

Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones)

Lic. Mariana Baranchuk

PUBLICADO EN: LEY 26522 DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. Historia, antecedentes europeos y principales artículos. Edita: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual; febrero 2010

“Todo lo que no se legisla explícita y taxativamente a favor del más débil queda implícitamente legislado a favor del más fuerte” Scalabrini Ortiz citado por el Diputado Agustín Rossi en la noche del 16 de septiembre de 2009 momentos antes de lograr la media sanción en Diputados.

El 10 de diciembre de 1983 asume la presidencia de la Nación el Dr. Ricardo Raúl Alfonsín, poniendo fin al autoproclamado Proceso de Reorganización Nacional e iniciando un ciclo de vigencia del Estado de Derecho. Desde entonces se interviene el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) dado que la composición que establecía el decreto-ley 22285 era incompatible con las instituciones democráticas¹.

A partir de ese momento comenzaba una deuda más para con la democracia argentina: el dictado de una ley de radiodifusión de la democracia para la Democracia.

Hubo múltiples proyectos en veintiséis años, la mayoría durante los primeros diez. A mediados de los '80 Margarita Graziano escribió “Política o ley: debate sobre el debate”, allí daba cuenta de que se había discutido la ley de radiodifusión (en realidad varios y divergentes proyectos) debatiendo sobre el articulado, en lugar de hacerlo en torno a la política y sus directrices. En ese cuestionamiento señalaba cuáles eran los principales ejes que deberían haberse confrontado si lo que se pretendía era democratizar las comunicaciones. Dichos ejes rectores constituían en conjunto lo que por la década del '70 se dio en llamar en Latinoamérica una *PNC*² *contenidista*.

¹ ARTICULO 96. — El Comité Federal de Radiodifusión (...) Su conducción será ejercida por un Directorio formado por un (1) presidente y seis (6) vocales designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del organismo que representan (...) Los miembros de su Directorio representarán a los siguientes organismos: Comandos en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, Secretaría de Información Pública, Secretaría de Estado de Comunicaciones y Asociaciones de Licenciarios, uno (1) correspondiente a radio y el otro a televisión.

Como órgano asesor del Directorio actuará una Comisión formada por representantes de todos los Ministerios del Gobierno Nacional y de la Secretaría de Inteligencia de Estado.

² PNC: Política Nacional de Comunicación. Una PNC contenidista se define, entre otras, por las siguientes directrices democratizadoras:

Lo que sucedió después es historia. En 1987 ingresa el proyecto del COCODE³ al Congreso, durante el '88 se discuten los distintos proyectos en las comisiones. Ninguno de los proyectos existentes⁴ en ese momento llegó a ser considerado en sesión plenaria de la Cámara de Diputados.

Asimismo, debido a que el otorgamiento de licencias estaba congelado, a que los equipos de transmisión se habían vuelto accesibles y a que la ley vigente impedía el acceso a la radiodifusión a todo aquel que no tuviera fines de lucro, florecieron las llamadas radios “*truchas*”⁵ de las cuales gran parte, tenían fines comunitarios.

Durante los dos gobiernos de Carlos Saúl Menem las políticas de comunicación marcharon en sentido contrario a cualquier atisbo de democratización del sistema comunicacional. Siguiendo con la impronta neoliberal que caracterizó al período, las múltiples modificaciones efectuadas al decreto-ley 22.285⁶ tuvieron como resultado la conformación de multimedios nacionales, en una primera instancia y la concentración y extranjerización del sistema de medios en etapas sucesivas.

-
- Promover la libre expresión del pensamiento
 - Derecho a informar y estar informado
 - Maximización de cobertura: acceso
 - Participación ciudadana en la producción y emisión de mensajes
 - Fomento producción regional
 - Propiciar y articular una comunicación vinculada al desarrollo
 - Pluralidad de contenidos y de fuentes
 - Regular la actividad publicitaria
 - Regular la adjudicación de licencias promoviendo la pluralidad de voces y limitando la concentración de medios.

³ COCODE: Consejo para la Consolidación de la Democracia. El Proyecto de ley de radiodifusión conocido como COCODE es un hito en la planificación de medios de nuestro país, abrevaba en el Proyecto RATELVE (Radio y Televisión Venezolana) y ambos habían contado con la participación activa de Margarita Graziano en su redacción (también participaron otros reconocidos referentes como el Prof. Henoch Aguiar). El COCODE puede considerarse uno de los antecedentes de la actual Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

⁴ Hubo divergentes propuestas de ley de radiodifusión que surgían en varios casos de iniciativas personales y no respondían a una política de comunicación específica. Es así que legisladores del mismo partido presentaban proyectos que respondían a matrices opuestas, tanto en el radicalismo como en el peronismo (Destacable sin embargo, el Proyecto del diputado Paz del partido justicialista por la provincia de Jujuy y dirigente de la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa, FATPREN)

⁵ Se entiende por “Radio trucha” aquellas emisoras que funcionaron sin licencia pero en gran parte con auténtica legitimidad, dado que la legalidad la aportaba una ley proveniente de la dictadura y que el acceso a las licencias les estaba vedado por carecer de fines comerciales.

⁶ En referencia a las leyes 23.696 y 24.124 y los decretos 1771/91; 1062/98 y 1005/99

El Gobierno de Fernando de la Rúa termina junto con el pedido de que se aplique el artículo 7^o de la ley de la dictadura, el interventor de ese momento, Gustavo López, se niega y renuncia sin firmar el decreto.

La no aplicación de dicho artículo durante todos estos años respondió a las convicciones democráticas de los sujetos responsables de su aplicación y no a una garantía legal para la ciudadanía.

Durante el Gobierno de Eduardo Duhalde se sanciona el decreto 1214, el cual al permitir que los Estados provinciales y municipales accedan a licencias tenía por objeto revertir –aunque más no sea en parte– el principio de subsidiariedad estatal pero, un recurso de amparo interpuesto por ARTEAR, dio lugar a la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en autos caratulados “Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c/ Estado Nacional – Dto. 1214/03 s/ proceso de conocimiento”. En tanto que en el gobierno de Néstor Kirchner se llevaron a cabo diverso tipo de medidas en sentidos divergentes entre sí⁸.

En 2004 se conforma la Coalición por una Radiodifusión Democrática. La misma agrupa a diversos actores de la sociedad civil⁹. Muchos de estos colectivos venían bregando por la necesidad de derogar la ley de radiodifusión de la dictadura desde la recuperación del Estado de Derecho. La coalición elaboró en ese año los denominados *21 puntos para una radiodifusión democrática*¹⁰, un punto por cada año de deuda con la distribución de la palabra.

⁷ARTICULO 7° — Los servicios de radiodifusión deberán difundir la información y prestar la colaboración que les sea requerida, para satisfacer las necesidades de la seguridad nacional. A esos efectos el Poder Ejecutivo Nacional podrá establecer restricciones temporales al uso y a la prestación de todos los servicios previstos por esta Ley.

⁸ Las medidas más auspiciosas en materia de democratización fueron la ley 26053, por la que se permite el ingreso de las entidades sin fines de lucro a la radiodifusión (aunque con restricciones); la resolución 753-COMFER/06, por la que se le reconoce la titularidad a 126 radios comunitarias; así como el decreto 84/05 por el cual se estableció la colocación de repetidoras del canal estatal en 18 ciudades del país. En sentido contrario ubicamos al decreto 527/04, a través del cual se suspendió la contabilidad del tiempo de uso de las licencias por diez años.

⁹ Estos son: Universidades, Sindicatos de trabajadores de la Comunicación, Organismos de Derechos Humanos, Movimientos Sociales, Movimiento Cooperativo, Radios Comunitarias, Asociaciones de Radios PyMes.

¹⁰ En forma sintetizada los 21 puntos para una radiodifusión democrática abarcan lo siguiente: el derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura previa; el derecho a la información y la cultura. La concepción de las frecuencias radioeléctricas como patrimonio común de la humanidad; la promoción de la diversidad y el pluralismo; garantizar el acceso a los medios a la ciudadanía (Si unos pocos controlan la información no es posible la democracia); la sujeción de los servicios de radiodifusión a normas antimonopólicas; el establecimiento de regulaciones que promuevan el pluralismo, respeten las incumbencias profesionales y los derechos intelectuales de los artistas y demás trabajadores de la comunicación y el espectáculo; la existencia de tres tipos de prestadores de servicios de

Una vez comenzado el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner e impulsada por la Presidente de la Nación, la necesidad de contar con una ley de servicios comunicacionales de la Democracia ingresa a la agenda política. Para ello, se designa al licenciado Gabriel Mariotto como nuevo interventor del COMFER y se le asigna la tarea de coordinar la tarea de los expertos que junto a él elaborarían la propuesta de ley. Este grupo, con la consigna clara de redactar un proyecto democrático, basado en el pluralismo y los derechos humanos, asume los *21 puntos para una radiodifusión democrática* como directrices que permiten ser desagregadas en el trabajo por articulado.

El 1° de marzo de 2009 en el inicio de las sesiones legislativas ordinarias, la Presidente anunció que enviaría al Congreso la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual desafiando a quienes sostenían que en un año electoral de la radiodifusión no se habla. El 18 de marzo, en el Teatro Argentino de la Plata, el Poder Ejecutivo Nacional presentó la propuesta. Allí se estableció que el proyecto comenzaría un periplo por todo el país a través de los denominados *Foros Participativos de Consulta Pública*.

Desde entonces y hasta fines de julio de 2009 se realizaron 24 Foros, los cuales tuvieron como sedes, mayoritariamente, las Universidades Públicas del País. En estos foros se evaluó la propuesta oficial recogándose críticas y aportes para modificar el proyecto. Por otra parte, en la Web del Organismo se abrió un mail para que cualquier ciudadano a título personal o en representación de un colectivo más amplio, enviara sus sugerencias. Al finalizar este período se contó con más de 1200 aportantes (ya que cada uno de ellos propuso más de una modificación), se sistematizaron todas las propuestas, se evaluaron cada una de ellas y se procedió a la reescritura del proyecto para su ingreso al Parlamento. Asimismo se llevaron a cabo, tanto durante el período de escritura de la propuesta, como en simultaneo al tiempo de discusión pública, una incontable cantidad de charlas y debates organizados a propuesta de diversas unidades estatales y otros que surgieron por iniciativa de diversos sectores de la sociedad.

Durante dicho período se realizaron las elecciones legislativas del pasado 28 de junio, cuyo resultado no fue el anhelado por el Gobierno Nacional.

Muchos creyeron ver en ello el “entierro” del Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, junto con una nueva decepción para quienes hace 26 años

radiodifusión: públicos, comerciales y sin fines de lucro (33% de frecuencias reservadas para este actor); establecimiento de cuotas de contenidos de producción local, nacional y propia. Así como el control de la publicidad y la regulación de los sistemas de distribución de señales; entre otras cuestiones.

trabajan en la dirección de democratizar el sistema comunicacional del país. Otros, bregaron para que el Proyecto ingresara al Congreso antes del 10 de diciembre.

El Gobierno Nacional optó por esta segunda posibilidad. La visita del Relator de Libertad de Expresión de la ONU, Frank La Rue significó un fuerte reconocimiento al gobierno argentino por la iniciativa:

Yo creo que Argentina está sentando un precedente muy importante. No sólo en el contenido de la ley, porque el proyecto original que vi es lo más avanzado que hay en el mundo en ley de telecomunicaciones, sino además en el procedimiento que se siguió, el proceso de consulta a nivel popular (...) Creo que está sentando un precedente muy positivo en el mundo, en América Latina y espero que sea seguido. (14 de julio 2009-Entrevista Télam)

El 27 de agosto y coincidiendo con el día de la Radiodifusión, la Presidente Cristina Fernández de Kirchner anuncia el envío al Parlamento Nacional del Proyecto de Servicios de Comunicación Audiovisual. Una multitud acompaña, marchando de Casa de Gobierno al Congreso, la decisión. La Secretaría Parlamentaria, dispone el giro del proyecto a las comisiones de Comunicaciones e Informática (presidida por Manuel Baladrón, esta comisión es designada como cabecera quedando bajo su órbita coordinar y trazar la metodología de trabajo en el análisis de la propuesta), Presupuesto (Gustavo Marconatto) y Libertad de Expresión (Silvana Giudici). La Comisión de Comunicaciones e Informática de acuerdo al artículo 114 bis del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y conforme lo acordado en la reunión conjunta con las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Libertad de Expresión, realizada el día 03 de septiembre de 2009, dispuso la convocatoria a una Audiencia Pública¹¹. Dichas Audiencias se llevaron a cabo en el Auditorium de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, entre el martes 8 y el viernes 11 de septiembre, la oposición en diputados desconoció la representatividad de quienes se acercaron a las mismas no asistiendo pero montando un show mediático en la puerta del anexo. Días después en sesión de las comisiones de: Comunicaciones e Informática, Presupuesto y Hacienda, y Libertad de Expresión se firmó el dictamen. Aproximadamente 20

¹¹ Las Audiencias tenían el objeto de considerar el expediente “0022-PE-09. Mensaje N° 1139 y proyecto de ley del 27 de agosto de 2009 sobre Regulación de los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito del territorio de la República Argentina. (Comunicaciones e Informática/Presupuesto y Hacienda/Libertad de Expresión)”; y los expedientes: 0016-D-08 (4369-D-2006, reproducido) (T.P. N° 1) Giudici; 0861-D-09 (T.P. N° 12) Cortina; 2023-D-08 (T.P. N° 39) Alcuaz, Linares, Peralta y Morán; 6767-D-08 (T.P. N° 178) Vázquez de Tabernise, Sylvestre Begnis y Morgado; 4168-D-09 (T.P. N° 105) Bonasso y 4232-D-09 Lozano.

modificaciones sufrió el Proyecto presentado por el Ejecutivo a fin de incluir las propuestas del arco opositor de centro izquierda, el único dispuesto a realizar aportes concretos.

El 16 de septiembre llegó al recinto de la Cámara Baja y luego de una prolongada reunión en la que el resto de la oposición parlamentaria rehuyó al debate se aprobó en general por 147 votos a favor, 3 en contra y una abstención. El lunes 21 y con media sanción, ingresó al Senado de la Nación y fue girado a cuatro comisiones: Sistemas y Medios de Comunicación; Presupuesto y Hacienda; Asuntos Constitucionales e Industria y Comercio las que resuelven otra serie de audiencias con invitados especiales. El 2 de octubre, el oficialismo logra en la Cámara Alta la firma del dictamen que permitió establecer para el viernes 9 de octubre la sesión especial para tratar el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Ese día, con una presencia de invitados restringida y presidiendo la sesión el vicepresidente de la Nación (y paradójicamente uno de los actuales líderes opositores) Julio Cleto Cobos, dio comienzo el debate en la Cámara de Senadores. En la madrugada del día 10 y por 44 votos a favor y 24 en contra fue aprobada la ley en general y antes de las 6 de la mañana también se aprobó en particular...

La fiesta desde las 18hs era en la calle, miles de personas aguardando el fin de una de las principales rémoras de la dictadura y de las políticas neoliberales de los '90, porque terminar con la vigencia del decreto-ley 22285 del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional implica, de hecho, un afianzamiento del sistema democrático.

La falta de pluralidad de voces, la centralización de contenidos en la zona metropolitana y las restricciones en el acceso que hoy presenta nuestro sistema mediático es el resultado de la combinación de la vigencia de una ley restrictiva con políticas neoliberales. Dichas políticas, cuando dictaron normativa en radiodifusión modificaron aspectos de la ley a favor de la creación y consolidación de grupos económicos, los cuales llevaron a la concentración de dicho sistema en pocas manos.

La Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual significa un gran paso hacia la democratización de las comunicaciones en la Argentina. Con ella se garantiza la entrada de nuevos y diversos prestadores, se pone un tope a la concentración impidiendo las prácticas monopólicas, se estimula la producción propia y la de terceros a partir de la implementación de cuotas de pantalla, se certifica el acceso al disfrute de la televisación del fútbol en forma gratuita y se fortalece la presencia de los medios públicos...

Sin embargo, la puesta en vigencia de una nueva ley es la condición necesaria, pero no suficiente para democratizar las comunicaciones.

Para ello la normativa deberá hacerse cumplir a rajatabla. La estructura de propiedad de los medios irá modificándose acorde lo establezca la ley y en función de los tiempos acordados con anterioridad. Y los nuevos operadores del sistema, desde los comunitarios a los universitarios, deberán lograr que sus mensajes se diferencien del de los prestadores comerciales, no sólo en la construcción de la agenda sino también en las formas, incluidas las estéticas.

En el horizonte de la democratización comunicacional, la promulgación de la Ley 26.522 representa un sólido y largamente anhelado punto de partida, para que realmente se logre un sistema que albergue todas las voces.