Sin embargo, evidentes problemas de implementación del sistema y/o de aceptación de los usuarios de la TV por cable han hecho que la audiencia de TDT resulte poco significativa y difícil de identificar. Entre 2016 y 2019, el gobierno desatendió la consolidación del sistema Televisión Digital Abierta y desfinanció su mantenimiento, por cuanto a mediados de 2020, en medio de serias dificultades presupuestarias, se disponía un plan de puesta en valor de todo el sistema. Recuperar la noción en las audiencias de disponibilidad de contenidos gratuitos y diversos en televisión abierta es una deuda pendiente para las políticas de comunicación en la Argentina.

Televisión de pago (por cable o satelital): más variedad de elección en áreas solventes, menos gratuidad

Con el desarrollo de las tecnologías que permitieron la distribución de programaciones de diversas partes del mundo a través del satélite, típicamente durante la década de 1980 y en forma acelerada durante los '90, se multiplicaron para el receptor las posibilidades de recibir distintos medios de comunicación audiovisual, por medio de la televisión satelital de difusión directa, o bien por los servicios de televisión por cable.

Por otra parte, el abaratamiento de los equipos transmisores llevó en numerosos países a un aumento de las estaciones de radio FM y TV abierta de baja potencia, que proveen programaciones ligadas mayormente a ámbitos territoriales de cercanía, o a temáticas segmentadas.

Pero mientras aumentaba la cantidad de emisoras, también se consolidaba el pasaje del centro estratégico de la industria cultural, desde la producción hacia la distribución. Toda nueva forma de distribución masiva de contenidos audiovisuales fue orientada en primer lugar a la demanda solvente (servicios “plus” arancelados), para luego ir abaratándose y derramar hacia capas inferiores de la pirámide del consumo. En

pasaron a emitir programación de iglesias evangélicas durante toda su transmisión, entre otras particularidades.

Sólo unas pocas concursadas en Ciudad de Buenos Aires, como NetTV de Perfil, entraron a la grilla. Mención especial para Barricada TV, que a fuerza de movilizaciones y demandas logró su lugar en la TDA.

la década de 1990, crecieron formidablemente los costos de los derechos de emisión, aumentando la segmentación en la oferta mediática, según las posibilidades de compra de los receptores/consumidores ¹⁸.

En Argentina, si bien el agigantamiento de la brecha en servicios audiovisuales se patentizó en las provincias del interior del país (uno o quizás dos canales de TV abierta vs. cincuenta señales o más en servicios de Televisión por cable o TV satelital con distintos grados de codificación), no hubo cuestionamientos públicos ni protestas de grupos organizados. Millones de ciudadanos y ciudadanas asumieron la necesidad de “pagar el peaje de inclusión por consumo”, y se naturalizó esta situación, formando parte la TV por cable o satelital de una canasta de consumos mensuales entre el 75 y el 80% de los hogares del país.

Es decir que, **con la aparición de nuevas lógicas y tecnologías de distribución de contenidos (aún previos a Internet), el incremento en las posibilidades de acceso no resultó igualitario, sino que generó mayores brechas en las capacidades de recibir información y entretenimiento. El desarrollo de servicios de TV por cable, por ejemplo, se efectuó a través de abonos, ofrecidos en distintas opciones a los clientes del servicio -abono básico, abono premium, pay-per view y abonos especiales** (progresivamente, bien entrado el siglo XXI, en combos de doble, triple o *cuádruple play* con los servicios de telefonía fija, móvil y/o Internet)-.

El mayor conflicto respecto de la disponibilidad de audiovisual *para todos* surgió y se hizo visible como cuestión de Estado durante la década del '90 cuando los acuerdos monopólicos corporativos afectaron en demasía al “sagrado” derecho de los argentinos de ver en directo a su selección de fútbol ¹⁹. En 2009, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual avanzó en el concepto de “acceso universal a contenidos de interés relevante”, estableciendo la elaboración de un listado anual de acontecimientos deportivos –no sólo futbolísticos- y contenidos informativos, puesto a consideración en

¹⁸ Mayor desarrollo de este tema en Azpillaga P. y otros: 2000, pág. 38.

¹⁹ Avanzada la relación comercial y exclusiva entre la Asociación de Fútbol Argentino (AFA) y la empresa Torneos y Competencias (TyC) el presidente Menem debió intervenir por decreto para liberar de derechos de emisión al menos a los partidos por las eliminatorias y Mundiales de fútbol 1994 y 1998. En el año 2000, pocos legisladores atinaron a oponerse a la AFA y TyC, ante los derechos adquiridos para la transmisión arancelada en directo de ciertos partidos de las eliminatorias y del Mundial 2002, resignando el último bastión por la igualdad de recepción (o de consumo), que ya era cotidianamente ignorada en otros rubros por la lógica comercial del sistema de medios masivos en Argentina.

Por esta historia de condicionamientos, tuvo una amplia trascendencia la decisión de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner de invertir (o malgastar, según la oposición) en el programa “**Fútbol para Todos**”, priorizándose hasta 2015 la gratuidad de recepción y la TV pública como pantalla de referencia.

audiencia pública. Para estos casos se restringe la cesión de derechos de transmisión en exclusividad, resguardando el derecho a la información ²⁰.

“Treinta segundos de fama”, o la posibilidad de ser publicado

Otro nivel más sofisticado del acceso, según la UNESCO es la *retroacción*: la posibilidad de interacción entre los productores y receptores de los programas, la intervención directa del público en la transmisión de los programas, y el derecho del público a formular comentarios y críticas.

Respecto de la interacción entre los productores y receptores de los programas, y de la intervención del público en la transmisión de los programas, no deberían confundirse estas formas de maximización del acceso con el primer nivel de la participación, especialmente cuando con la muletilla de "programación participativa" se alude a la inclusión de gente "no famosa" en la radio o las pantallas televisivas. Si bien los aportes de las teorías comunicacionales basadas en la recepción indican la existencia de diversas resemantizaciones que harían difícil establecer cuál es el rol que juega la "gente común" dentro de las programaciones de la radiodifusión, podemos sostener que se habla de retroacción en el acceso cuando la presencia de personas en tribunas, juegos, paneles, entrevistas, es *pasiva* o está enmarcada dentro de reglas impuestas por el emisor.

En una frontera difusa pueden ubicarse experiencias de periodismo cívico, elaboración colaborativa de contenidos y formatos transmedia que articulan las interacciones sobre redes sociales con la trama propuesta por los productores. Claramente, ciertos usos de YouTube y Facebook entre otras plataformas, los canales no lineales y otras formas de compartición de contenidos realizados por *influencers, gamers, youtubers o tiktokers* dificultan una actualización lineal de esta definición de "retroacción".

Definiremos *participación*, en sentido estricto, a la presencia activa de personas o representantes de distintos sectores políticos, culturales o sociales, con capacidad de definir reglas, formatos y/o grillas de programación en medios de comunicación social de gestión estatal, pública o privada.

²⁰ Ley 26.522, capítulo VII, arts. 77 al 80. Entre 2016 y 2020, el sistema de elaboración de listados de contenidos de interés relevante no fue puesto en práctica por el Gobierno Nacional, vulnerándose también en este ítem los derechos de las audiencias.

El derecho de los individuos a exponer sus puntos de vista en las programaciones de radiodifusión se encuentra reglamentado de diferentes formas de acuerdo a las características de cada sistema nacional de medios audiovisuales.

En los Estados Unidos, por ejemplo, dentro de un sistema de medios competitivo con primacía de la iniciativa privada comercial, el Congreso dispuso desde 1934 la "equal-opportunities rule", que establecía que en tiempos de campaña electoral una emisora no podía negarse a dar o vender a un candidato un tiempo de antena similar al que había dado o vendido a otro (se excluye de esta regla a los programas informativos). Entre 1949 y 1987, la FCC -organismo de contralor estadounidense- había establecido para la radiodifusión una "fairness doctrine" o doctrina de lo justo consistente en que los medios dediquen un porcentaje de su programación a temas controvertidos de interés público, con la obligatoriedad de ofrecer distintos puntos de vista sobre los mismos. Esta medida conllevaba una suerte de "derecho a réplica" para los oyentes y espectadores, quienes en caso de ser atacados podían acceder en forma gratuita al mismo medio para contestar. Desde las empresas de broadcasting, y ciertos sectores políticos preferentemente ligados al establishment, se argumentaba sobre un pernicioso "efecto congelante" en los contenidos por la amenaza de la intervención gubernamental. Reforzada su oposición por fallos de la Corte Suprema estadounidense, la "fairness doctrine" dejó de aplicarse, aunque en diversas oportunidades se plantearon iniciativas para reflotarla, en vista de la concentración de la propiedad de medios y la virtual exclusión de puntos de vista de minorías raciales y culturales ²¹.

Numerosos países cuentan con emisoras de radio y TV que han dispuesto ombudsman o defensores del público, para canalizar la recepción y el análisis de los comentarios, quejas, sugerencias y cuestionamientos de personas que se sienten afectadas por los contenidos emitidos. Las corporaciones públicas de radio y TV canadienses (CBC) o británicas (BBC), son ejemplos de estas prácticas. Retomando estas tradiciones, la Ley 26.522 argentina incorporó la figura del Defensor del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual ²² También existen emisoras de carácter

²¹ Para mayor información sobre las tradiciones de regulación de la programación en Estados Unidos, ver Bertrand, C.: *La televisión en Estados Unidos ¿Qué nos puede enseñar?*, Ed Rialp, Madrid, 1992. Sobre la fairness doctrine, ver Masud, Enver, en The Wisdom Fund: "Broadcasting Fairness Doctrine Promised Balanced Coverage, en www.twf.org/News/Y1997/Fairness.html; y Spiceland, David: "The Fairness Doctrine, the Chilling Effect and Television Editorials", en <http://www.acs.appstate.edu/~spicelnd/fairdoc.htm>. Consultados el 8/9/2020.

²² El Defensor del Público (Ley 26.522, art. 20) debe ser designado por el Congreso Nacional según recomendación de la Comisión Bicameral de Seguimiento integrada por diversas expresiones políticas parlamentarias.

privado comercial que incorporaron este mecanismo de “control de calidad” y mesa de reclamos respecto de lo emitido.

La retroacción asumida como circunstancia obligante para el radiodifusor o el generador de contenidos se encuentra plasmada en las legislaciones que consagran el derecho de réplica, de respuesta o de rectificación. Si bien el marco legal varía de acuerdo a cada país que lo haya puesto en vigencia, en general el derecho a réplica prospera cuando se trata de recursos presentados por haberse publicado informaciones inexactas o agraviantes. Esto no sólo es aplicable a medios audiovisuales tradicionales: en España, por ejemplo, la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales amplía el derecho de rectificación a Internet²³.

Si bien este tema no será desarrollado con mayor profundidad aquí, cabe señalar para Argentina que aunque el país ratificó el Pacto de San José de Costa Rica -Ley 23.054 de 1984 con jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994-, el derecho a rectificación o respuesta no está reglamentado por ley, y la jurisprudencia no siempre acompañó a los litigantes, restringiéndose en los últimos fallos a reconocer la acción de amparo ante informaciones inexactas o agraviantes sin extenderlo a la tutela de opiniones o ideas ²⁴.

Acceso y servicio universal: esencialidad de telecomunicaciones, Internet y TV

Los conceptos de *servicio universal* y *acceso universal* orientados a las telecomunicaciones nacieron en los Estados Unidos y fueron adaptados con algunos matices en todo el mundo. Debido al rápido avance de la tecnología y la reciente proliferación de nuevos servicios, se han superpuesto diferencias terminológicas,

²³ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Artículo 85: “1. Todos tienen derecho a la libertad de expresión en Internet. 2. Los responsables de redes sociales y servicios equivalentes adoptarán protocolos adecuados para posibilitar el ejercicio del derecho de rectificación ante los usuarios que difundan contenidos que atenten contra el derecho al honor, la intimidad personal y familiar en Internet y el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz, atendiendo a los requisitos y procedimientos previstos en la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación. Cuando los medios de comunicación digitales deban atender la solicitud de rectificación formulada contra ellos deberán proceder a la publicación en sus archivos digitales de un aviso aclaratorio que ponga de manifiesto que la noticia original no refleja la situación actual del individuo. Dicho aviso deberá aparecer en lugar visible junto con la información original”.

²⁴ Para ampliar sobre el tema, ver entre otros: Loreti (1995), y Lozano (2012) quien aclara que de no sancionarse una ley al respecto, de hecho se producirán excepcionales réplicas porque “en la mayoría de los casos, quienes pueden gozar del derecho de respuesta son los mismos actores que, por su poder político y/o económico, ya cuentan con un acceso privilegiado al debate público”.

asociadas principalmente a los niveles de penetración de los servicios y al desarrollo económico de cada país.

El **acceso universal** consiste en garantizar por medio de la red pública, la disponibilidad de al menos un servicio básico de telecomunicaciones en cualquier hogar, y fue la definición que más se ajustó a las decisiones de políticas de accesibilidad en los países en desarrollo, donde la penetración telefónica periurbana o rural había sido baja y debió garantizarse vía teléfonos públicos o locutorios (posteriormente, también redes inalámbricas o celulares).

El concepto de **servicio universal** es más obligante para los prestadores, ya que está asociado al nivel y la calidad de servicios accesibles a ser provistos por la red pública, incluidas prestaciones más avanzadas que los enlaces que configuran el mero *acceso universal*. Los primeros parámetros de servicio universal fueron generados por países con mayores franjas de población con solvencia económica y un alto nivel de penetración de los servicios básicos. Así definidos ambos conceptos, se puede considerar al *acceso universal* como un acercamiento previo y necesario hacia el *servicio universal*.

Desde el punto de vista social, un **servicio universal** garantiza la comunicación en pequeñas localidades, reduce el aislamiento de las poblaciones, especialmente de aquellas de menores ingresos, y disminuye la migración a las ciudades. Asimismo, contribuye a una mejor educación y facilita el acceso de la población de menores recursos a servicios de información. Desde una perspectiva económica, el *servicio universal* mejora la eficiencia de los mercados regionales y nacionales, pues contribuye a diversificar la estructura productiva de las comunidades y promueve el comercio fuera de ellas.

Posteriormente, hacia fines del siglo XX el servicio universal se definió como el derecho de todo ciudadano a acceder a los servicios básicos de telecomunicaciones e Internet en las mismas condiciones que quienes ya cuentan con él. Los operadores telefónicos deben atender dicha demanda bajo las mismas condiciones de servicios y tarifas, llegándose a establecer plazos para la instalación de líneas en zonas remotas (*cobertura geográfica*), y a proporcionar servicios de telecomunicaciones económicamente accesibles a los usuarios de bajos ingresos (*dimensión de equidad distributiva*). También se estipula que el servicio sea física y económicamente accesible a los usuarios minusválidos o discapacitados físicos (*dimensión de igualdad material física*). Por lo tanto, **el concepto de servicio universal, está basado en tres dimensiones (equidad distributiva, cobertura geográfica e igualdad material física) y el énfasis relativo que se asigne a cada una de ellas define la orientación de la política de telecomunicaciones en cada país.**

La definición más corriente a nivel internacional referencia al *servicio universal* como el acceso de todos los ciudadanos a la red inteligente y a un paquete de servicios esenciales que incluyen servicios digitales de voz, emergencias, información pública, llamadas de larga distancia subsidiadas para personas con bajos ingresos, tarifas de precio *razonables*, y conectividad preferencial para entidades educativas y bibliotecas ²⁵. En varios países (entre ellos Finlandia en 2010 y España en 2011) se incorporó a la prestación de conexiones a Internet de banda ancha como factor integrante del servicio universal.

En Argentina, el Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones, presentado por la Secretaría de Comunicaciones de la Nación en 1998 preveía la prestación de servicio universal con “acceso social equitativo” (bibliotecas y escuelas, telemedicina para hospitales públicos, teléfonos públicos y semipúblicos en áreas rurales y barrios pobres y comunicaciones especiales para discapacitados, financiados por la industria de las telecomunicaciones). Esta declaración de principios se repitió con el decreto 764 del año 2000, de desmonopolización y liberalización de los servicios. De acuerdo a la norma, la Secretaría de Comunicaciones, debía constituir un fondo solidario universal (FSU) integrado por el 1% de la facturación de todas las telefónicas prestadoras de servicios para subsidiar el funcionamiento de redes en áreas de baja densidad poblacional o no rentables. Las telefónicas ya existentes solicitaban incrementar los subsidios de este fondo, sin considerar el valor de la “capilaridad” (abonados marginales en términos económicos -jubilados, pobres, rurales-), que enriquecerían la red por su número y permitirían contar con más tráfico, aunque sea por llamadas entrantes.

El Fondo de Servicio Universal (FSU) se constituyó como Fideicomiso recién diez años después, en 2010. Esto demuestra la capacidad de bloqueo de las principales empresas del sector telecomunicaciones y la incapacidad de asumir el cumplimiento de la ley por parte del Estado regulador. Para instrumentar el FSU se convocó en 2011 a licitaciones para proveer Acceso a Internet de Banda Ancha a 5.192 Establecimientos Educativos, y acceso a Internet de Banda Ancha a 710 Bibliotecas Populares. Pero el Fondo fue subutilizado (se calculaba a fines de 2015 habría más de 2.000 millones de

²⁵ Ver: “Connecting the Globe: A regulator’s guide to building a global information community”, FCC, Estados Unidos, 1999, en <http://www.fcc.gov/connectglobe> . Consultado el 8/9/2020.

También: “Acceso Universal en Latinoamérica: Situación y desafíos”, UIT, Ginebra, 2006, en http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/material/Acceso_universal_2006.pdf Consultado el 8/9/2020
En Argentina, ver Decreto 558/2008, Reglamento General del Servicio Universal (sustitución del anexo III Decreto 764/2000, y normas complementarias.

pesos sin ejecutar) y se demostró insuficiente e incapaz de acercar al país a criterios de servicio universal.

A fines de 2014, la Ley Argentina Digital definió en su art. 18 que “El Estado nacional garantiza el Servicio Universal, entendido como el conjunto de Servicios de TIC que deben prestarse a todos los usuarios, asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica”. También estatizó el fideicomiso del FSU para ayudar a una más eficaz implementación.

Aún hoy, mientras en las grandes ciudades argentinas con densidad de población y demanda de servicios se desarrollan distintas alternativas de banda ancha para servicios en convergencia y en real competencia, en diversas zonas del interior del país, tanto urbanas como semirurales, se dificulta la prestación de conexiones a Internet de banda ancha o sin cortes, prácticamente con prestadores monopólicos o con situaciones de alta dominancia de su mercado territorial.

La disparidad en la disponibilidad de acceso o servicio razonable ha ido evolucionando al paso que marcaron los proveedores, junto a los distorsivos “atajos” de la explosión del consumo de telefonía celular (tengamos en cuenta que los usos del teléfono tradicional hacia los dispositivos móviles trocaron la lógica de un consumo hogareño, por la del cliente individual que porta la línea, multiplicando las cuentas de las telefónicas) ²⁶.

Los desarrollos del Programa Argentina Conectada (Red Federal de Fibra Óptica, con más de 30.000 km de fibra tendida) y la capacidad satelital desplegada a través de Ar-Sat han sido iniciativas que marcaron un rumbo de soberanía tecnológico-infraestructural, reformulados tras el cambio de gobierno de diciembre de 2015.

²⁶ El decreto 764/00 establecía que las áreas no rentables, donde ningún operador quiera prestar el servicio, serían licitadas entre todas las empresas y adjudicadas a la que pida el subsidio más bajo. Durante años, al no constituirse el Fondo de Servicio Universal, no hubo subsidios... por ende no hubo parámetros para la inversión de telefonía fija en áreas no rentables. Mientras tanto, la telefonía celular avanzó en cobertura, “resolviendo” el tema.

Un informe de 2006 indicaba que “universalizar las comunicaciones es un excelente negocio para el grupo Telefónica a través de Movistar, y para Telecom a través de Personal. Los celulares muestran enormes ventajas en cuanto a rentabilidad: a diferencia de la telefonía fija, son individuales y no residenciales, requieren una menor inversión en expansión y mantenimiento y, por sobre todas las cosas, el precio de la telefonía móvil está desregulado”. Simonetti, Federico: “Tirá una línea” en diario Página 12, Buenos Aires, 9/4/2006. En <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2371-2006-04-09.html>. Consultado el 8/9/2020.

Según la ex Comisión Nacional de Comunicaciones, la cantidad de líneas de telefonía fija en servicio se amesetó en aproximadamente 9 millones, mientras que desde 2011 existen más de 45 millones de dispositivos móviles o líneas en servicio. Junto a tablets y otros dispositivos, son más de uno por habitante.

Respecto de la cobertura inalámbrica de telefonía móvil e Internet, la licitación de los servicios 4G en 2014, preveía como metas de cobertura obligatoria: “Prestar antes del 31/12/2018 el Servicio de Comunicaciones Móviles Avanzadas (SCMA), al 95 % de la población total, y los corredores, y localidades distantes a 20 km a cada lado de los mismos” (Decreto 671/14, art. 7°). Un tweet oficial del Ministerio de Modernización, del 17 de setiembre de 2019, marcaba como logro de gestión: “Cuadruplicamos la Cantidad de Localidades con 4G. En 2015 tan solo el 76% de los argentinos tenía cobertura 4G. Hoy ya son el 92.9%, lo que significa que 9 de cada 10 personas puede conectarse a internet desde el celular. Seguimos llevando conectividad a cada rincón del país”. Sin embargo, las estadísticas elaboradas por el Enacom sobre la información que brindaban las propias prestadoras intentaron ocultar el incumplimiento que aún en 2020 mantienen las prestadoras (no todas cubren el mismo territorio, y en numerosas provincias y zonas los servicios son deficientes y en 3G o tecnologías de menor calidad).

La esencialidad de los servicios TIC y su universalización tomaron mayor protagonismo en la agenda pública a partir del aislamiento social obligatorio generado ante la Pandemia Covid-19. Primeramente, a través del Decreto 311/2020 se encuadró a la telefonía fija y móvil, a Internet y la televisión de pago como servicios esenciales, suspendiendo el corte por mora en el pago por parte de usuarios vulnerables²⁷. Durante los siguientes meses, legisladores de distintas vertientes políticas fueron presentados numerosos proyectos de ley referidos a una actualización normativa para regular la conectividad y resolver la provisión de contenidos públicos y cuestiones vinculadas principalmente a la educación fuera de las aulas. En agosto, mientras las principales telefónicas anunciaban a sus clientes un nuevo aumento para setiembre y la oposición obturaba los debates parlamentarios no presenciales, el presidente Alberto Fernández dispuso por Decreto el congelamiento de precios hasta fines de 2020. Para ello, restableció, con algunas reescrituras, las capacidades regulatorias de la Ley Argentina Digital que Macri había derogado²⁸.

²⁷ Decreto de Necesidad y Urgencia 311/2020, publicado el 25 de marzo de 2020. El Gobierno retoma la consideración que la telefonía, Internet y la TV de pago forman parte de los “servicios que resultan centrales para el desarrollo de la vida diaria”, y que “el derecho a una vivienda adecuada contiene la disponibilidad de [estos] servicios”, basándose en el PIDESC del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esta concepción se acerca al paradigma de Derechos Humanos consagrado por el Pacto de San José de Costa Rica. En los fundamentos del decreto, se cita a la CSJN en fallo sobre “servicios públicos”, abordando su condición de esenciales. Por lo tanto deben garantizar el uso en “una vivienda adecuada”.

²⁸ La sorpresiva maniobra del DNU generó adhesiones de sectores progresistas, así como rechazos por parte de los prestadores TIC e ISPs, con distinto grado de adjetivación y argumentaciones. Principalmente, cuestionaban la clausura temporal de incrementos tarifarios y el anuncio de un reequilibrio de fuerzas en la toma de decisiones sobre el sector. Renació el debate entre las implicancias de las definiciones de “servicio público”, esencialidad, universalidad

Respecto de los servicios audiovisuales, los tres principios de servicio universal explicitados para las telecomunicaciones pueden trasladarse parcialmente:

a) la *cobertura geográfica*, a partir de la implementación de la **Televisión Digital Abierta terrestre y/o satelital**, con las limitaciones señaladas, más los concursos y adjudicación de licencias de radio y televisión resueltos en forma parcial y discrecional hasta 2019;

b) la *equidad distributiva*, con cierto reequilibrio de ofertas de TV abierta gratuita en el interior del país, y una oportunidad perdida por no aplicación del abono social para la televisión de pago ²⁹;

c) la *dimensión de igualdad material física*, incluida en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual para brindar igualdad de oportunidades de recepción a personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas con dificultades, a través de la incorporación de subtítulo oculto (closed caption), lenguaje de señas y audio descripción, en las emisiones de televisión abierta y la señal local de producción propia de los sistemas de cable ³⁰.

PARTICIPACIÓN

En cuanto a la **participación**, considerando las actuales concepciones de la representación política con las prácticas más o menos globalizadas de la democracia liberal, precisaremos definiciones que permitan mensurar los avances o retrocesos que se dieron en las formas de tomar decisiones sobre los contenidos transmitidos, las articulaciones de los sistemas de comunicación masiva, y las bases argumentales de legitimación de estas decisiones.

Recordemos los tres niveles de participación definidos por la UNESCO:

y cómo lograrlos. Por razones de espacio y de proximidad temporal con la medida, no profundizaremos en estos temas.

²⁹ Ley 26.522, artículo 73: “los prestadores de servicios de radiodifusión por suscripción a título oneroso deberán disponer de un abono social implementado de acuerdo a las condiciones que fije la reglamentación, previa audiencia pública (...) la oferta de señales deberá ser ofrecida a todos los prestadores a precio de mercado y en las mismas condiciones en todo el país”. Esta disposición, no aplicada mientras estuvo vigente, también fue derogada por el Decreto 267/15.

³⁰ Ley 26.522, art. 66.

- 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 formular planes y políticas de comunicación.

Entendemos que **para una aplicación acabada del concepto de participación, deben tenerse en cuenta las formas de representación presentes en el sistema político de la comunidad estudiada**, las cuales -dentro de las sociedades occidentales contemporáneas- pueden ser agrupadas en al menos tres vertientes:

- * la delegación de la voluntad política de los votantes dentro de un sistema de democracia representativa (partidos políticos),
- * la intervención de los ciudadanos en organizaciones de distintos sectores de la sociedad civil (trabajadores, movimientos sociales, asociaciones vecinales de fomento, deportivas o culturales, oyentes y televidentes, otras ONGs, grupos de acción pública globalizados o vinculados por Internet, etc.), o
- * la concurrencia de las personas a un mercado de la información y a una arena política, mensurable a través del consumo y los sondeos de opinión pública (oyentes, televidentes, etc. con un mínimo nivel de organización).

Las dos primeras vertientes son señaladas por Moulián (1984) como necesarias para "vincular a la democracia con la construcción de una alternativa hegemónica". "Se hace necesario considerar a la democracia, *en cuanto es organización social de la libertad política y de la soberanía popular*, como un campo de constitución de sujetos múltiples". Extrapolando este pensamiento a la situación mediática, podemos afirmar que si se promueve la intervención de distintos sectores de la sociedad civil en los medios de radiodifusión, estaremos más cerca de una "multiplicidad que permite la manifestación de la totalidad de los conflictos, expresiones de masas y universos culturales que pueblan la sociedad" (Moulián: 1984).

Pero en la práctica comunicacional de los países basados en la economía de mercado, la tercer vertiente ha sido potenciada como forma de interpretación de intereses y voluntades re-construyendo colectivos sociales. Si el pensamiento liberal efectúa, al decir de Roncagliolo (1983), una "doble reducción de la democracia a la política y de ésta al sufragio" para despolitizar conceptualmente a la sociedad civil, la economía y a los hombres concretos; **en el campo de las comunicaciones la reducción se lleva a cabo con la instalación de la "democracia del consumo" y la "democracia de la información". Así, el aumento de las posibilidades de acceso (a bienes informativos, de entretenimiento, de educación), es presentado al ciudadano-consumidor como un aumento de su participación en el sistema (de medios).**

Crisis de representación, desterritorialización, nuevas formas de acción política

En las últimas décadas se han identificado diferentes factores que transformaron las relaciones de representación dominantes en la democracia de partidos de masas (forma de organización dentro de la cual surgieron y se desarrollaron los medios audiovisuales tradicionales), reconfigurando el régimen de relaciones políticas que los agentes sociales sostienen entre sí, con sus futuros y con sus respectivos gobiernos. Entre estos factores, podemos indicar:

- * debilitamiento de los lazos de confianza entre los ciudadanos y los partidos políticos y sus dirigentes;
- * nuevas formas de intervención de la ciudadanía en el debate público, con la revalorización de espacios masivos, pero también foros y redes virtuales;
- * menor atención a programas partidarios de gobierno, haciéndose hincapié en construcciones de imagen, personalidad y capacidades del dirigente político o social;
- * preferencia del ciudadano por metas políticas precisas, y búsqueda de influencia por diversos medios para lograrlas, pero sin ambición de gobernar ³¹.

Sobre las formas de representación mediática de la acción colectiva, Alem (2010) alerta sobre una tendencia a desacoplar el componente político de la demanda. “Desconocer el conflicto y representar una situación de litigio en términos morales, es una característica de la política liberal y cuya finalidad es reconocer a la política desde una mirada instrumental, economicista y no desde el componente de la alteridad” (cfr. Mouffe: 2007). En tal sentido, las prácticas de los derechos políticos a través de representaciones mediáticas pueden verse diluidas en un racimo de reclamos individuales al establecerse una diferencia entre el ciudadano y el usuario. “En esta construcción, los usuarios se muestran realizando un reclamo individual (usar, gastar, disfrutar objetos y servicios). El ciudadano estigmatizado goza de los derechos cívicos y/o políticos -no así de los derechos sociales- aparece como un “caso” de reclamo individual a través de la victimización o como un “peligro” si se enmarca en una acción colectiva.

Para la re-legitimación de sus acciones, los gobiernos a nivel nacional y local están desplegando estrategias de institucionalización de la intervención de la población en la opinión, control y evaluación de la gestión. Aplicando el criterio anglosajón de “accountability” (u obligación de rendir cuentas de los actos públicos, y de asumir

³¹ Siguiendo a Claus Offe (1982): “Los nuevos movimientos sociales (...) no exigen representación sino autonomía. En pocas palabras, la lógica subyacente de estos movimientos es la lucha por la defensa de un “territorio” físico y/o moral, cuya integridad es fundamentalmente no negociable para los activistas de estos movimientos”.

responsabilidades ante los ciudadanos)³², en diversas áreas de trabajo de la administración pública se convoca a ruedas de consultas, audiencias públicas, procesos de presupuestación o planificaciones participativas con la comunidad, constitución de comités interáreas, etc. Como veremos más adelante, estas políticas de participación a través de la gestión gubernamental fueron legisladas recién a partir de 2009 en materia de comunicación audiovisual en Argentina, lo que se presentó como un interesante desafío social y de capacidades político-institucionales, en una discontinuada e inacabada implementación.

Niveles de participación

a) El primer nivel de participación señalado por los especialistas de la UNESCO, es el referido a la posibilidad de que el público, grupos o individuos produzcan programas, disponiendo de espacios de programación para tal fin, y hasta de ayuda profesional y recursos técnicos necesarios para hacerlos. En diversos países europeos con radiodifusión de servicio público también están ratificados legalmente los derechos “de acceso” y “de antena” para los distintos grupos sociales y políticos relevantes³³.

Uno de los casos más interesantes, producto de su peculiar historia mediática, probablemente sea el de los **Países Bajos**. La Fundación de Emisoras Neerlandesas (NOS) y la Fundación Neerlandesa de Programación (NPS) son entidades públicas

³² Sobre institucionalización y accountability, ver Levy, Evelyn: Control social y control de resultados: un balance de los argumentos y la experiencia reciente” en Bresser Pereyra, y Cunill Grau.: Lo público no estatal en la reforma del Estado, Paidós, Bs As, 1998; y O'Donnell, Guillermo: “Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política”, en Revista Postdata, mayo 2001, Buenos Aires.

Dentro de la teoría democrática del control, la accountability horizontal se desdobra en controles institucionales de ‘accountability’ horizontal de balance y ‘accountability’ horizontal asignada, (O'Donnell, 2001, 21-24). Un amplio espacio para la relación entre la esfera pública y privada es cubierto, en parte, por la denominada ‘accountability’ vertical que permite la participación y control por parte de la sociedad civil. Una mirada creativa sobre el rol del periodismo de investigación, lo coloca como contribuyente a la ‘accountability vertical mediática’. Menéndez denominaba así a la acción del periodismo de investigación, que iniciaría temas luego recogidos por el sistema político, sea el poder legislativo o el poder judicial, lo cual fortalecería el control o responsabilidad política por una vía diferente al control horizontal entre poderes. Una función no jurídica ni institucionalizada del periodismo asociada al sistema político. Y funcional a la oposición mediatizada, o a las acciones del denominado sistema de “lawfare” agregamos nosotros. Ver Menéndez, M. (2008) “Política y medios de comunicación en la era de la información”, comunicación en la sesión de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, 28/4/2008 (mimeo)

³³ Siguiendo la línea conceptual de la UNESCO y de teóricos de la sociología de las comunicaciones como Antonio Pasquali, consideramos pertinente incorporar como “participación” a lo que la legislación española e italiana denominan “derecho de acceso” o “derecho de antena”. Ver Montoro Fraguas (2007).

creadas hace décadas para coordinar la utilización del **tiempo de antena garantizado por el Estado para que las sociedades o clubes de radiodifusión emitan programación en horarios asignados de acuerdo a la cantidad de adherentes, y con la línea editorial e ideológica escogida por cada una de ellas.** Pueden presentarse a este sistema organizaciones de radiodifusión (con criterios que pendulan entre lo comercial y lo cultural), asociaciones religiosas, sociedades educativas, partidos y movimientos políticos, y los Institutos públicos para la Publicidad y de Radiodifusión³⁴.

Corresponde también al primer nivel de participación, la promoción de programación variada generada por productoras independientes. Ejemplo de ello, en el Reino Unido han sido tanto la BBC como el Channel 4, que promueven y difunden una gran cantidad de producciones independientes, aumentando la cantidad, calidad y representatividad del material audiovisual.

A través de la clasificación de la UNESCO, podemos identificar asimismo como participación de primer grado a las experiencias de “acceso comunitario”, para atender las necesidades comunicacionales y de expresión de minorías o grupos con escasa representación en los canales tradicionales. Estas experiencias se desarrollaron originariamente en canales públicos del Reino Unido, Canadá y Holanda. También, con menor apoyo estatal, en Estados Unidos como “community media” organizados a través de ONGs, y en experiencias participativas de colectivos sociales latinoamericanos.

La BBC inglesa, desde 1973 generó programas seriales cuyo desarrollo está pautado y debatido por grupos de la comunidad (a partir del éxito de la serie “Open Doors”, la BBC creó un Departamento de Programas Comunitarios). El Channel 4 durante la década de 1980 financió movimientos de talleres, a partir de los cuales se produjeron importante cantidad de materiales, destacados tanto por el público como por la crítica. Sin embargo, durante los '90 estos proyectos no comerciales se restringieron por crecientes dificultades de financiamiento. Cabe señalar que nuevas reglamentaciones del Reino Unido adoptaron la ideología liberal de una supuesta “neutralidad”, lo cual en materia de contenidos forzó posiciones de “imparcialidad”, operando como una forma de censura a la realización de todo tipo de programas inspirados en un punto de vista resuelto³⁵.

³⁴ Oriol Costa, P. (1986), y material de divulgación del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia de los Países Bajos. Ver también <http://www.holandalatina.com/arteculturatradicion.htm>. Consultado 8/9/2020.

³⁵ En Nick Hunt: “Fragmentación en el control empresarial mundial”, Videazimut, Reino Unido, 1994.

Siguiendo la letra de la Constitución, en **España** la legislación nacional y autonómica reglamenta los **tiempos de programación destinados en los medios de titularidad pública a los "grupos políticos y sociales significativos"** (*derecho de acceso*), a determinarse de acuerdo a su representatividad en las Instituciones Comunes, en los Territorios Históricos y en los Ayuntamientos locales, o a criterios de representación sindical o empresarial y de interés social y cultural. Algunas Comunidades españolas, como el País Vasco y Valencia, incluyeron una cláusula que dispone que durante la difusión de debates parlamentarios este derecho debe ser proporcional a la representatividad de los grupos políticos en el Parlamento autonómico. Asimismo, las distintas legislaciones contemplan la existencia de espacios gratuitos para partidos políticos en instancias preelectorales ³⁶.

En **Italia**, la Ley de Reforma de la RAI de 1975 estableció la reserva de un tiempo no inferior al 5% de la programación pública para producciones realizadas por "los partidos y los grupos representados en el Parlamento, las organizaciones asociativas de las autonomías locales, los sindicatos nacionales, las confesiones religiosas, los movimientos políticos, los entes y las asociaciones políticas y culturales, las asociaciones naturales del movimiento cooperativo, los grupos étnicos y lingüísticos y otros grupos de relevante interés social". La distribución y el contralor de estos tiempos de antena se efectúan a través de una subcomisión parlamentaria.

Retomando una línea argumental esgrimida por Verón ³⁷, también destacamos que **la política estatal relacionada con la garantía de participación en la producción audiovisual no debe reducirse sólo a la búsqueda de equidad en los tiempos de pantalla preelectorales, ni a la consideración de un amplio abanico de grupos sociales relevantes. Para una radiodifusión de calidad, es necesario considerar la necesidad de estos grupos de manejar los dispositivos de enunciación y los recursos tecnológicos adecuados** (evitando de esta forma la "estética de lo despojado" de las emisiones alternativas, el acartonamiento del discurso oficial o el

³⁶ Constitución Española de 1978, art. 20 inc. 3) y normas de varias comunidades autonómicas. El Informe para la reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado, promovido por el Gobierno español en febrero de 2005, proponía más amplitud para este derecho de acceso: *"El reconocimiento de este derecho, cuya titularidad corresponde a los grupos sociales y políticos significativos, debe asegurar la presencia y expresión en RTVE de partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, confesiones religiosas, asociaciones de consumidores o de interés amplio (ONG, benéficas, culturales...) y, en general, todo tipo de grupos ideológicos con personalidad jurídica, de acuerdo con su peso objetivable en la sociedad española y en las emisiones de ámbito geográfico correspondientes a su implantación real. (...). Esto supone la atención a las diversas lenguas y culturas de España, incluidas las minoritarias"*.

³⁷ Verón, Eliseo: "Interfaces. Sobre la democracia audiovisual evolucionada" en Ferry, Wolton y otros: "El nuevo espacio público", Gedisa, Barcelona, 1992.

formato publicitario que desde la política partidaria se torna hartamente manifiesta en las campañas).

Diversificación de la producción y difusión audiovisual en Argentina - Distintas disposiciones de la Ley 26.522 apuntaron a incentivarla, con medidas que limitan cadenas de programación, promocionan contenidos y ordenamiento de grillas de programación³⁸. Entre ellas, reseñamos:

- **limitaciones a la constitución de redes** –no más del 30% de la programación proveniente de las emisoras cabeceras de la red, no cesión de derechos de contratación de publicidad, emisión de un servicio de noticias local y propio (art. 62 y 63)³⁹;
- **aplicación de cuota de pantalla del cine y artes audiovisuales nacionales para TV abierta y por suscripción** –estrenos televisivos de películas nacionales y adquisición de derechos de antena previo al rodaje (art. 67) –la cuota de pantalla fue limitada a la TV abierta por decreto 267/15 que exime a la televisión por suscripción de las obligaciones de la Ley 26522, y su cumplimiento nunca fue controlado por el ENACOM-;
- **porcentajes mínimos de producción propia, local, nacional** de acuerdo al servicio y a la cantidad de población alcanzada (art. 65);
- **fomento a la producción de contenidos con criterio federal y por fondos concursables** a través del Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA para medios comunitarios, de frontera y de los Pueblos Originarios) (art. 97 inc f), los Polos Audiovisuales Tecnológicos y el Banco Audiovisual de Contenidos, entre otros (art. 153).
- **obligación de transmisión por parte de los servicios de TV de pago por cable o satelital, de señales abiertas de su área de cobertura (regla must-carry)** (art. 65).

Las prioridades para asignar fondos públicos a una programación diversa y federal, aún con las tramas complejas que cualquier pulseada podría tener, son

³⁸ Una interesante reelaboración de índices de este nivel de participación ciudadana y los dos siguientes, ha sido trabajado por Linares, Alejandro (2020): Participación ciudadana en los medios estatales de Argentina durante el kirchnerismo. Ver Tabla 1 en pág. 204 y su explicación.

³⁹ El Decreto 267/15 flexibilizó los parámetros de constitución de redes: al 40% del tiempo de emisiones mensuales para emisoras de ciudades de menos de 1.500.000 habitantes y al 50% para ciudades de menos de 600.000 habitantes.

imprescindibles para ayudar a reducir -con producciones de calidad y orientaciones no comerciales- la fuerte incidencia de los formatos generados por las grandes productoras y requeridas por el mercado local y regional. Si bien han tenido fuerte relevancia simbólica señales como Encuentro, Paka-Paka y DeporTV, entre otras, los esfuerzos realizados a través del Sistema de Medios Públicos y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, y las plataformas públicas de exhibición dependientes de ellos (en 2020 denominadas Cont.Ar y Cine.Ar respectivamente) no han impactado decisivamente en el consumo mayoritario del audiovisual argentino.

Licenciatarios - En numerosos países de América Latina, (y también en España e Italia) las legislaciones habían impedido históricamente que diversas organizaciones de la sociedad civil sean licenciatarias de medios audiovisuales, condicionando esta forma de participación basada en que la población produzca y/o decida sobre los mensajes a difundirse.

Esta limitación al *derecho de antena* fue denunciada por parte de organizaciones de productores independientes, movimientos sociales y cristianos e intelectuales ligados a emisoras no comerciales. Los actores intervinientes en el Seminario “Democratizar el Espectro Radioeléctrico”, (Pozo de Rosas, Venezuela, noviembre 1996), expresaban claramente este reclamo y lo amplían hacia una tutela de derechos humanos fundamentales:

“Entendemos la libertad de expresión e información y su ejercicio como fundamento esencial de la democracia. Esto implica promover acciones jurídicas y marcos regulatorios que reconozcan y aseguren la democratización del espectro radioeléctrico, el acceso y participación sin discriminaciones para todos los sectores (estatal, comercial y no comercial). (...) Frente al surgimiento de emisoras de radio y televisión en manos de nuevos actores sociales (barriales, campesinas, sindicales, de mujeres, de indígenas, de jóvenes, universitarias, de diferentes denominaciones religiosas, etc.) detectamos con preocupación la existencia de una campaña que busca eliminar del espectro radioeléctrico (...) con medidas discriminatorias como el establecimiento de máximos de potencia o prohibiciones de publicidad que condenan a la asfixia financiera a los medios no comerciales”.⁴⁰

⁴⁰ Seminario organizado por ALER (*Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica*), AMARC (*Asociación Mundial de Radios Comunitarias*), CIESPAL (*Centro de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina –UNESCO-*), FELAFACS (*Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social*), FIP (*Federación Internacional de Periodistas*), PROA (*Asociación Latinoamericana de Comunicación Grupal*), RNTC (*Radio Nederland Training Centre*), SCC (*Asociación Católica Latinoamericana para la Radio, la Televisión y Medios Afines*), Videazimut y la WACC (*World Association for Christian Communication*). Esta línea argumental fue consonante con posteriores encuentros de similares organizaciones en Latinoamérica.

A nivel supranacional, los Relatores de Libertad de Expresión de la ONU, OEA, OSCE y CADHP (en la Declaración Conjunta sobre la Diversidad en la Radiodifusión, Amsterdam, diciembre de 2007 y posteriores), expresaron que: “Los diferentes tipos de medios de comunicación -comerciales, de servicios públicos y comunitarios- deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles”.

En **Argentina**, recién en setiembre de 2005, luego de un fallo de inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra la ley 22.285 de radiodifusión ⁴¹, el Parlamento sancionó la ley 26.053, ampliando como licenciatario a toda "persona física o jurídica", en reemplazo del anterior término de "sociedad comercial" que figuraba en el artículo 45. Las cooperativas y otras organizaciones no gubernamentales fueron habilitadas para solicitar frecuencias de televisión, TV por cable y radio.

Definitivamente, la Ley 26.522 (LSCA) avanzó incorporando el criterio de reserva de un tercio del espectro radioeléctrico para emisoras sin fines de lucro en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura (LSCA art. 89 inc e), dándoles un trato diferencial respecto de las competitivas comerciales. De todas formas, pasarán varios años para que este cambio normativo se traduzca en mayor diversidad de licenciatarios dentro del concentrado mapa de medios audiovisuales.

En Uruguay, Ecuador y Bolivia también existe reserva de un tercio frecuencias del espectro radioeléctrico para asociaciones sin fines de lucro, y –de acuerdo al país– para asociaciones de pueblos originarios, campesinos o cultos reconocidos.

La ley 26.522 también amplía este primer nivel de participación a organismos públicos (art. 89). Cada Estado Provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen reservadas una frecuencia AM, una FM y una de televisión abierta. Cada Estado Municipal tiene reservada una frecuencia FM. Las Universidades Nacionales podrán ser titulares de autorizaciones para la instalación y explotación de servicios de radiodifusión. También los pueblos originarios están reconocidos para administrar radios AM y FM, así como señales de televisión abierta.

⁴¹ Causa iniciada por la Asociación Mutual Carlos Mugica, titular de FM La Ranchada de Córdoba, en coordinación con la Cámara Argentina de Cooperativas, Mutuales y prestadores Comunitarios de Radiodifusión (CARCO) y el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO).

Respecto de los licenciatarios dominantes en el sistema audiovisual argentino, uno de los aspectos más relevantes de la reforma legislativa de 2009, fue la fijación de límites a su concentración, con topes a la cantidad de licencias y por tipo de medio.

Numerosos estudios señalan la incidencia de la concentración de la propiedad de medios sobre el empobrecimiento cultural y la falta de diversidad de géneros y formatos de entretenimiento, la reducción de pluralidad de voces y fuentes informativas, y la ineficiencia de asignación de recursos por criterios de mercado en distintos países y regiones. Becerra y Mastrini (2006 y 2009), lo analizan para América Latina; en el caso argentino, identifican una concentración superior a la media del subcontinente en las industrias infocomunicacionales que supera el 80% del mercado controlado por cuatro firmas –entre ellas los grupos Clarín y Telefónica, a la vez ramificados en distintas hileras productivas⁴².

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual estableció que un mismo licenciatario sólo podía tener una licencia sobre soporte satelital; hasta 10 señales sonoras, de televisión abierta o cable y hasta 24 licencias de radiodifusión por suscripción. A ningún operador se le permitía dar servicios a más del 35 por ciento del total de la población del país o de los abonados, en el caso que corresponda. Por otra parte, quien manejara un canal de televisión abierta no podía ser dueño de una empresa de distribución de TV por cable en la misma localidad, y viceversa⁴³.

Hasta el final del gobierno kirchnerista, el principal escollo de implementación de la LSCA fue la sucesión de litigios, principalmente interpuestos por el Grupo Clarín para la no aplicación del artículo 161, que establece el plazo de adecuación a las limitaciones de concentración de propiedad⁴⁴. El AFSCA si bien aprobó planes de desinversión aplicando la cláusula contra otros licenciatarios incumplidores, no logró incidir de manera significativa en el mapa de medios preexistente a la LSCA.

⁴² Siguiendo a Becerra y Mastrini (2009), “los índices de concentración de la Argentina superan con creces los estándares considerados aceptables: de acuerdo con Albarran y Dimmick (1996) se considera que la concentración es alta al superar un promedio de 50% del control de un mercado por parte de los cuatro primeros operadores y un 75% por los ocho primeros operadores”. El subrayado es nuestro.

⁴³ Ley 26.522 art. 45 y siguientes. En las notas a la Ley se fundamenta con alusiones de legislación comparada de numerosos países que sostiene conceptualmente las medidas sancionadas.

⁴⁴ Sobre la comúnmente llamada “regla de desinversión” -el artículo 161 de la LSCA-, Loreti (2011, p.53) destaca que su espíritu es consonante con la indicación de la UNESCO: “la ley (...) debe tener el poder de hacer desinvertir en las operaciones mediáticas cuando se amenace la pluralidad o se alcancen niveles inaceptables de concentración”.

No abordaremos en detalle la judicialización de la aplicación de la Ley (ver Marino: 2014, entre otros), pero destacamos que con importantes aportes en el apoyo político y jurídico de los principios consagrados en el Congreso, en octubre de 2013 la Corte Suprema de Justicia declaró la plena constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (causa Grupo Clarín SA y otros vs. Poder Ejecutivo Nacional), donde se reconoció a la libertad de expresión como derecho universal, tanto individual como social en el marco del derecho humano a comunicar, frente a las proyecciones del derecho a la propiedad y al libre comercio esgrimidos en una intensa y desgastante campaña ⁴⁵.

A modo de vendetta del grupo y sus aliados políticos, la ya mencionada derogación por Decreto 267/15, del encuadre de la televisión por cable como Servicio de Comunicación Audiovisual, más la prórroga de la vigencia de las licencias, la flexibilización de límites a la concentración y la derogación del sistema de adecuación (art. 161) generó un nuevo escenario de competencia desregulada favorable a los grandes actores del mercado existente. Durante 2016, además de otras acciones litigiosas en el plano nacional, las organizaciones de la Coalición por una Comunicación Democrática llevaron ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, un reclamo por la inconstitucionalidad y el avasallamiento de principios que la Argentina había consagrado con la LSCA. Sin embargo, el DNU 267/15 quedó firme en su vigencia al haber obtenido mayoría para su reconocimiento por la Cámara de Diputados en abril de ese año.

El desafío inconcluso de incorporar nuevos licenciarios comerciales y sin fines de lucro por medio de concursos de frecuencias, se debió también a una tardía aprobación tras audiencia pública del Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales, (Decreto 2456 de diciembre de 2014) que fijó “las condiciones de transición a los servicios de televisión digital terrestre abierta”, y habilitó concursos de frecuencias para la TDT que se sucedieron en 2015, muchos de los cuales no quedaron sustanciados a la finalización de la gestión de Cristina Kirchner. Los cuatro años siguientes poco aportaron a la sustanciación de concursos de radio y TV ⁴⁶.

⁴⁵ Más información (videos, documentos, etc.) en Audiencias Amicus Curiae de la Corte Suprema de Justicia, 28 y 29 agosto 2013 disponible en: <http://www.cij.gov.ar/ley-de-medios.html>. Consultado el 8/9/2020.

⁴⁶ Como antecedente, cabe señalar la suspensión de llamados a concurso para 220 señales digitales en todo el país que habían sido convocados en 2011 (Resoluciones AFSCA N° 686/11 y N° 1465/11). Otros llamados a concurso para radios comerciales y sin fines de lucro: resoluciones N° 1655/11 (FM) y 1926/11 (AM).

Una renovada mirada respecto de reducción de asimetrías e igualación de oportunidades para la sostenibilidad de medios de comunicación no hegemónicos constituyó la presentación en nuestro país, en agosto de 2020, de la Iniciativa por el Pluralismo y la Diversidad Informativa. El proyecto elaborado por organizaciones de medios cooperativos, autogestivos, comunitarios y referentes de universidades públicas busca equiparar beneficios tributarios para emisores sin fines de lucro, replantea la tarifa social de servicios públicos y genera un Fondo para subsidiar proyectos de fortalecimiento, lo que resulta complementario de la histórica demanda de asignación de publicidad oficial a más cantidad de medios, especialmente los ubicados fuera de la Capital Federal ⁴⁷.

b) En cuanto al *segundo nivel de participación*, este se refiere a la toma de decisiones en la gestión de instituciones y empresas. Se encuentra institucionalmente pautado en la organización de los entes públicos de los servicios de radiodifusión europeos. Por el contrario, en los sistemas basados en una lógica de interés público, el rol subsidiario del Estado como planificador desdibuja la intervención de grupos sociales en los ámbitos decisorios (como se verá en el PBS norteamericano), o directamente la ignora (sistemas de medios de América Latina, excepto el caso argentino desde 2009 o Uruguay 2014).

En el sistema británico, la participación de segundo nivel se plasma a partir de la articulación de programación en base a periódicas audiencias públicas en distintos puntos del **Reino Unido**, y la opinión de los Consejos Nacionales de Sistemas de Medios de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, más el Forum Nacional de Inglaterra (con 10 consejos regionales). Cada uno de estos Consejos está integrado por más de diez miembros nominados en base a un sistema derivado de la tradición política parlamentarista.

En **España** se han debatido modificaciones a la representación institucionalizada, a semejanza de otros países continentales europeos. La Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual, garantiza el derecho a la participación en el

Los concursos para radio y TV en 2015 fueron efectuándose por áreas geográficas, lo cual no completó un Plan Nacional y dejó truncas expectativas varias, por ejemplo la de las radios “reconocidas” por AFSCA en áreas metropolitanas de Buenos Aires, Rosario o Córdoba.

Una sesgada interpretación de un artículo transitorio de la LSCA, durante el macrismo llevó a reconocer emisoras de radio registradas **antes** de 2009 (momento de sanción de la Ley), lo cual regularizó emisoras comerciales y comunitarias de más de 10 años de funcionamiento pero no a la “hijas” de la Ley SCA.

⁴⁷ Más información en <http://pluralismo.com.ar/> y proyecto de ley 4340-D-2020 presentado por el diputado Pablo Carro junto a otros 38 legisladores nacionales. Consultado el 8/9/2020.

control de los contenidos audiovisuales, disponiendo que "Cualquier persona física o jurídica puede solicitar a la autoridad audiovisual competente el control de la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación".

Como formas de representación en entes de dirección y contralor, se estableció que el **Consejo Estatal de Medios Audiovisuales** (CEMA) tendrá un Presidente, Vicepresidente y siete consejerías nombrados por el Gobierno, a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintos entre personas de reconocida competencia en materias relacionadas con el sector audiovisual. Serán sus funciones principales garantizar la transparencia y el pluralismo en el sector y la independencia e imparcialidad de los medios públicos así como del cumplimiento de su función de servicio público. Asimismo, funciona un **Comité Consultivo** de apoyo al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales que garantice la participación de colectivos y asociaciones ciudadanas, con representación de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito estatal, de organizaciones representativas de la producción audiovisual y de los anunciantes, de los sindicatos del sector, de asociaciones de defensa de los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual, así como del Consejo de Consumidores y Usuarios.

La Corporación de Radio y Televisión Española, S.A. (RTVE) también tiene **Consejos Asesores territoriales**. Cada uno de los entes públicos de radiodifusión de las Comunidades Autónomas dispone de un sistema de participación en la toma de decisiones similar al adoptado por el Estado Español. Tanto en el orden nacional como autonómico intervienen sendas Comisiones Parlamentarias, que ejercen el control de la actuación de las sociedades del Ente público a través de informes anuales y otros "cuantas veces sea requerido".

Estos mecanismos de representación siempre resultan discutibles. Numerosos autores han reseñado la dificultad histórica que sufren los sistemas de servicio público para garantizar la independencia política de los entes públicos de radiodifusión, y para respetar los derechos y preferencias de grupos minoritarios.

En los **Estados Unidos**, por su parte, la televisión pública se articula en el Public Broadcasting Service (PBS), creado en 1969 por la Corporation for Public Broadcasting (CPB) para asegurar la interconexión entre las emisoras no comerciales del país (estaduales, municipales, universitarias o de asociaciones ciudadanas sin fines de lucro), distribuirles fondos federales y protegerlas de posibles presiones gubernamentales. El PBS coordina las voluntades en materia de programación de las

más de 300 emisoras regionales o locales vinculadas a esta red cooperativa y distribuye programas financiados por patrocinadores varios (fundaciones, grandes empresas, universidades públicas y privadas, televidentes a través de subastas o colectas). La programación de la red de emisoras públicas norteamericana, por su calidad tiene buena reputación entre los amantes de los documentales, programas educativos, culturales y de opinión (suplementando la tradicional carencia de este tipo de realizaciones en el aire de las emisoras comerciales), mientras que su rating no llega a inquietar a los grandes conglomerados privados ⁴⁸. En materia de participación en la toma de decisiones, esta constelación de recursos permiten lograr una interesante variedad de contenidos, potenciado también a través del Consorcio de Emisoras Públicas de Minorías ⁴⁹, pero a la vez licúan formas de representación ciudadana, convirtiéndose en un mecanismo de distribución de producciones independientes alejado del calor de los debates políticos y sociales.

Nuevos modelos de gestión han incorporado mecanismos de consulta, no vinculantes, como la audiencia pública, los cuales generan un ámbito para la exposición de opiniones divergentes, si bien generalmente no tuercen la voluntad política gubernamental.

Algunos autores denominan “democracia colaborativa” al **proceso participativo en la elaboración de normas o aprobación de desarrollos de gestión** –ya sea en el ámbito parlamentario o ejecutivo), lo cual también podría ser aplicable a la planificación sectorial en políticas de comunicación ⁵⁰.

En Argentina, el diseño institucional de la legislación en materia audiovisual, la dirección de los medios públicos y la intervención del ex Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) no había contemplado representatividades pluralistas y multisectoriales hasta el dictado de la Ley 26.522 (LSCA) en 2009 ⁵¹.

⁴⁸ Bertrand, Claude-Jean: “La televisión en Estados Unidos: ¿qué nos puede enseñar?”, Ediciones Rialp, Madrid, 1992, pág. 162 y ss.

⁴⁹ Para el desarrollo y financiamiento de programación de calidad y diversidad cultural, la Corporation for Public Broadcasting también selecciona y financia proyectos presentados por asociaciones de programación de americanos nativos (indígenas), americanos asiáticos, latinos, negros e isleños del pacífico, entre otras. Ver <https://www.cpb.org/>

⁵⁰ Véase, Noveck, (2009) Wiki Government, part. 1 y 3, sobre prácticas de Peer-to Patent y de Wiki gobierno.

⁵¹ Entre tantos proyectos presentados desde el retorno de la democracia, resaltamos el proyecto COCODE de 1988 –presentado por el Presidente Alfonsín con modificaciones y que no llegó a tratarse en el recinto del Congreso-. Y el proyecto de reformulación de los medios en manos del Estado, sancionado por ambas cámaras del Congreso Nacional por unanimidad -Ley 25.208 de

A partir de la LSCA, los nuevos organismos se fueron conformando: tanto la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) (art. 14) como Radio Televisión Argentina (RTA) disponen por Ley de directorios con miembros propuestos por el Ejecutivo, el Consejo Federal y minorías parlamentarias. Tras una negativa inicial de minorías parlamentarias en 2011 y 2012 para nombrar representantes, se constituyeron también la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento (art. 18), la Defensoría del Público (art. 20) y la ampliación de la representación en los directorios del AFSCA y RTA.

Se convocó también al Consejo Federal (art. 16) con la presencia de representantes de cada una de las provinciales, de los prestadores privados comerciales, de los sin fines de lucro, de las emisoras universitarias, de los medios públicos, de los trabajadores de los medios de comunicación, de las sociedades gestoras de derechos y de los pueblos originarios.

También se constituyó el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia (art. 17), con funciones establecidas por ley para apuntar hacia una televisión de calidad. Este organismo, junto al Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión, integrado por el INADI, el AFSCA y el Consejo Nacional de la Mujer, intentaron poner en agenda a valores y actores sociales vulnerados históricamente.

El subsistema nacional de medios públicos se articula principalmente a través de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (Art. 119 y ss). En RTA SE se creó el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos que garantiza mayor participación y “control social del cumplimiento de los objetivos” del ente público (art. 124).

Pero el diseño institucional de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue cercenado por el macrismo. El decreto de Necesidad y Urgencia 267/15 fusionó las autoridades de aplicaciones AFSCA (audiovisual) y AFTIC (TICs vía Ley Argentina Digital) en un único Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), con argumentos de racionalización estatal hacia una convergencia de tecnologías de la comunicación. La capacidad del ENACOM, aunque se lo siga denominando autárquico y descentralizado, está limitada por el gobierno de turno debido a su dependencia directa del Ejecutivo (primero del Ministerio de Comunicaciones creado por Decreto 13/15, luego de disuelto

constitución de RTA (Ente Radio y Televisión Argentina), en noviembre de 1999-. La norma preveía una conformación pluralista de la conducción de RTA (integrada por ATC, Radio Nacional, y las emisoras integrantes del Servicio Oficial de Radiodifusión), con control parlamentario al estilo europeo. El recientemente asumido gobierno de Fernando De La Rúa vetó la ley el 31 de diciembre de 1999, invocando razones de técnica legislativa, inconveniencia de una Comisión Parlamentaria y carencia de recursos fiscales.

este, del Ministerio de Modernización, y finalmente dependiendo de la Jefatura de Gabinete de Ministros).

El rediseño institucional *de facto*, con discutible legalidad y mínima legitimidad, “gubernamentalizó” al Enacom ya que el Presidente de la Nación pasó a nombrar al Presidente y a tres directores del Ente, así como a tres directores propuestos por la Comisión Bicameral parlamentaria, removibles “en forma directa y sin expresión de causa”. Los períodos de gestión de las autoridades del Enacom no están descalzados de la gestión gubernamental, ni tampoco se disponen cláusulas de idoneidad específicas. Respecto de los Consejos Federales de Comunicación Audiovisual y de las TIC, fueron disueltos y refundidos en un nuevo Consejo, que nunca fue constituido hasta 2020.

Por último, el DNU había convocado a una Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes 26522 y 27078, que hizo consultas durante dos años, pero nunca generó un proyecto de “Ley Convergente”.

c) Un tercer nivel de participación, referente a la planificación del sistema audiovisual, como política pública sectorial en sus aspectos regulatorios, legislativos y reglamentarios, está estrechamente vinculado a la dinámica sociopolítica de cada Estado. En el caso europeo se encuentran cristalizaciones burocráticas producto de hegemonías políticas de la postguerra, mientras en el caso latinoamericano, resalta la 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, en las distintas áreas de la cosa pública y específicamente en lo atinente al audiovisual y a las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Los procesos de desregulación (re-regulación) y las privatizaciones en la década de los '90, sumado a una fuerte impronta del discurso y la práctica eficientista-economicista-tecnologista tendieron a neutralizar el debate ideológico, mientras los Estados nacionales perdían autonomía de regulación y control de los servicios. Tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo deben decidir (por acción u omisión) bajo la presión de fortísimos lobbies que condicionan las políticas al favorecimiento de uno, o el equilibrio siempre inestable entre los pocos grandes actores del concentrado mundo de las comunicaciones. Estos grupos tienen prácticamente el monopolio de la investigación y el desarrollo de tecnologías, sumado a una fuerte participación en la industria audiovisual. Cabe agregar el creciente peso económico-financiero del sector

en el sistema económico nacional e internacional, para comprender las limitaciones a una política articulada desde la esfera pública que contemple lógicas distintas al paradigma dominante.

Además de abogar por la transparencia en la concesión, supervisión, regulación y reversión del curso actual de los servicios audiovisuales, Pasquali (1995) y Graziano (1988) señalan la necesidad estratégica de articular los grandes objetivos de la programación con las necesidades educativas, sanitarias, culturales y sociales de la población. **Que las políticas de la comunicación masiva se articulen con otras políticas sectoriales de gobierno es una premisa tan sencilla en su enunciación como compleja en su ejecución.**

Por otra parte, la prédica política y académica predominante en las democracias liberales de occidente valora y promueve –fundamentalmente desde la gobernanza de Internet y la tecnocracia de las telecomunicaciones- la aplicación del **modelo de “múltiples partes interesadas”** (multistakeholder). Esta concepción pluralista sobre la toma de decisiones de un modo competitivo, consensualista y eficiente, se relaciona con debates en la formulación de políticas públicas iniciados en los años '60. Según Freedman (2005), “Para algunos la tendencia en la elaboración de políticas se encamina hacia un proceso más "abierto" y ´transparente´ en un "diálogo" sobre el futuro de las industrias de medios de comunicación. (...) Otros observan un panorama mucho más crítico, argumentando que hay un carácter inequívocamente neoliberal en la elaboración de políticas, que subsume las características distintivas de los productos y flujos de los medios de comunicación a un enfoque liderado por el mercado”. El modelo multistakeholder debe situarse, en consecuencia, en el marco de las pujas contrahegemónicas y las tensiones macropolíticas que impactan sobre las políticas sectoriales.

La UNESCO reafirmó también “que la gobernanza multisectorial de internet garantiza la participación activa de los representantes de los distintos intereses que convergen en torno al desarrollo y la regulación de internet, incluyendo los Estados, el sector privado, el sector técnico, la sociedad civil y el sector académico, y fundamentalmente de los usuarios”⁵².

⁵² UNESCO. Universalidad de Internet: un medio para crear sociedades del conocimiento y la agenda de desarrollo sostenible después de 2015, pág. 9
http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/internet_universality_es_01.pdf Consultado 8/9/2020

También hemos aportado miradas críticas sobre “las partes interesadas” y su escasa diversidad al ser convocadas en debates sobre políticas TIC y de regulación de plataformas ⁵³.

Los Relatores Especiales de Libertad de Expresión han señalado que “si bien las principales decisiones deben ser adoptadas por el gobierno, la implementación de tales decisiones solamente tendrá carácter legítimo cuando esté a cargo de un organismo colegiado, transparente, participativo, “independiente del Estado y de intereses económicos”, exento de injerencias injustificadas de índole política, comercial o de otro tipo, conforme lo exigen las normas internacionales de derechos humanos” (CIDH, 2014., inc. 195. El subrayado es nuestro).

Abrevando en la diferencia entre participación, incidencia e “injerencia”, Canto Sáenz (2012) señala que problema no es solamente “la participación de los ciudadanos y los organismos de la sociedad civil en todo el proceso de las políticas públicas, desde la conformación de la agenda hasta la implementación y la evaluación”. (...) De algunos modelos de gobernanza de cuño democrático cabe esperar interés en el mejoramiento de la política tradicional, una mayor conciencia sobre las posibilidades de la acción pública, para enfrentar con mayores posibilidades de éxito los grandes problemas públicos, por oposición al activismo antiestatista de algunas élites y grupos de clase media”.

Reeditando el clásico problema de la representación política, otros autores sostienen que a la par de la concepción multistakeholder, el lobby se legitima como incidencia para-legislativa (transformándose las corporaciones, los expertos académicos y tecnológicos y ciertos referentes de la sociedad civil organizada en los propios legisladores), lo que genera indirectamente la licuación de la representación y la responsabilidad de quienes han sido refrendados por -y deben dar cuentas ante- el voto de la ciudadanía.

En tal sentido, las experiencias de Argentina respecto de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual alertan desde la práctica sobre los límites del pluralismo para consagrar políticas redistributivas. “En muchas ocasiones los desfavorecidos no pueden presentarse ni siquiera como grupo” y menos incidir en una mesa de discusiones racional que no esté matizada por una visión estratificada y clasista del proceso político” (Canto Saenz; 2000).

⁵³ Ver De Charras, D. y Rossi, D. (2019): Responsabilidad e intentos de autorregulación y paralegalidad de los servicios de Internet en Argentina.
Y Rossi, D. (2020) Internet y telecomunicaciones, una regulación inteligente es con todos. En revista digital Mercado & Empresas, <https://mercadoyempresas.com/web/aporte-tecnico.php?id=164> Consultado 8/9/2020

Los **sistemas de veedurías y observatorios ciudadanos de medios de comunicación**, como herramientas de participación social que se han desarrollado en países como México, Perú, Brasil o Argentina han logrado ciertas formas de articulación con los poderes públicos. Diversas organizaciones no gubernamentales, y agrupaciones o sindicatos vinculados a la actividad periodística promueven estas estrategias de alerta sobre los procesos de concentración y de promoción de iniciativas legislativas o políticas para sostener el derecho a la información y acciones de democratización de la comunicación (VV.AA: 2003).

En nuestro país, se destacó la Coalición por una Radiodifusión Democrática, con la campaña por los 21 puntos básicos por el derecho a la comunicación, iniciada en 2004, que aglutinó voluntades en el apoyo a una Ley de Comunicación Audiovisual. En 2016, red denominada como Coalición por una Comunicación Democrática, junto a organizaciones varias como el CELS, federaciones de emisoras comunitarias, cooperativas, PyMes, sindicatos y universidades públicas, entre otros, la Coalición se pronunció con “los nuevos 21 puntos por una Comunicación Democrática” para incidir en las políticas públicas que habían sufrido el sacudón del macrismo en el gobierno ⁵⁴.

Internet, acceso y participación

El vertiginoso crecimiento de Internet se constituyó al calor de tres factores fundamentales que operan sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones: el político (una acción deliberada por parte de los países más desarrollados para establecer un nuevo marco de actuación liberalizado en el sector de las telecomunicaciones y la infocomunicación), el tecnológico (la eclosión de redes, soportes e interfaces que generaron una indeterminada cantidad de nuevos servicios digitales), y el estratégico o de reorganización sectorial (la convergencia de varios sectores que venían funcionando separadamente: telecomunicaciones, informática, gráfica y audiovisual, ocio, etc.).

Mientras los sistemas tradicionales de difusión de radio, TV, cine y video, ensamblados con las prácticas de ciudadanía desarrolladas durante el siglo XX, están reconfigurándose junto a las redes, coincidimos con Bolaño (2000) en señalar que este desarrollo interpela pero no se contrapone con los procesos de dominación política,

⁵⁴ Ver 21 Nuevos Puntos para una Comunicación Democrática en <https://dptocomunicacionunsi.files.wordpress.com/2016/02/descargar-nuevos-21-puntos.pdf>
Consultado el 8/9/2020

explotación económica y reproducción de la forma capitalista. Sin embargo, “el aspecto más interesante de Internet es su aspecto *potencialmente* democratizador de la información y promotor de una comunicación horizontalizada”, a partir de una interactividad que no deviene en igualitarismo, pero coloca a la orden del día la cuestión de la acción solidaria de la sociedad civil y de sus organizaciones en la búsqueda de un ordenamiento más justo y de mayor autonomía en relación con el capital y el Estado.

Diversos estudios sobre economía de la Internet señalan que en numerosos mercados on line de gran escala deben enfrentarse altos costos fijos e inversiones de capital. La concentración en proveedores de conectividad, buscadores de información y plataformas de servicios lleva a revisar la generalización de que estas redes reducen barreras de entrada a la competencia. En los mayores negocios de programación, de la industria del entretenimiento y de retails se verifican posiciones dominantes, a escalas supranacionales, sobre la reducción de los costos de distribución de productos digitales (Hindman: 2009, p. 82 y ss).

Especialmente en el Tercer Mundo, existe una profunda brecha entre “inforricos” e “infopobres”, por desigualdades en las posibilidades de la utilización/consumo de nuevos servicios. Sin dudas la brecha puede disminuir por políticas públicas de inclusión educativa (en Argentina, Plan Conectar Igualdad, entre otras iniciativas), y de mejora de las condiciones tecnológicas y de mercado respecto de su accesibilidad –como se ha señalado anteriormente, en la evolución del “servicio universal”.

Al análisis de la evolución de la brecha digital, deben incorporarse al menos el seguimiento de políticas que aborden las brechas socioeconómicas; las brechas geográficas; las brechas generacionales; las brechas de género y las brechas étnicas o lingüísticas. Siguiendo a Vellegia (2011), el acceso no se limita al contacto físico con las tecnologías, sino que apunta al desarrollo de los conocimientos y las actitudes que favorezcan la apropiación crítica de las TIC y el audiovisual en carácter de factores de innovación y transformación social en lugar de consumo de novedades, interpelando sujetos de derechos en lugar de objetos de consumo.

Si a este cuadro le sumamos una mirada crítica de las formas de representación y construcción de ciudadanía organizada desde la sociedad civil – denominadas, por ejemplo, “brechas de implicación y compromiso cívico” (Martínez Nicolás: 2011)-, concluiremos que **las repercusiones sociopolíticas de las nuevas tecnologías dependerán de la proliferación de políticas amplias de inclusión social, y de formas de uso de la red no comerciales que superen a los parámetros de publicidad y marketing que terminaron ahogando a las funciones cívicas otrora atribuidas a los tradicionales servicios de radiodifusión.**

Internet ha sido sostén de múltiples redes sociales, con incidencia en la generación de agendas, el debate de cuestiones públicas y la movilización de colectivos sociales. El uso de la red también puede contribuir a la eficiencia y la transparencia de la gestión de los gobiernos y organismos públicos (accountability vertical), o a intentos de institucionalización de la confianza pública, pero no sustituyó a los mecanismos institucionales de gobierno y reconocimiento de actores políticos y sociales.

Se producen identidades colectivas novedosas, a través de formas de implicación de las personas en espacios donde trascienden los tradicionales roles de ciudadanos, usuarios o consumidores. Toman visibilidad el “ciudadano paparazzi”, diversas manifestaciones de periodismo cívico y aportes de ciudadanos corresponsales u generadores de opinión a través de los portales, blogs digitales o plataformas interactivas. Sin embargo, en ocasiones se asigna a las redes desmesurada importancia como plataformas de intervención en los procesos de democratización política en distintas latitudes –desde la llamada Primavera Árabe hasta la Política-en-la-Red global o territorializada-.

En las comunidades virtuales son amplia mayoría los defensores del liberalismo y la no regulación en materia de contenidos. El ejercicio del “individualismo conectado”, según Flichy (2006), realizando múltiples funciones en red desde dispositivos personales, opera sobre las percepciones del tiempo (instantaneidad) y del espacio (local-global), y cambia la mirada sobre la acción colectiva (más desterritorializada y menos material).

El valor/poder de cada actor en Internet se legitima por la capacidad de proselitismo y respuesta para lograr la adhesión a través del vínculo del mayor número posible de navegantes, suscriptores o adherentes (Hindman: 2009)⁵⁵. Esta constatación responde críticamente a quienes postulan un idílico ejercicio del *libre albedrío* en materia de generación de páginas y mensajes, y en la búsqueda y selección de materiales. Desde la filosofía del derecho, algunos estudios señalaron características “autónomas de los cibernautas respecto de las autoridades estatales” marcadas por “el ejercicio de una ciberciudadanía activa, responsable y comprometida” *dentro de la red* (Pérez Luño: 2004).

⁵⁵ La “Googlearchy” o estrategia de visibilidad en el buscador Google consagra un criterio de economía de la atención: se ranquea mejor al sitio que ha tenido más vínculos (links), con una tendencia a perpetuar la posición dominante por nichos. Ver Hindman (2009), pág. 38 y ss. Traducción del autor.

Como si el ámbito de la web fuera una esfera pública *con relativa autonomía*, en nuestro país se propuso una Carta de los Derechos de los Ciudadanos Digitales ⁵⁶, que establece la “construcción de la Sociedad del Conocimiento a partir de un trabajo en red, similar al concepto mismo de la web, más abierta” sobre cuatro derechos fundamentales: derecho al acceso (Internet para todos, con la mayor inclusión posible y redes de banda ancha), derecho de apropiación (conocimiento democrático con educación y formación que permita el uso de herramientas y aplicaciones informáticas y de comunicación), derecho de privacidad de los datos on line, y derecho a la participación (ampliar la toma de decisiones a partir del uso de plataformas y medios tecnológicos, plasmando mecanismos de democracia semidirecta dentro del concepto de gobierno electrónico).

Bustamante (2010) destaca la necesidad de fortalecer la educación ciudadana, creando inteligencia colectiva que asegure y expanda la ciudadanía digital como dimensión de la cuarta generación de derechos humanos. Esta idea entronca con el tercer nivel de participación al que hemos hecho referencia.

El rumbo de las políticas y el sentido de la democratización de la comunicación, en crisis

Tras reseñar las formulaciones conceptuales y las formas en que se manifiestan el acceso y servicio universal, la participación y la constitución de identidades sobre el ejercicio de ciudadanía(s), y destacando el carácter agonal de lo político, nuevamente estamos frente a un rearmado de las políticas públicas de comunicación. El proyecto de democratización, que tuvo un nuevo piso en Argentina con el debate y sanción de la Ley 26.522, a partir de 2016 tuvo serias regresiones como parte de un proceso de restauración desreguladora, y hacia 2020 se encuentra con nuevas definiciones ante un escenario crítico, en el cual actores de mayor peso se arrogan su capacidad de “generar inversiones y reactivar la economía”.

El debate pendiente sobre cuestiones no incorporadas o eliminadas en la normativa, la persistencia de un mapa de medios con actores concentrados, tanto geográficamente como en las cadenas de valor, y las expectativas de diversos actores

⁵⁶ Semejante a la carta de los ciudadanos digitales firmada por la Unión Europea (Lyon, 2003), promovida en diciembre de 2005 por tres asociaciones civiles, por un grupo de empresas vinculadas a la Cámara argentina de Informática y Comunicaciones (CICOMRA), e intendencias con proyectos de ciudades digitales. Las declaraciones son de Alejandro Prince, en Infobae Diario, 16/12/05.

durante décadas excluidos de cualquier posibilidad de incidir en decisiones públicas, son tres aspectos vigentes en tiempos de tutelar la producción y distribución de contenidos, ante la pregonada “modernización para la convergencia”.

Una mayor garantía de derechos debería estar signada por la profundización de mecanismos de participación y la proyección de políticas de mediano y largo plazo, más allá de la universalización del acceso a las redes. Las nuevas prácticas comunicacionales y su financiamiento con arreglo a legitimidades políticas y sociales, aún resultan marginales. Son muy escasas las organizaciones libres del pueblo que puedan gestionar formas no comerciales de producción y distribución de contenidos.

Hemos analizado la débil capacidad institucional desplegada por el AFSCA y otras áreas oficiales a cargo de la aplicación de una exigente legislación entre 2009 y 2015, luego explícitamente desatendidas o desactivadas.

En diversos ámbitos, la agenda audiovisual actual debería incorporar el fortalecimiento de observatorios de concentración de la propiedad de las industrias culturales, de producción y de emisión de contenidos, de consumos culturales, de costos de una Canasta básica de Comunicación, Información y Cultural digital segmentada por nivel socioeconómico y cobertura geográfica (Rossi: 2019), y de opiniones de audiencias ⁵⁷. La transparencia, pertinencia y territorialización de datos, es un insumo de políticas públicas, tal como lo reconoce la UIT, entre otros organismos ⁵⁸.

Las pujas entre miradas progresivas de cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales y quienes confían en la mitigación de problemas por acción preponderante del mercado, siguen cruzando al sector público –en las distintas jurisdicciones del Estado-, las Universidades y organizaciones especializadas del sector-. Los movimientos de los actores más fuertes de la economía del audiovisual, las telecomunicaciones y las plataformas digitales condicionan no sólo el cumplimiento de metas, sino sobre todo el control de las reglas de juego, el sentido y el impacto de las políticas.

⁵⁷ Con el antecedente de la medición en Latinoamérica por el índice CR4, o CR8 (Becerra y Mastrini: 2006, p. 58), la prueba del Gini, el IHH o el Noam (Hindman: 2009). Y el funcionamiento sistemático del Sistema Nacional de Industrias Culturales (SINCA), dependiente del Ministerio de Cultura de la Nación.

El ENACOM, como autoridad de aplicación de las Leyes SCA y Argentina Digital, tiene una fuerte deuda en la sistematización y transparencia de información al servicio de los usuarios, los consumidores y la planificación de políticas sectoriales.

⁵⁸ En un informe reciente (ITU: 2020), se destacó como buena práctica replicable, a la experiencia del Banco de Información de Telecomunicaciones (BIT) del IFT mexicano, organismo regulador que pone a disposición pública un amplio caudal de información sobre infraestructura, precios, calidades del servicio, disponibilidades y concentración de prestadores.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1984): *Estado, régimen y sistema político*; en VEGA, Juan E. (coord.) *Teoría y Política de América Latina*, CIDE, México.
- ALEM, Beatriz (2010): *La representación ciudadana en los medios masivos*; en Ivoskus, D. (ed.) *Cumbre Mundial de Comunicación Política*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- AZPILLAGA P., MIGUEL J. Y ZALLO R. (2000): *Las industrias culturales en la economía informacional. Evolución de sus formas de trabajo y valorización*, en Mastrini y Bolaño (eds.) "Globalización y monopolios en la Comunicación en América Latina", Biblos, Buenos Aires.
- BECERRA, Martín (2003): *Sociedad de la información. Proyecto, convergencia, divergencia*. Editorial Norma.
- BECERRA, M. y MASTRINI, G. (2006): *Periodistas y magnates: Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Prometeo- IPyS, Buenos Aires.
- BECERRA, M. y MASTRINI, G. (2009): *Los dueños de la palabra: Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del Siglo XXI*, Prometeo, Buenos Aires.
- BIZBERGE, Ana (2020): *Telcos: altos niveles de concentración derrumban el mito de la competencia*. Letra P, Buenos Aires, 1/9/2020. Disponible en <https://www.letrap.com.ar/nota/2020-9-1-18-28-0-telcos-altos-niveles-de-concentracion-derrumban-el-mito-de-la-competencia>
- BOLAÑO, César (2000): "La problemática de la convergencia informática-telecomunicaciones- audiovisual: un abordaje marxista", en Mastrini y Bolaño (eds.) "Globalización y monopolios en la Comunicación en América Latina", Biblos, Buenos Aires.
- BUSTAMANTE, Javier (2010): *La cuarta generación de derechos humanos en las redes digitales*, en Revista telos, Fundación Telefónica, Madrid, octubre-diciembre 2010
- CALETTI, Sergio (2000): *Sobre globalidades, democracia y autoritarismos*, mimeo.
- CALIFANO, Bernadette (2017). En nombre de la convergencia: cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina. En Revista Estudos em comunicação – Communication Studies N° 24.
- CALIFANO, Bernadette (2019). *Urgencias públicas e intereses privados: la regulación de medios en la agenda del gobierno argentino (2015-2019)*. En Revista Ensamblés, 6 (11).
- CANTO SAENZ, Rodolfo (2012): *Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política*. En revista Gestión y Política Pública (on line), México, Vol XXII N° 2.
- CANTO SAENZ, Rodolfo (2000): *Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana*. En revista Gestión y Política Pública (on line), México, Vol IX N° 2.
- CIDH – OEA, Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, Informe anual 2014.
- DE CHARRAS, Diego (2006): *Redes, burbujas y promesas. Algunas reflexiones críticas acerca del proyecto Sociedad de la Información y la nueva economía*, Prometeo, Buenos Aires.

DE CHARRAS, D., LOZANO, L. ROSSI, D. (2012): *Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación*, en "Las políticas de comunicación en el Siglo XXI.", Mastrini, Bizberge, De Charras (eds.), Ed. La Crujía, Buenos Aires, 2013.

DE CHARRAS, D. y ROSSI, D. (2019): *Responsabilidad e intentos de autorregulación y paralegalidad de los servicios de Internet en Argentina*. En Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (EPTICC), Universidad Federal de Sergipe, vol.21, n.3, set-dez 2019, p. 119-135.

FREEDMAN, Des (2005): *Las dinámicas del poder en la elaboración de políticas de medios en la actualidad*. En Media, Culture & Society, Londres, v. 26 N° 6.

FLICHY, Patrice (2006): *El individualismo conectado. Entre la técnica digital y la sociedad*; Revista Telos 68.

GRAZIANO, Margarita (1986): *Política o ley: debate sobre el debate*; en Revista Espacios, Fac. de Filosofía y Letras U.B.A..

HINDMAN, Matthew (2009): *The Myth of Digital Democracy*. Princeton University Press, New Jersey.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (2006): *Acceso Universal en Latinoamérica: Situación y desafíos*. Ginebra. Disponible en http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/material/Acceso_universal_2006.pdf

ITU (2020): *ITU Handbook for the Collection of Administrative Data on Telecommunications/ICT*. Ginebra. Disponible en https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/handbook/2020/ITUHandbookTelecomAdminData2020_E.pdf

LINARES, Alejandro (2020): *Participación ciudadana en los medios estatales de Argentina durante el kirchnerismo: un acercamiento a las dinámicas para la toma de decisiones y la planificación*. En Revista CS, 30, 197-227. Disponible en <https://doi.org/10.18046/recs.i30.3094>

LORETI, Damián (1995) *El derecho a la información*, Paidós, Buenos Aires.

LORETI, Damián (2011): *La libertad de expresión, sus principios y la consistencia de la ley de servicios de comunicación audiovisual*, en Baranchuk, M. y Rodríguez Usé, J. – coords.- "Ley 26.522: hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual". AFSCA-UNLZ, Buenos Aires, p.51.

LOZANO, Luis (2012): *Un derecho, una ley*, publicado en Diario Tiempo Argentino, Buenos Aires, 14-1-2012.

MAC BRIDE, Sean y otros (1987): *Un solo mundo, voces múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México.

MARINO, Santiago (2014): *Vaivén: desgranar moralejas en la Argentina de la ley audiovisual*. En Dossier n°14 del Observatorio Latinoamericano del Instituto de Estudios de America Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

MARTÍNEZ NICOLÁS, Manuel (2011): *De la brecha digital a la brecha cívica. Acceso a las tecnologías de la comunicación y participación ciudadana en la vida pública*, en Revista Telos N° 86. Madrid, enero-marzo 2011.

MASTRINI, Guillermo y BOLAÑO, César (eds.) (2000): *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

- MATA, María Cristina (2002): *Comunicación, ciudadanía y poder. Pistas para pensar su articulación*, en Diálogos de la Comunicación N° 64, FELAFACS, Lima.
- MONTORO FRAGUAS, Antonio (2007): *El derecho de acceso a la radiotelevisión pública*, Ed. Dykinson, Madrid.
- MOULIAN, Tomás (1984): *Democracia y tipos de Estado: disquisiciones en dos movimientos*, en Vega, J. (coord.): *Teoría y política de América Latina*, CIDE, México.
- MOUFFE, Chantal (2007): *En torno a lo político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- NOVECK, Beth Simone (2009): *Wiki Government. How technology can make government better, democracy stronger and citizens more powerful*. Brookings Institution Press, Washington.
- OFFE. Claus (1982): *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años '80*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- PEREZ LUÑO, Antonio Enrique (2004): *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?*, Gedisa, Barcelona.
- ORIOLO COSTA, Pere (1986): *La crisis de la televisión pública*, Paidós, Barcelona
- PASQUALI, Antonio (1995): *Reinventar los servicios públicos*, Revista Nueva Sociedad N° 140, Caracas.
- PASQUALI, Antonio (2002): *¿Y por qué no una Sociedad de la Comunicación?*, en EPTIC, Revista Electrónica de Economía Política de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, Vol, IV N° 2.
- RONCAGLILOLO, Rafael (1990): *Comunicación y democracia en el debate internacional*, Revista Nueva Sociedad, Caracas.
- ROSSI, Diego y MORONE, Rodolfo (2014): *Diversidad y sustentabilidad: actores, inversiones e indicadores para analizar la democratización del audiovisual*. Texto reelaborado sobre ponencia presentada en VIII Congreso Internacional Ulepicc, julio 2013, UNQ.
- ROSSI, Diego (2018): *Asimetrías y regulaciones en tiempos de megafusión y "Ley Corta"*. En Monje, D. y Rivero, E. (comps.). *Televisión Cooperativa y Comunitaria*. Ed. Convergencia Cooperativa, Córdoba, 2018.
- ROSSI, Diego (2019): *Acerca de una Canasta Básica de Comunicación, Información y Cultura Digital: políticas e indicadores*. Artículo en Revista Observatorio Latinoamericano y Caribeño, Buenos Aires, IEALC, Facultad Ciencias Sociales, U.B.A., N° 4.
- UNESCO (2008): *Indicadores de Desarrollo Mediático. Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. PIDC – UNESCO, París.
- UNESCO (2013): *Universalidad de Internet: un medio para crear sociedades del conocimiento y la agenda de desarrollo sostenible después de 2015* – UNESCO, París.
- VELLEGIA, Susana (2011): *La promoción de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la Ley de Servicios de Comisión Audiovisual*, en Baranchuk, M. y Rodríguez Usé, J. –coords.- "Ley 26.522: hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual". AFSCA- UNLZ, Buenos Aires, p.175.
- VV.AA. (2003): *Veedurías y observatorios. Participación ciudadana en los medios de comunicación*. Ediciones La Tribu, Buenos Aires.