

Vaivén: desgranar moralejas en la Argentina de la ley audiovisual

Dr. Santiago Marino¹

Los medios de comunicación masiva, como actores sociales, políticos y económicos están en el centro del debate en América Latina desde hace más de diez años a esta parte. En ese marco, la relación entre el sistema comunicacional y los denominados gobiernos progresistas² puede ser abordada a partir de las políticas de comunicación, de la regulación de los medios, como así también desde una perspectiva economicista que dé cuenta de la economía política del sector, o bien de las dinámicas del poder y la relación entre los agentes y actores estatales con los comunicacionales.

En el caso del presente texto, se presenta y desarrolla un abordaje sobre el panorama argentino, con el foco en el proceso de debate, sanción, judicialización y aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), dado que se comprende que es uno de los temas que demandan estudios amplios y ejemplifican uno de los casos centrales de un período muy dinámico de la región.

La LSCA lleva cinco años de sancionada y cuatro años de vigencia plena. Fue declarada constitucional y es parte de un debate intenso. Desde varios sectores es criticada por “haber nacido vieja”. Las razones y los efectos de los temas pendientes que dejó la ley son desafíos clave para pensar los medios en el futuro, y que se suman a la dificultad de constatar avances efectivos en su implementación.

El presente trabajo expone un análisis –desde una perspectiva crítica del estudio de las políticas públicas de comunicación- del proceso que consolida la LSCA en sus facetas de regulación, acciones a implementar a partir de sus definiciones, la discusión judicial en torno a sus aspectos claves y las consecuencias de un proceso intenso.

Para esto, en primer lugar, se presentan los antecedentes del período y una caracterización de las etapas en que se divide, desde la aprobación hasta la actualidad. En segundo término se da cuenta del derrotero político de la gestión de la autoridad de aplicación. A continuación se analiza la deriva del proceso de judicialización. Para ello se incluye un análisis del fallo y una presentación del paso a paso de un período denominado “Avenida Clarín”, dado que el accionar de lo relacionado al principal grupo concentrado de medios en este contexto incluye aspectos de una trama melodramática, similares a los del éxito comercial de la novela carioca durante 2014 en la TV argentina. Luego se identifican los

¹ Dr. en Ciencias Sociales, Director de la Maestría en Industrias Culturales, políticas y gestión (UNQ), JTP “Políticas y planificación de la comunicación” (cátedra Mastrini, FSOC, UBA), docente e investigador de grado y posgrado en UNQ y USAL. En twitter @santiagomarino

² Se los categoriza bajo ese concepto en términos operativos, sin entrar en el debate sobre los aspectos que consolidan o no dicha caracterización.

aspectos pendientes, los rasgos presentes y ausentes de la ley en la pantalla, y las conclusiones, que intentan erigirse como preguntas para un abordaje que debe continuar.

1. Antecedentes

Por diversas razones sobre las que aún se discute en profundidad desde 2008 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y los grandes grupos de comunicación (fundamentalmente el Grupo Clarín) sostienen un enfrentamiento muy visible. La cima del conflicto se produjo a partir de la aprobación de la LSCA 26522/09, que habilitó la transición a un cambio de lógica en el modo de discusión y sanción³, establece límites a la concentración de propiedad de los medios y propone nuevas condiciones en la producción de contenidos audiovisuales.

Como elementos más importantes de la nueva ley, se reconocen tres tipos de actores diferentes, uno de los cuales es el no comercial, caracterizado de modo amplio e incluyente, sin caer en el error de hacer lista de tipos de medios no comerciales, que pueden dejar afuera alguno que debería incluir.

A su vez, la reserva del 33% en todas las bandas y en todas las frecuencias es el avance más relevante, sumado a los argumentos que sustentan dicha decisión (su posibilidad de autonomía de este tipo de actor respecto de los poderes económicos y políticos). A esto se puede agregar la posibilidad de otorgar licencias de modo directo a emisores de baja potencia en zonas de no conflicto, que podría acelerar el proceso de inclusión de emisores comunitarios.

Por otro lado, la inclusión de nuevos límites a la concentración y el avance en la estructura (no aun en su gestión) de los organismos de aplicación y control (AFSCA, Consejo Federal, Comisión Bicameral) son aspectos destacables⁴. Claro que uno de los problemas centrales radica en que varios de los aspectos positivos todavía quedan en la letra de la norma, y no se materializan.

Con la norma sancionada, su aplicación ha sido demorada y sesgada, por varias razones, estrategias y actores. En el período pueden reconocerse tres etapas, a saber:

*la primera, que será denominada “*de aplicación sesgada por causas externas*”, transcurrió entre noviembre de 2009 y diciembre de 2011;

*la segunda “*de aplicación sesgada por causas combinadas*”, con inicio en diciembre de 2011 –a partir del comienzo del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner- y hasta el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en octubre de 2013 respecto del proceso judicial iniciado por el Grupo Clarín;

³ La historia de las políticas de comunicación en Argentina da cuenta de una estrecha relación entre el estado y el sector probado comercial, con beneficios directos e indirectos en la mayoría de las decisiones de políticas públicas por parte de los diferentes gobiernos. Ver más en Mastrini (2008)

⁴ Sobre estos temas, ver más en http://www.perio.unlp.edu.ar/oficios/documentos/pdfs/oficios_25.pdf

*la tercera, de “*adecuación (y aplicación sesgada)*”, que se desarrolla desde aquella decisión judicial y mantiene características de las anteriores.

En la primera etapa la aplicación fue impedida por una serie de elementos y actores externos a los agentes estatales encargados de llevar adelante las políticas a partir de la nueva ley. Dichos jugadores, que operan en el entorno específico de la regulación y el mercado, combinaron una suma de elementos entre los que se destacan: las acciones de los grupos concentrados (fundamentalmente del Grupo Clarín) para “judicializar” la cuestión, mediante presentaciones que encontraron eco en algunos juzgados y obtuvieron decisiones favorables a sus intereses; las acciones dilatorias de algunos sectores de la oposición política y su correlato judicial⁵; la estrategia de deslegitimación por parte los partidos políticos con representación en el Congreso, materializada en no nombrar sus representantes en la Comisión Bicameral, AFSCA, RTA y otros; la contribución del Poder Judicial a dichas estrategias dada la cierta lentitud en la acción (CSJN) y las medidas cautelares (distintas cámaras); sumado a la falta de capacidad y decisión política del gobierno nacional.

En la segunda etapa, después de las elecciones generales de 2011, el gobierno cambió su estrategia, también algunos partidos (UCR y FAP) y las responsabilidades en la aplicación limitada de la norma tiene como principal actor al Gobierno, en segundo término a los grupos concentrados y el Poder Judicial⁶ y en tercer lugar a la incapacidad de los partidos de oposición de cambiar la situación.

Como puede verse, los factores se alternan, prima la reducción que el gobierno realizó de la norma al “paquete Clarín⁷”, se mantuvo el accionar de sectores judiciales que demoraron las decisiones en torno a las medidas cautelares que suspendieron la aplicación de la ley o de algunos artículos, mientras que la oposición cambió su estrategia pero fue incapaz de generar efectos⁸. Este último aspecto se resolvió hacia finales de 2012, cuando el Poder Ejecutivo designó Presidente de AFSCA al Diputado Martín Sabbatella⁹, quien solicitó la conformación de la Comisión Bicameral y la designación de los Directores por parte de la segunda y tercera minoría. De este modo, fueron designados Marcelo Stubrin (por la UCR) y Alejandro Pereyra (por el FAP), quien sufrió la impugnación de varias organizaciones y no resultó designado en todo el período, hasta que en 2013 se designó en ese espacio al diputado (MC) Gerardo Millman.

⁵ Con los casos paradigmáticos de las medidas cautelares de las sedes judiciales de las provincias de Mendoza y Salta. Ver más en Becerra, Mastrini y Marino, 2012.

⁶ Con el trámite sobre la denuncia del art. 161 como caso emblemático.

⁷ Es decir, a cada uno de los aspectos de la nueva que inciden en la configuración del Grupo Clarín, fundamentalmente respecto de los límites a la concentración de la propiedad, vía impedimentos a la propiedad cruzada de licencias y los topes al dominio del mercado, los cuales fueron denunciados judicialmente por el propio Grupo como inconstitucionales.

⁸ Como constituir la Bicameral y nombrar sus directores en la AFSCA.

⁹ En reemplazo de Santiago Aragón.

2. El derrotero político en AFSCA

El organismo de aplicación de la ley nunca funcionó del modo abierto y participativo que su creación establece. Hasta Julio 2010 estuvo inhabilitado por las medidas cautelares que impidieron la aplicación integral de la LSCA. Y entonces debió reactivarse el COMFER, lo cual afectó incluso la cuestión presupuestaria. Desde su creación funcionó como un espacio de poder político del gobierno, que describió una seguidilla de directores que impidió el desarrollo de una política a largo plazo, con cambios decididos a partir de avatares de la dinámica de la acción política y no de cuestiones integrales de la Política Audiovisual. Fueron entonces Gabriel Marioto, Manuel Baladrón (con poder sesgado y reemplazado rápidamente por Santiago Aragón) e Ignacio Saavedra quienes antecedieron a Sabbatella.

Los partidos políticos de la oposición tuvieron dos estrategias diferentes en el período: en primer lugar, la de deslegitimar la LSCA, para lo cual entre 2009 y 2011 no designó a sus representantes. Y la de disputar y reclamar, pero institucionalmente, a partir de 2012 cuando cambió su estrategia y nombró representantes, sufrió la impugnación de uno de ellos (por diferentes organizaciones) y debió cambiar su propuesta, cuestión resuelta recién en 2013.

La designación del diputado Martín Sabbatella levantó el perfil del organismo, se convocó al nombramiento de representantes de las minorías legislativas (vía la Comisión Bicameral) y llevó adelante la convocatoria a los Planes de Adecuación y el proyecto del 7D¹⁰, un objetivo político principal del gobierno respecto de la adecuación del Grupo Clarín. En la actualidad, el directorio se completa del siguiente modo¹¹:

* Ignacio Saavedra: Director designado por el Poder Ejecutivo Nacional, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. En 2011 fue Subgerente de Noticias, Canal 7, TV Pública. Entre 2005- 2006 Jefe de Gabinete de la Secretaría de Cultura de la Nación.

*Néstor Avallé¹²: Director propuesto por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. Fue Subsecretario de Políticas Comunicacionales del Gobierno de la Provincia del Chaco entre 2009-2011

¹⁰ Si bien será explicado más adelante, este proyecto implicaba una serie de spots publicitarios (en general incluidos en medios afines al gobierno y en los espacios publicitarios de la emisión de los partidos de fútbol argentino bajo el Programa "Fútbol para Todos") en los que se exponía la versión gubernamental del proceso, y se indicaba que el 7 de diciembre se completaba el plazo para la adecuación de todos los grupos, y se elaboraba la campaña bajo el lema "7D , 7 de diciembre y de democracia". Ver más en <https://marencoche.wordpress.com/2012/10/29/6-7-y-8d/>

¹¹ Fuente: <http://www.afsca.gob.ar/directorio-de-la-autoridad-federal-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual/>

¹² Reemplazante de Jorge Capitanich (Gobernador de Chaco-COFECA), hoy Jefe de Gabinete de Ministros del PEN.

*Eduardo Rinesi: Director propuesto por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. Rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

*Claudio Schiffer Director de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, del Honorable Congreso de la Nación. (Frente Para la Victoria)

*Marcelo Stubrin: Director de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, del Honorable Congreso de la Nación. (Unión Cívica Radical).

*Gerardo Millman: Director de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, del Honorable Congreso de la Nación.

El actual directorio tiene entre sus tareas relevantes evaluar las propuestas de planes de adecuación presentados y pendientes, entre las que se destacan las del Grupo Clarín, Telefó y Telecentro, de TV por Cable.

3. El proceso de judicialización: “Avenida Clarín”

Durante este periplo y en medio de una disputa que también fue discursiva asistimos a jornadas que parecían definitivas y finalmente no lo fueron. A partir de la asunción de Sabbatella y de su decisión de que la fecha en que vencía la cautelar (el 7 de diciembre) aplicara para el resto de los grupos que debían adecuarse a los nuevos límites, el gobierno comenzó una campaña denominada “7D” en la que mediante una serie de spots, carteles, publicidad en vía pública y el programa “Fútbol para Todos” se divulgaba la idea de que en esa fecha la ley estaría vigente y Clarín debería desprenderse de sus medios.

Esa campaña fue una más de las acciones que se superponen como jugadas de una partida de ajedrez, aunque con tres actores intervinientes: el gobierno, el grupo Clarín y distintos fueros judiciales: la sala 1 en Civil y Comercial, el Contencioso Administrativo y la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). En mayo de 2012 la sentencia de la CSJN resolvió que el 7 de diciembre vencía el plazo de 36 meses durante el cual el Grupo Clarín estuvo exceptuado de adecuarse a los nuevos límites a la concentración. El jueves 6 de diciembre la Sala 1 en lo Civil y Comercial extendió la medida cautelar y dejó sin efecto la campaña gubernamental sobre el “7D”. Días más tarde, el 14 de diciembre el juez en lo Contencioso Administrativo Horacio Alfonso falló a favor de la Constitucionalidad de los artículos denunciados por Clarín y solicitó que se levantara la medida cautelar nuevamente.

El 16 de abril de 2013 los Jueces de la Sala declararon inconstitucionales los artículos, en un fallo débilmente argumentado y muy criticado por varios especialistas en libertad de expresión¹³. El 14 de junio declaró admisible la apelación del Estado nacional, Afscá, Cablevisión SA y Grupo Clarín SA y elevó la causa a la Corte, que debería resolver sobre el

¹³ Ver más en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-219941-2013-05-14.html>

fondo de la cuestión. En agosto de 2013 la CSJN convocó a Audiencias públicas sobre la cuestión, con la peculiar participación de los *amicus curiae* que defendieron las posturas de uno y otro de los contendientes, y no como amigos “del Tribunal”. Y finalmente un día el proceso judicial se completó.

3.1 El Fallo, constitucionalidad y después

Después de casi cuatro años se ha completado el proceso judicial y finalmente la CSJN dictaminó en la causa iniciada en 2009 por el Grupo Clarín contra el Estado para declarar inconstitucional los artículos 41, 45, 48 y 161 de la LSCA. Su decisión estableció un fallo sólido, argumentado, con citas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las Relatorías de Libertad de Expresión de la OEA y la ONU, la Comisión Europea de Derechos Humanos, constitucionalistas como Owen Fiss (que había sido citado por ambas partes en las Audiencias Públicas convocadas por la Corte) y doctrina jurídica amplia.

Una primera lectura permite evaluar que para la CSJN resultaron claves las Audiencias Públicas, y hasta las performances de los contendientes en ese foro, cuyo resultado “discursivo” implicó una precaria defensa del Grupo Clarín y su imposibilidad de demostrar que de afectarse su “rentabilidad” se vería afectada a su vez su Derecho a la Información y su Libertad de Expresión. El texto cita en varias oportunidades lo expuesto en esas jornadas. Y demuestra claramente que la norma no tiene como objeto afectar en particular los intereses de Clarín, sino que establece un marco regulatorio equitativo para todos los actores del sistema.

Con el fallo culminó un proceso judicial complejo, con idas y vueltas, dilaciones inexplicables y chicanas de letrados potenciadas por las trincheras mediáticas, hasta que el máximo tribunal revocó la decisión de la Cámara Federal en lo Civil que había dado curso a casi todos los reclamos del multimedios. En su texto, los jueces se ocuparon de dar cauce a demandas vinculadas a la génesis de los famosos 21 puntos en los que se basó gran parte de la ley audiovisual. La Corte aludió a que la utilización de los medios públicos como herramientas gubernamentales y la discrecionalidad y falta de transparencia de los organismos de control son tan negativas para la libertad de expresión como la concentración de la propiedad.

Los jueces dejaron abierta la puerta a escenarios complejos en el futuro si se mantienen los actuales mecanismos de asignación desigual y discrecional de la pauta oficial de publicidad (independientemente de que puede ser una herramienta saludable para promover la diversidad), o el tratamiento para los grupos afines al gobierno, y la gestión gubernamental de los medios públicos, que, corresponde recordar, son del Estado y no de la Casa Rosada. Como así también en recientes decisiones sobre temas que corren en línea paralela, como la decisión “de ratificar la imposibilidad de que las empresas de telefonía (fija y móvil) presten servicios audiovisuales, a pedido de la Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC), el 4 de junio de 2014.”¹⁴

¹⁴ “La Corte Suprema rechaza que las telefónicas brinden servicios audiovisuales”, Martín Becerra, disponible en www.martinbecerra.wordpress.com , Miércoles 4 de Jun 2014

Como hemos planteado junto a Sebastián Lacunza oportunamente

“aunque resulte sorprendente e inesperado, el fallo que avaló la constitucionalidad de la ley fue conocido antes que el plan técnico de frecuencias, un aspecto básico a la hora de repartir y reasignar el espectro radioeléctrico. Es decir, una muestra clara de que la decisión de los jueces no resuelve más que el litigio central que comenzó el Grupo Clarín semanas después de que se aprobara la ley, en su objetivo de demorar la aplicación hasta un cambio en la escena política.”¹⁵

Esta decisión tuvo efectos tanto a corto plazo (sobre la estructura del mercado de medios) como a largo plazo (respecto del modo en que se regula el sistema de medios). En segundo término, la reacción de la firma fue la presentación de un Plan de Adecuación, que implica dividir al grupo en 6 unidades, de las cuáles las 2 más importantes quedarían en manos de los propietarios actuales del Grupo y el resto se venderán a personas no vinculadas. Tanto este plan como el de las restantes empresas que aún no fueron aprobados fueron evaluados por la Autoridad de Aplicación. Y mientras algunos aún están pendientes, el del principal grupo del país fue aceptado como válido y durante los meses de 2014 que transcurren debe materializarse en compras, fusiones y transacciones de distinto tenor para su adecuación definitiva. De su concreción dependerá parte de la legitimidad de la nueva ley y del futuro del sistema de medios.

Mientras tanto, la etapa de “*aplicación sesgada por causas combinada*” mantuvo una serie de cuestiones pendientes que se sumaban a los aspectos que la ley no resolvió. Están en veremos los aspectos más importantes, como garantizar la reserva del espectro, otorgar licencias a operadores sin fines de lucro donde el espectro está saturado por emisores comerciales, diseñar el Plan Técnico de Frecuencias para conocer el mapa del espectro, dar cuenta de los resultados del censo realizado en 2010 para saber cuántos emisores existen y cuántas frecuencias hay disponibles. Por otro lado, persiste la demora en la apertura al otorgamiento de licencias a las cooperativas de varias ciudades que podrían ofrecer de modo inmediato el servicio de televisión por cable con calidades óptimas y a precios más competitivos que los operadores comerciales, sobre todo en ciudades donde existe un sólo operador y pertenece a un grupo oligopólico. Por último, pero no menos importante, la elaboración de pliegos específicos para el sector que los interpele como organizaciones sin fines de lucro, que den cuenta de sus vínculos con las comunidades que integran, que avalen y reconozcan su capital social es central, y aún es una demanda sin respuesta.

El derrotero judicial “Av. Clarín”:

FECHA	ACCION	EFFECTOS
DICIEMBRE 2009	El Grupo Clarín plantea la inconstitucionalidad de varios artículos de la LSCA ante la Cámara en lo Civil y Comercial 1 de CABA. Comienza proceso denominado	Obtiene una “medida cautelar” que suspende la aplicación (art 161, 41, 48)

¹⁵ Ver más en www.ambito.com/noticias/imprimir.asp?id=714083

	<i>“Av. Clarín”</i>	
DICIEMBRE 2010	Presentaciones en Salas de la Provincia de Mendoza y Salta para solicitar la suspensión de la LSCA	Medidas cautelares de salas provinciales suspenden la aplicación de la LSCA en el país
JULIO 2010	La CSJN suspende la vigencia de las medidas cautelares de las salas provinciales	La LSCA recupera su vigencia en todo el país, a excepción de los artículos denunciados por el Grupo Clarín
JULIO 2010	Primera decisión de la CSJN, que indicó a Cámara que debía establecer un plazo razonable para duración de la cautelar.	Discusión sobre plazos, demora en la decisión final
MAYO 2011	La Cámara fijó un término de 36 meses que calculó que vencía en diciembre de 2013.	Aplicación distintiva de plazos para el Grupo Clarín. Traslada vencimiento del plazo a diciembre 2013. Demora en decisión final
MAYO 2012	La CSJN define que “36 meses” es plazo razonable, pero que estaba mal calculado y vencía el 7 de diciembre de 2012. Agregó que “LSCA no viola la libertad de expresión y que en todo caso había una discusión patrimonial en juego que podría dirimirse en otro pleito.”	Redefinición de plazos “Campana 7D” Demora en aplicación
NOVEMBRE 2012	La CSJN urge al Juez de Primera instancia (Horacio Alfonso) para que dirima discusión sobre la constitucionalidad. Previo dictamen de la fiscalía en respaldo de la norma, Alfonso falló que la LSCA es constitucional y levantó la cautelar (de 2009).	Judicialización Demora en aplicación El “7D” no fue tal
DICIEMBRE 2012	La Cámara en lo Civil y Comercial 1 (CABA) declara “inconstitucionalidad parcial” (aspectos de los arts 45 y 48 que ponen límites a la concentración de las licencias TV Cable, restringen número de abonados al 35%, impiden propiedad cruzada TV Cable y TV abierta en la misma zona, acotan los registros de señales y que consideran que la propiedad de licencias no es un derecho adquirido)	Judicialización Demora en aplicación
JULIO	La CSJN recibió el expediente Y lo envió ayer a la procuradora general de la Nación	Judicialización

2013	(Alejandra Gils Carbó) para que emita un dictamen con su opinión.	Demora en aplicación
AGOSTO 2013	La CSJN realiza Audiencias Públicas	Ultima instancia antes del Fallo
OCTUBRE 2013	La CSJN define la constitucionalidad plena de todos los artículos de la LSCA	Vigencia plena
NOVIEMBRE 2013	El Grupo Clarín presenta Plan de Adecuación Propone división en 6 unidades respetando límites de concentración de la LSCA	Adecuación en proceso

Fuente: elaboración propia

4. La Ley en la pantalla

La LSCA debe ser comprendida como punto de partida hacia la democratización del sistema de comunicación y cultura. No es la etapa final de un proceso, sino el comienzo de un camino. Ese recorrido que apenas se inicia debería implicar cambios en la estructura y composición del sistema de medios. Además estipula una serie de condiciones que, de cumplirse, podrán modificar la oferta cultural audiovisual, los tipos de discursos y los contenidos, como apertura hacia la diversidad.

Después de poco más de cuatro años de aplicación, puede verse como los principales canales de Televisión, señales de Cable y radios AM o FM comenzaron a distinguir entre los contenidos formales de sus programas y los “anuncios publicitarios”, unos y otros separados ahora por placas o audios específicos. Además, la mayoría de los medios anuncia, varias veces por día y con distintos grados de originalidad, quiénes son los responsables de cada emisora, y si se trata de una empresa, una persona o un colectivo sin fines de lucro. Aunque, claro, lo más importante está por venir.

La transición en la oferta audiovisual sin embargo no parece haber sido diversificada. Se comprende que será un proceso complejo y largo. Pero el nuevo marco legal establece condiciones que obligan, por ejemplo, a incrementar la producción propia de contenidos de las señales, elemento que no se constata, más allá de lo que impactan las producciones diseñadas a partir de los planes de fomento a la TV digital, directrices de una política que no transita un camino paralelo –en términos matemáticos- al de la LSCA.

Este es un elemento central, sobre todo si se parte de situaciones como las que demuestra el 7mo Informe de Contenidos de TV Abierta¹⁶, que ponen de manifiesto el centralismo del sistema y la alta penetración de los contenidos emitidos por los canales de cabecera propiedad del Grupo Clarín y Telefónica, y destaca que del total de horas emitidas en los canales de Televisión, 86 % son retrasmisiones de producciones de Canal 11 (44 %) y de

¹⁶ Elaborado por AFSCA en marzo de 2012 y disponible en

https://docs.google.com/document/d/1v6Bbc2pRucb_kIVcblfwJDUzDUXJTZGLWiNHilNBfiw/edit

Canal 13 (42 %). Los nuevos mínimos de producción local y propia nos habilitan a esperar más contenidos locales, regionales y federales. Aunque los resultados no se perciben aun de modo concreto.

Los nuevos contenidos que podrían generarse se completan, además, con la exhibición de varios films de producción nacional de los muchos que se realizan en nuestro país con dinero del INCAA, estableciendo nuevas ventanas de distribución para esas producciones y garantizando mejores condiciones de acceso de los ciudadanos para un cine que producimos, pero que no miramos (masivamente). También se crean las condiciones para que los canales y productoras (definidas en sentido amplio, con y sin fines de lucro) realicen telefilms y productos de ficción, muy relevantes para el desarrollo de la cultura local, para la construcción de la identidad, y para la generación de empleos en esta área. De todos modos, como avances, este resumen muestra que lo que se puede percibir en la pantalla es más bien pobre.

5. Los pendientes

A la hora de pensar en qué se basan aquellos que afirman que “la ley nació vieja”, se destacan dos ítems. En primer lugar, no permitió el ingreso de las empresas de telecomunicaciones al sistema audiovisual, en el sentido opuesto a lo que ocurre en buena parte de la región, Estados Unidos y Europa. En segundo término, no reguló la cuestión de la televisión digital, para lo cual definió únicamente que los actuales licenciarios de TV abierta (o “de aire”) no verán afectados sus derechos cuando suceda el apagón analógico, y recibirán una señal “en espejo” en entorno digital.

La convergencia entre sistemas de telecomunicaciones (transmisión de datos, telefonía e Internet) y el audiovisual (distribución de contenidos mediante un vínculo que puede ser el aire, cable o satelital, gratuito o de pago) ya tiene un recorrido en términos técnicos y se instaló en el uso social. Es lo que se conoce como “triple play”: implica la oferta de tres servicios de comunicación (internet, telefonía y contenidos audiovisuales) en un mismo soporte, por el mismo operador y con una sola factura. Su exclusión de la LSCA implicó haber dejado pasar una chance importante de conducir el proceso, establecer condiciones de competencia para un mercado dinámico, y condicionar los niveles de concentración de la propiedad, que sólo tiene efectos negativos (económicos y simbólicos) para los ciudadanos, usuarios, consumidores.

El proyecto original de la ley, enviado por Cristina Fernández de Kirchner en agosto de 2009 al Congreso, incluía un intento de encuadre para el desarrollo del sistema. La dinámica política y la negociación para obtener los votos necesarios para la aprobación, básicamente del Partido Socialista y legisladores de centroizquierda que habían entrado junto al kirchnerismo o en otros frentes, llevó a su exclusión. Mastrini recuerda que este punto había sido incorporado en la redacción original pero fue eliminado para ganar consenso político en torno a la ley, una estrategia que también desactivó una de las principales denuncias que por entonces formulaba el grupo Clarín en cuanto a que la ley era un puente de plata para que Telefónica diera un zarpazo a un mercado en el que el multimedios, en algunos segmentos, domina.

A su vez, Gustavo Fontanals¹⁷ define que la importancia de la exclusión de las empresas de telecomunicaciones (“telcos”) de la posibilidad de brindar “servicios de radiodifusión por suscripción prestados por enlace físico” (básicamente, cable), tuvo como efecto “desconocer la convergencia tecnológica, que es inexorable”.

El argumento principal de los legisladores que presionaron para que se tomara la decisión, hecha propia por el kirchnerismo para ganar consenso político, era que habilitar a las telcos a hacer uso de su posición dominante en telefonía para expandirse sobre TV paga y avanzar sobre una multiplicidad de pequeñas operadoras de cable del interior permitiría “sustituir un monopolio (Clarín) por otro (Telefónica)”.

Según Fontanals, esto “desconocía las fuertes limitaciones particulares que el anteproyecto incluía para que las telcos pudieran participar (y que se sumaban a las generales para todos los prestadores) tales como: a) la existencia de competencia efectiva en la localidad respectiva (la presencia de otro prestador y un dictamen de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia); b) la exigencia de libre interconexión de sus redes y la desagregación de su infraestructura (facilitando el acceso a postes, mástiles y ductos a terceros que quisieran proveer el servicio); c) la vigencia de la portabilidad telefónica (fija y móvil) y d) la obligación de conformar unidades de negocio separadas con el fin de evitar el uso de subsidios cruzados entre servicios”. Para el investigador del Germani, en un escenario así se condicionaba la incursión de las telcos en la TV por cable, y seguramente se concentraría en las localidades más rentables, donde competiría con los cableoperadores más consolidados, como Cablevisión, de Clarín, o Supercanal, de Vila-Manzano.

Pero ¿por qué es tan importante la exclusión de las empresas operadoras de servicios de telecomunicaciones de la posibilidad de brindar radiodifusión por suscripción? Según Mastrini, “dada la dinámica del mercado, es necesario que se regulen la complementariedad de servicios, especialmente el triple o cuádruple play de tal manera que se permita por un lado ganar sinergias, pero al mismo tiempo se evite que algunas empresas obtengan posiciones dominantes que se opongan al espíritu de la ley.” A su vez, Fontanals identifica un efecto derivado en la infraestructura de telecomunicaciones, ya que la exclusión (junto con los límites a la cobertura de las redes en el caso de las grandes cableras -Cablevisión/Fibertel-) implicó un freno a la actualización tecnológica de sus redes cableadas en el país: “Planes anunciados para 2009 de paso a fibra óptica al hogar de Telefónica y Telecom y de amplia digitalización de Cablevisión fueron frenados. Soy de los primeros en acusar a las telcos de la falta de inversión, pero hay que reconocer que perdieron el incentivo principal para hacerlo”, afirmó.

El desarrollo tecnológico de los últimos años transformó el sistema de medios masivos (prensa gráfica, radio y TV) y generó otros (internet como medio y soporte, redes sociales) y nuevas prácticas y consumos. Los cambios pueden ser ubicados en tres tipos: tecnológicos, económicos y políticos (de regulación). Como ha sido planteado, es discutible que “la ley nació vieja”. Pero al menos, “nació renga”, dado que desconoce un avance tecnológico ya expandido. Y que –en palabras de Fontanals- “se sigue reforzando más y

¹⁷ Politólogo especializado en telecomunicaciones, Investigador del Instituto Gino Germani de la UBA

más: las redes digitales transportan datos que no distinguen entre contenidos de "telecomunicaciones" o "audiovisuales" y necesariamente "va a obligar a su modificación en el futuro, más o menos próximo."

Si bien es cierto que no existe una experiencia exitosa a nivel mundial que encuadre este desarrollo, la de Argentina fue una oportunidad perdida, con efectos relevantes para la dinámica de los sectores en el mercado y que generen condiciones de un debate público robusto.

Si bien la LSCA cambió el paradigma regulatorio, su aplicación resulta sesgada en las tres etapas identificadas. Es cierto que se concretaron avances particulares, como las licencias otorgadas vía el artículo 49 para emisores de baja potencia en zonas no conflictivas, creación de la Defensoría del Público, que configura un desafío en términos de institucionalización inédito en el país, y la realización de audiencias públicas de contenidos de interés general, entre otros aspectos.

Pero es muy poco lo que se constata en algunas temáticas claves tales como:

- No se elaboró el PLAN TECNICO DE FRECUENCIAS;
- No se redactaron pliegos diferenciados para cada tipo de licenciatario;
- No hay avances concretos en respecto de la reserva del 33% para el sector "sin fin de lucro" en ciudades importantes (con espectro saturado);
- La evaluación y aprobación de los PLANES DE ADECUACION de algunos grupos no resulta transparente, su avance es muy lento y los aprobados hasta hoy habilitan debates y discusiones profundas (Caso Hadad-Indalo; caso Supercanal, caso DirecTV);
- Es muy dificultoso conocer la composición accionaria de los licenciatarios por incapacidad (y otras razones) de AFSCA y falta de compromiso de los empresarios (Casos Canal 9; Telefé);
- Otros aspectos vinculados indirectamente con la norma permanecen sin resolución, como la cuestión de las licencias para TV Digital; la democratización en la gestión y contenidos periodísticos de los medios públicos; regulación sobre Publicidad Oficial.

La LSCA busca introducir cambios significativos en el panorama de los medios: reserva una parte del espectro sin ánimo de lucro de la sociedad civil, crea una autoridad de aplicación con representación diversa, añade obligaciones de transparencia para los titulares de licencias, profundiza límites a la concentración y a la propiedad cruzada. Sin embargo, el impacto real es limitado debido a una serie de razones, entre las que se destacan el comportamiento del Gobierno, la oposición de los grandes grupos de comunicación y la performance de los partidos políticos con presencia en el Congreso. Aun cuando el objetivo que se desprende de la LSCA es promover la democratización del sistema de medios y el derecho a la información en sentido amplio, el Gobierno ha minimizado en la

ejecución de la Política de Comunicación el énfasis en la libertad de expresión e imprimió una orientación más pragmática y partidista. De este modo, un objetivo específico del gobierno obtura el objetivo general de la nueva regulación.

6. Conclusiones

La novedad de haber puesto en cuestión a los medios es un aspecto positivo del presente. Pero no sucede sin contraindicaciones. En las discusiones sobresalen miradas polarizadas. Lejos de enriquecer la discusión, de plantear claramente a los ciudadanos (que también son usuarios, receptores y consumidores de medios) en qué los afecta en sus vidas cotidianas, el resultado es la simplificación de un tema complejo, que se compone de aristas tecnológicas, económicas, políticas y socioculturales.

La LSCA fue aprobada luego de varios meses de discusión en la esfera pública y de la realización de foros que habilitaron instancias de participación ciudadana. Durante su trayecto en el Congreso se realizaron cambios al texto original. Y luego de su sanción, siguió un periplo judicial que demoró –junto a las malas decisiones de la administración gubernamental- su aplicación plena. Y terminó en octubre de 2013 con el fallo de la Corte Suprema que avaló la constitucionalidad de la norma de modo integral.

Se inserta en una tradición de regulación históricamente beneficiosa para los intereses privados-comerciales. Y en un sistema de medios fuertemente concentrado en su estructura de propiedad, centralizado en la generación de contenidos, y con participación relevante de capitales extranjeros. Entre sus objetivos principales se destacan la inclusión de diversos sectores en la gestión de medios (estatales, comerciales y sin fines de lucro) y los límites a la concentración de la propiedad, expresados en los topes en cantidades de licencias (24 para operar TV cable, 10 para radiodifusión abierta), en el dominio del mercado (35 %) y en la prohibición de propiedad cruzada, tanto entre el sector de telecomunicaciones y el audiovisual como para la operación de TV abierta y de pago en la misma zona de cobertura. Pero dejó algunos aspectos pendientes. Su resolución, junto a los desafíos paralelos como la regulación para garantizar acceso equitativo a la información en el entorno digital, es clave y urgente.

Es discutible afirmar que la ley es letra muerta. Pero por lo visto, una ley al menos “renga” demanda no sólo plena vigencia e implementación, sino revisión o reglas complementarias que completen un proceso y permitan garantizar condiciones democráticas en el acceso a los medios, esos actores políticos y económicos claves de la actualidad, y en constante mutación.

Varias preguntas muy actuales resultan difíciles de responder. Es complejo imaginar quiénes serán los actores interesados en comprar los medios (radios AM y FM, algún canal de TV abierta en Buenos Aires) que deben vender los grupos que se exceden. Otra cuestión es saber qué pasará el día después (que ya no es el 8 de diciembre, sino alguno de 2014 o 2015). Esta es la pregunta por la aplicación efectiva de la LSCA, por el funcionamiento del sistema de medios en un nuevo paradigma regulatorio, y por la sustentabilidad de los medios, en un escenario de cambio constante. Argentina hoy tiene 3 políticas para industrias culturales (la de Cine, la de TDT y la de Ley Audiovisual) con 3

agentes estatales diferente (INCAA, Ministerio Planificación, AFSCA) que trabajan paralelamente temas que deberían ser pensados y gestionados de modo integral, y en relación con el sector privado comercial y sin fines de lucro. En definitiva, una Política de Estado.

Bibliografía

Marino, Santiago, Mastrini Guillermo y Becerra, Martín (2010): El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina, Revista Oficios Terrestres, ISSN 1668-5431, La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Marino, Santiago: *El capítulo ausente de la ley de medios*” en Suplemento “Viernes”, diario *Ambito Financiero*, viernes 14 de marzo de 2014

Mastrini, Guillermo (2008): Mucho ruido y pocas leyes. Historia de políticas de comunicación en Argentina. (1920-2004)", Ed. La Crujía, Buenos Aires, 2da. Edición.

Mastrini, Guillermo y Loreti, Damián, *Sobre el fallo de la Cámara en el caso Clarín*, diario *Página12*, martes 14 de mayo de 2013

Otras fuentes

<http://www.afsca.gob.ar/directorio-de-la-autoridad-federal-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual/>

www.martinbecerra.wordpress.com

<https://marencocche.wordpress.com/2012/10/29/6-7-y-8d/>

https://docs.google.com/document/d/1v6Bbc2pRucb_kIVcbLfwJDUzDUXJTZGLWiNHilNBFiw/edit