

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN
LICENCIATURA EN COMUNICACIÓN SOCIAL
POLÍTICAS Y LEGISLACIÓN EN COMUNICACIÓN

Primer año LCS/2015

Documento de Cátedra Unidad III

Antecedentes en materia de radiodifusión en nuestro país

Desde su surgimiento, el sistema de medios en la Argentina se ha constituido predominantemente en base al modelo de radiodifusión norteamericano en detrimento del europeo. El modelo norteamericano se basa en la lógica comercial sustentado en emisoras de carácter privado fundamentalmente, mientras que el modelo de radiodifusión europeo se funda en el servicio público con predominio del sector estatal.

El 27 de agosto de 1920 se realiza por primera vez una transmisión radial en Argentina. La primera "licencia" de radio la otorga el Ministerio de Marina a la Sociedad "Radio Argentina" en 1923. La primera regulación específica en materia de radiodifusión es un decreto de 1924, donde se hacía referencia al "broadcasting" para denominar a las estaciones de radio. Además se dividían las estaciones en clase A, B o C, de acuerdo a la potencia, y las licencias debían renovarse anualmente. Durante la primera década de la radio, el Estado no tiene mayor injerencia y la actividad privada es la principal impulsora del medio (Agusti y Mastrini, en Mastrini 2006), con escasa regulación comienza a consolidarse el modelo comercial de radiodifusión, sostenido por la publicidad.

En la etapa que va de 1930 a 1946, la radio adquiere una enorme influencia sobre las clases populares y el Estado regula su funcionamiento y contenidos. Además se consolidan las redes de radiofonía nacionales y retransmisoras.

En 1933 el presidente Agustín P. Justo dicta el Decreto 21.004 en el que se norma las radiocomunicaciones y por primera vez se hace referencia concreta a la "radiodifusión".

En 1946 el gobierno del general Edelmiro J. Farrell encarga a un grupo de funcionarios la redacción de un "Manual de Instrucciones para las Estaciones de Radiodifusión", un reglamento que acrecentaba los mecanismos de intervención y control del gobierno sobre la radiodifusión.

La primera presidencia de Perón (1946 a 1952) tuvo una influencia importante en materia de comunicación, principalmente sobre el cine, la prensa y la radiodifusión sonora y visual (Arribá, en Mastrini 2006). Su gobierno, por intermedio de allegados, compró y logró el control de la mayoría de los medios de prensa gráfica y de radiodifusión sonora, incluidas editoriales; e impulsó la televisión pública. En octubre de 1951 nace, con Canal 7, la televisión en Argentina, por iniciativa estatal.

Durante la segunda presidencia de Perón (1952 a 1955), en octubre de 1953 -por primera y única vez en democracia, antes de la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522-, el Congreso de la Nación sanciona la Ley Integral de Radiodifusión, N° 14.241, reglamentada por Perón mediante el Decreto 25004/53. Hacia fines de su mandato, el sistema de radiofonía estuvo organizado por tres redes privadas de alcance nacional (Belgrano, Mitre y Splendid -la primera de ellas incluía la única emisora de TV existente-), una red oficial del Estado y un conjunto minoritario de radios independientes de baja frecuencia, que no influían en el sistema comercial, como por ejemplo LV1 Radio Graffigna (actualmente Colón) de San Juan (Arribá, en Mastrini 2006).

La autollamada Revolución Libertadora (que derroca a Perón en 1955) dicta el Decreto-Ley 15.460 en 1957 con el que revierte lo logrado durante el gobierno peronista, incluida la Ley 14.241. Nombró interventores en las emisoras privadas y declaró nulas las adjudicaciones de licencias anteriormente otorgadas.

En 1958, el general Aramburu firma el decreto mediante el cual se adjudican las primeras licencias para establecer canales privados de televisión, Canal 13, Canal 11 y Canal 9, quienes debieron salir a buscar capitales extranjeros, que actuaron, mediante la figura de “productoras de programas”. Estos capitales eran las grandes cadenas norteamericanas (ABC, CBS y NBC) que desarrollaban una política de expansión continental. Privados y con capitales extranjeros: esta situación se agudizó en los '60, cuando se instalaron más de 20 canales privados en el interior del país, con circulación de contenidos centralizada (Mastrini, 2006).

En 1972, otra dictadura ya en retirada (a cargo de Lanusse) dicta el Decreto-Ley 19.798 denominado “Ley Nacional de Telecomunicaciones” en el que se incluye la normativa referente a radiodifusión. Esta normativa crea el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), organismo autárquico que podrá designar las intervenciones de las emisoras de televisión y tomar los bienes de éstas.

En 1973 existían en el país 35 canales de TV, una red centralizada en los 4 canales de Buenos Aires y sus productoras; éstas concentraban la mitad de la facturación publicitaria del país y la casi totalidad de la producción de los contenidos (Morone y de Charras en Mastrini, 2006). Las licencias cuyo plazo había vencido, debían adjudicarse nuevamente. El gobierno entrante, la tercera presidencia de Perón, se enfrentaba a la posibilidad de estatizar los canales privados y lograr un modelo de servicio público. Esta idea fue apoyada fuertemente por diversos sindicatos de trabajadores (de la televisión, de la prensa, músicos, actores y otros del ámbito de la cultura), que veían en esta posibilidad una mayor democratización de la comunicación y la cultura, y una defensa de sus fuentes de trabajo.

Ya muerto Perón, en 1975 el gobierno (comandado en la realidad por López Rega) se hace cargo de las licencias y expropia los bienes de las productoras y repetidoras de los cinco canales (9, 11 y 13 de Buenos Aires, 7 de Mendoza, y 9 de Mar de Plata). Esta “estatización” obstruyó toda idea cercana a la de servicio público, ya que los trabajadores de la cultura ven truncas sus expectativas de participar en la gestión de los canales, situación agravada por las persecuciones, amenazas y censura recibidas. El sistema de medios creado por el lopezreguismofavorecerá después al autoproclamado Proceso de Reorganización Nacional (Morone y de Charras en Mastrini, 2006).

El terrorismo de estado que instauró la Junta Militar de Videla, Massera y Agosti, de marzo de 1976 a 1982, necesitó de una clara política de desinformación, censura y manipulación mediática. Se allanaron empresas periodísticas en distintas localidades del país; se intervino la Federación Argentina de Trabajadores de la Prensa; se prohibió la circulación de determinados diarios y revistas; se quemaron libros; se expulsó a corresponsales de prensa de agencias extranjeras. En este periodo se produce la compra de Canal 11 y 13; se incorpora la norma Pal N para la emisión de tv en color que generó cuantiosas inversiones para el Estado usufructuadas por los privados; y se produce la transferencia de acciones y conformación de una fábrica de papel prensa en sociedad entre los grandes medios gráficos y el Estado (Postolsky y Marino en Mastrini, 2009).

Hacia 1980, el gobierno de Videla sanciona el Decreto-ley de Radiodifusión N° 22.285 inspirado en la “Doctrina de la Seguridad Nacional”, que estuvo vigente hasta 2009. Originalmente pensado para el control ciudadano y el negocio de pocos fue adecuándose entre 1989 y 2005 al modelo de mercado del neoliberalismo, facilitando y promoviendo la privatización, concentración, extranjerización y control de la comunicación en unos pocos grupos económicos. Las principales modificaciones las llevaría más adelante Carlos Menem: la Ley 23.696 de 1989 y el Decreto 1005 de 1999 (Busso y Jaimes, 2011).

Con la recuperación de la democracia, en 1983, en diversas oportunidades se planteó la necesidad de una nueva ley de radiodifusión surgida del debate ciudadano. El presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) dictó el decreto 1151/84 por el cual se suspendía el Plan Nacional de Radiodifusión (PLANARA) elaborado por la dictadura y el llamado a concurso de licencias “hasta la sanción de una

nueva ley de radiodifusión”. En aquellos años Alfonsín envió al Congreso un proyecto de ley elaborado por el “Consejo de Consolidación de la Democracia” (COCODE) que rápidamente quedó archivado. Otros varios proyectos llegarían luego al Congreso aunque ninguno avanzaría hasta su debate en el recinto.

Mientras tanto, surgían cientos de nuevas emisoras al margen de la ley, tanto de emprendedores locales como también de organizaciones sociales. Esas nuevas emisoras populares o comunitarias inspiradas en las radios populares de otros países de América Latina comenzaron a organizarse. Además de la suspensión de concursos que impedían acceder a una licencia, la ley vigente prohibía expresamente su existencia al exigir que los licenciarios fueran “sociedades comerciales”. Las entidades sin fines de lucro quedaban doblemente excluidas de la posibilidad de acceder a una licencia.

Ley 22.285 y el papel del COMFER

El 15 de septiembre de 1980 entraba en vigencia el Decreto - Ley 22.285, que regula la Radio y Televisión en nuestro país, está hecha por Videla, Massera, Martínez de Hoz y sus cómplices. Ellos eran miembros de la dictadura autodeterminada Proceso de Reorganización Argentina, la cual inició con el Golpe de Estado del 24/03/1976 y duró hasta el 10/12/1983. Dicho Golpe Militar destituyó a María Estela Martínez de Perón de la presidencia. Esta Dictadura Cívica Militar se caracterizó por el terrorismo de Estado, la constante violación de los derechos humanos, la desaparición y muerte de miles de personas, el robo sistemático de recién nacidos y otros crímenes de lesa humanidad. Videla ocupó la presidencia del país desde 1976 hasta 1981 (este fue el período más largo que un militar ocupara el cargo de presidente de facto en Argentina). Massera fue un militar argentino perteneciente a la fuerza armada, quien junto a Videla y Agosti estuvieron a cargo del gobierno de facto nombrado anteriormente. Por último, Martínez de Hoz fue Ministro de Economía en el Proceso de Reorganización Argentina.

Esta dictadura militar justificaba sus acciones represivas mediante la denominada Doctrina de Seguridad Nacional. Dicha Doctrina surgió durante la llamada Guerra Fría, fue implantada por Estados Unidos a todos los países latinoamericanos que atravesaban gobiernos militares. Ésta era utilizada por los militares para garantizar el orden interno y combatir con distintas ideologías que apoyaran al comunismo.

En este contexto es emanada por el Gobierno de Facto el Decreto-Ley 22.285, a través de la cual los militares podían controlar la información que circulaba por los medios de comunicación.

- **Fines:** colaborar con el enriquecimiento cultural de la población, propender a la elevación de la moral de la población, como así también al respeto de la libertad, la solidaridad social, la dignidad de las personas, los derechos humanos, el respeto por las instituciones de la República, el afianzamiento de la democracia y la preservación de la moral cristiana. (Art. 5)
- **Prestadores/Licenciarios:** personas físicas o jurídicas con fines de lucro argentinas o naturalizadas (“principio de subsidiariedad” para el Estado)
- **Concentración:** no permitía la conformación de sociedades de sociedades fijando el objeto social, en torno a la prestación y explotación del servicio de radiodifusión y reglamentando el tope de 20 personas físicas como integrantes.
- **Capitales extranjeros:** prohibía expresamente su ingreso (Art. 8).
- **Multimedios:** prohibía su conformación mediante el impedimento a empresas y personas físicas vinculadas a la actividad gráfica de explotar frecuencias de radiodifusión
- **Acumulación de licencias:** se limitaba a un total de 4. Tres por licenciario, más una obligatoria en zona de frontera. Se autorizaba además la prestación de servicios complementarios de cable y FM.
- **Publicidad:** sólo permitida en un máximo de 12 minutos por hora para TV y 14 para radio, no acumulables. Sólo se permitía en el espacio destinado a la pauta.
- **Plazos de concesión:** las licencias se otorgaban por 15 años con opción a renovación por 10 más.

- **Órgano de aplicación:** Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). El mismo, fue creado en el año 1972 durante el gobierno (saliente) del presidente de facto Lanusse.

Las funciones que poseía eran las de “controlar los servicios de radiodifusión, en sus aspectos culturales, artísticos, legales, comerciales y administrativos”, “supervisar la programación y el contenido de las emisiones” y “calificar en forma periódica a las estaciones” (Art. 95). Estaba integrado por un Directorio formado por un presidente y seis vocales designados por el Poder Ejecutivo Nacional que representan al: Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Secretaría de Información Pública, Secretaría de Estado de Comunicaciones y Asociaciones de Licenciarios, uno correspondiente a radio y el otro a televisión.

Luego de recuperar la democracia el 10 de diciembre de 1983, el Presidente Raúl Alfonsín dispuso la intervención de este organismo hasta la sanción de la nueva ley de radiodifusión. Debido a que dicha ley no fue sancionada, el COMFER permaneció intervenido por el Poder Ejecutivo Nacional desde entonces y hasta que fuera reemplazado por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA).

Ley de Radiodifusión. Privatizaciones durante los '90

La década de 1990 fue un tiempo regido por un contexto político y económico de mercados forjados y consolidados en los principios del libre mercado, en el que el concepto de políticas de comunicación democráticas puestos a la luz en diversos debates internacionales, fue esmerilándose. Los avances que se habían realizado hacia una fase “**contenidista**”, de algún modo se retrotrajeron al “**formalismo**” en términos de garantías de funcionamiento y baja injerencia del Estado. Fue una década donde las privatizaciones de las empresas nacionales y la entrada de capitales extranjeros fueron auge, redefiniendo el rol del Estado: desregulación y privatización, fueron los principios consagrados por ley para todas las políticas públicas.

Una de las medidas más importante llevadas a cabo por el menemismo fue la de privatizar los canales 11 y 13 y las radios Belgrano y Excelsior que habían permanecido durante al menos 15 años administradas por el Estado.

Con la sanción de la Ley de Reforma del Estado o Ley DROMI (23.696) fueron flexibilizados y modificados parcialmente, puntos clave de la ley 22.285 (Ley de Radiodifusión), abriendo camino a la concentración de propiedad de las empresas de radiodifusión. La Reformas fueron:

***Art. 65:** Permite la multiplicidad de licencias, Antes se disponía un límite de 3 licencias de tv o radio para una misma persona en distintas áreas de cobertura.

* **Art. 45:** Habilita la conformación de multimedios, abre camino a la entrada de capitales extranjeros.

* **Art. 46:** Permite que el objeto social de las empresas de RDF no sea exclusivamente la prestación y explotación de servicios de RDF y levanta el límite de socios a 20 personas.

Si bien la Ley de Radiodifusión en su artículo 45, establecía que sólo podían acceder a las licencias los argentinos nativos o naturalizados con más de diez años de residencia en el país y mayores de edad, desde 1991 esta regla se flexibiliza debido a la firma del **Tratado de Promoción y Protección Recíproca de inversiones, firmado con Estados Unidos**. Estos acuerdos posibilitaron el ingreso de capitales extranjeros -especialmente de los norteamericanos- al sector de la radiodifusión.

A su vez, la **Resolución COMFER 859/90** modifica la ley 22.285 permitiendo a la Iglesia Católica ser titular de licencias de RDF en calidad de persona física o jurídica de carácter público. El **Decreto 1771/91** deroga los artículos que avanzaban en el control de contenido de las emisiones y que contenían una fuerte impronta ideológica ligada a la dictadura, reduce los porcentajes mínimos de producción nacional exigidos a las emisoras, y permite la creación de redes de programación, en tanto las estaciones afiliadas garantizaran un 50% de producción propia y mantuviesen todos los derechos a la publicidad que comercializaban en su área de cobertura.

Cabe destacar que durante los primeros años de la década del '90, se inician demandas judiciales respecto de la inconstitucionalidad de la Ley de Radiodifusión, haciendo hincapié en la exclusión de las organizaciones sociales o entidades sin fines de lucro en el acceso a licencias para operar medios audiovisuales. El único intento para solucionar esta situación se da en el texto de la Ley 23.696, de Reforma del Estado, una de las principales normas elaboradas por el gobierno neoliberal menemista. Con el fin de solucionar el problema de la clandestinidad y abrir las puertas a la nueva Ley de Radiodifusión, el Congreso sancionó el artículo 65 de dicha ley, otorgando la facultad "al Poder Ejecutivo Nacional de adoptar las medidas necesarias hasta el dictado de una nueva ley de radiodifusión, para regular el funcionamiento de aquellos medios que no se encuentren encuadrados en las disposiciones vigentes hasta el momento de la sanción de esta ley de emergencia".

Por aplicación del citado artículo, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el **Decreto 1357/89** por el cual se comienza a registrar a quienes emitían en frecuencia modulada otorgando **Permisos Precarios y Provisorios(PPP)**. La extensión de permisos provisionales no establece categorías de emisoras ni protege a los radiodifusores, lo cual coadyuva a la "guerra de potencias" desatada entre permisionarios. Al mismo tiempo se permite la transferencia de PPP, con lo que buen número de esos permisos son vendidos.

El **Decreto 1005/ 99** del Presidente Carlos Menen, modifica el Art. 43 de la Ley 22.285. En el texto original, una misma persona física o jurídica podía acumular hasta 4 licencias de radio o TV. Con la modificación establecida en ese decreto se autoriza que se puedan otorgar hasta 24 licencias. Al mismo tiempo el decreto autoriza a "constituir redes privadas permanentes" y de esa forma facilita el establecimiento de cadenas de repetidoras cubriendo todo el territorio nacional (Busso y Jaimes, 2011).

Cambios en el mapa de medios

Las modificaciones normativas iniciadas en 1989 promovieron diversos vínculos en las estructuras de propiedad privada de los medios radioeléctricos, generando un mapa hipercomercial y fuertemente concentrado *en lo económico y excluyente en lo social*:

- Se conforman 2 grupos multimedios a partir de las adjudicaciones del canal 11 y 13: **Grupo Telefé y Clarín**.
- Se entrecruzan los intereses entre las empresas gráficas y audiovisuales, debido a la eliminación de trabas legales para la compra de radioemisoras por parte de empresas periodísticas.
- Crece el número de canales de tv por cable concentrados en 4 grupos: **Multicanal-Clarín, Telefé, VCC y Cablevisión**.

Radiodifusión

Se distinguen 2 momentos de la Radiodifusión argentina en la década del 90.

***1989-1995:** Presencia de agentes nacionales en un mercado oligopólico caracterizado por los grupos multimedia (Clarín, Telefé y otros).

***1995-2000:** Aumento de la presencia de capital extranjero (Grupo español Telefónica que compró canal 9 y 11).

Hacia una ley de la democracia. El mundo también reclama diversidad

Luis Lazzaro en "La cocina de la Ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina" expresa que el mapa de la comunicación que surge al finalizar el Siglo XX mostraba en la Argentina y en el mundo una peligrosa concentración

horizontal y vertical -de soportes y contenidos- al amparo de normas inspiradas en la matriz del neoliberalismo.

A partir de los 80 y, especialmente en los 90, la ola de compras y fusiones en la industria audiovisual puso en jaque los marcos regulatorios a nivel global. Pero a pesar de la escala planetaria que impuso la globalización, buena parte de las barreras que habían protegido la competencia empresarial y la diversidad en Estados Unidos y Europa fueron objeto de fuertes disputas para preservar el rol de los medios locales, manteniendo límites a la propiedad cruzada de periódicos, canales de TV y emisoras radiales y garantizar un piso de alternativas a la información y a servicios audiovisuales. La resistencia a las tendencias monopólicas fueron protagonizadas, especialmente en los Estados Unidos, por una fuerte movilización social. Las reformas desreguladoras impulsadas a principios del nuevo siglo por los republicanos en Washington encontraron una sólida resistencia en la sociedad civil norteamericana, impidiendo que se abriesen las puertas a la formación de monopolios locales y nacionales.

Según Luis Lazzaro, la movida de la Coalición por la Diversidad en los Medios (MDC) llevada a cabo en Estados Unidos, coincidió en el tiempo y en los objetivos con la lucha iniciada en la Argentina por la Coalición por una Radiodifusión Democrática. En el norte se trataba de frenar la movida concentradora del gobierno de Bush, en tanto que en la Argentina la movilización apuntó a conquistar una ley democrática que –entre otras cosas- desmontara las reformas desreguladoras que ya había consumado el menemismo en los 90.

El caso de los Estados Unidos muestra una tradición de defensa del interés público y de reglas de propiedad que, desde mediados del siglo pasado, impidió a medios gráficos ser titulares de estaciones de radio o televisión en las mismas ciudades, entre otras restricciones. El Acta de Telecomunicaciones de 1996 de ese país revisó las reglas pero dejó en pie buena parte de las barreras que frenaron los extremos de concentración alcanzados en Argentina en esa década (Busso y Jaimes.2011: 4).

Lázzaro expresa que si bien la oposición al proceso concentrador por parte de la sociedad civil norteamericana es de antigua data, se potenció con los procesos de fusiones empresariales en los últimos 20 años. Frente a ello, las organizaciones y medios locales reclamaron la aplicación del principio por el cual cualquier cambio a las normas exigía demostrar que se beneficiaba el “interés público”. La lucha logró en 1992, obligar a los operadores de cable a dar espacio a las programaciones locales y legalizar las emisoras de FM de baja potencia. Pero el gran movimiento de reforma de los medios en Estados Unidos, que convocó a unas 250 organizaciones sociales, religiosas, de derechos civiles, etc., se desató a partir de 2002 cuando la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) lanzó una revisión de las normas de regulación de la propiedad de los medios que suponía en la práctica abrir la puerta para que las grandes corporaciones pudieran aumentar su control sobre el mercado mediático. Lo que en principio parecía que iba a ser un trámite entre bambalinas, se convirtió en una de las normas más contestadas socialmente en la historia de los EE.UU. Así, centenares de organizaciones constituyeron la Coalición por la Diversidad en los Medios (*Media DiversityCoalition*) que incluyó grupos preocupados por cuestiones de comunicación, colectivos sociales, asociaciones de creadores, grupos ecologistas, asociaciones educativas, organizaciones de derechos civiles, iglesias y grupos religiosos, pacifistas, defensores de las minorías, redes de consumidores, defensores de la infancia, etc. Todos coincidieron en que “los límites en la propiedad de los medios son necesarios para proteger la diversidad de voces y de elección para el público” (Busso y Jaimes.2011: 5). El autor afirma que la Coalición por la Diversidad de Medios tuvo un curioso paralelismo con la Coalición por una Radiodifusión Democrática formada en nuestro país. Asimismo sostiene que el reclamo de la sociedad civil se basa en que los dispositivos electrónicos de comunicación social se pongan al servicio de las posibilidades de acceso, control y participación por parte de los diferentes actores que integran la sociedad democrática en un estado federal. Para ello, señala Lazzaro, era imprescindible replantear en Argentina un modelo que venía formateado por el autoritarismo neoliberal. En respuesta a esto, en el año 2004, la Coalición por una Radiodifusión Democrática realizó su presentación en la sociedad argentina y planteó los 21 puntos que constituyeron la plataforma de principios del movimiento que daría como resultado la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009.

El derecho a la comunicación en el contexto internacional

Néstor Busso (2011) afirma que, sin dudas, una de las principales innovaciones que logró plasmar la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en nuestro país fue la de considerar a la comunicación como un derecho. Esta ley ofrece un punto de partida fundamental para correrla del ámbito del lucro y del mero negocio empresarial.

El reconocimiento del derecho a la comunicación se ha venido instalando en el plano internacional y se ha transformado en parte de la agenda política tanto de las organizaciones y movimientos populares como de la mayoría de los gobiernos sudamericanos. En algunos casos –como Ecuador y Bolivia- incluyeron estos derechos en el marco de sus nuevas Constituciones Nacionales. Asimismo, en éstos y otros países, se han debatido y promovido leyes de comunicación que tienden a desmonopolizar la propiedad de los medios de comunicación y dar respuesta a las fuertes demandas de nuevas y diversas voces en radio y televisión, atravesadas también por las nuevas tecnologías. Con sus matices y conflictos, Busso comenta que se verifica la existencia de una oleada democratizadora del campo de la comunicación en nuestro continente. Además, plantea que abordar la comunicación desde un enfoque de derechos humanos implica superar una visión meramente instrumental y exige subordinar las consideraciones de negocio al respeto a otros derechos y al interés público (Busso y Jaimes, 2011: 8).

El debate sobre el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación

Busso(2011) expresa que la propuesta de reconocer a la comunicación como un derecho humano entró en la escena internacional en el marco del debate en la UNESCO en torno al Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación -NOMIC- que se dio especialmente en la década de los setenta. En ese debate, una de las polémicas más fuertes se desató entre las tesis de "libre flujo" de información defendida por las potencias occidentales y la de conseguir un flujo más equilibrado, propugnado por los Países No Alineados.

En el NOMIC, el nuevo Derecho a la Comunicación aspiraba a ser un instrumento para regular desde una intencionalidad equitativa y democrática las relaciones Norte-Sur respecto del acceso, producción y circulación de la información, la necesidad de subordinar al poder de los Estados a las empresas mediáticas transnacionales y evitar el monopolio sobre la propiedad de los medios. No obstante y más allá que el NOMIC quedó en letra muerta por la no adopción de políticas concretas, el derecho a la comunicación no ha dejado de ser una reivindicación central dentro del movimiento por la democratización de la comunicación, cuyos actores centrales son organizaciones y redes de la sociedad civil (Busso y Jaimes, 2011: 9). Esta composición lo diferencia del proceso del NOMIC, protagonizado por actores estatales y acompañado por el grupo de intelectuales que desarrolló el concepto de derecho a la comunicación, pero carente de fuerzas sociales que pudieran darle impulso. Sin embargo, las ideas-fuerza de esa época sí fueron acogidas en espacios sociales, entre otros por parte de los movimientos que pugnaban por el retorno a la democracia en nuestro continente.

Un nuevo actor surge en el plano internacional

Néstor Busso (2011) destaca que una de las diferencias significativas que aparecen en los años noventa en la lucha mundial por la democratización de las comunicaciones, es la emergencia de la sociedad civil como actor social y político. Ésta tomaría la posta y se articularía a partir de foros, redes y diversos espacios colectivos. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación serían canales de intercambio y socialización por parte de estos nuevos actores, que harían uso de ellas en un sentido liberador. Estas ideas recobran fuerza en el plano internacional en esta década, cuando se inicia una serie de conferencias mundiales de la ONU, comenzando con la Cumbre de la Tierra (Rio '92) que dan un nuevo impulso a la actividad de sectores de la sociedad civil en las políticas internacionales. En efecto, Busso dice más allá de los resultados formales de tales conferencias, no cabe duda que han permitido catalizar procesos de convergencia de la sociedad

civil, con repercusiones que van más allá de los eventos mismos, dando lugar a articulaciones más duraderas. Es así que, durante esos años en varios eventos internacionales, se plantea la necesidad de debatir sobre comunicación.

La Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI)

El desarrollo de la comunicación y los vertiginosos cambios tecnológicos, habían dejado un vacío en las políticas internacionales en la materia. Entonces la ONU convoca la Cumbre de la Sociedad de la Información, encomendando su realización a la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) para 2003 en Ginebra y 2005 en Túnez.

La CMSI tuvo como objetivo desarrollar una mejor comprensión de la llamada Sociedad de la Información y sus impactos en la comunidad internacional; y elaborar los lineamientos y políticas directrices para su desarrollo y ordenamiento internacional. No fue menor el debate sobre la primera definición incluida en el mismo nombre de la Cumbre, "Sociedad de la Información". No pocos, inclusive la UNESCO, propiciaron que se hablara de "Sociedad del Conocimiento". También fue una definición el hecho de que estos temas pasaran a la órbita de la UIT, entidad controlada por las grandes empresas de tecnologías de la información y la comunicación, relegando el papel de la UNESCO.

En efecto, la UIT como entidad organizadora, adoptó de entrada un enfoque centrado en las tecnologías. Esta visión se acoplaba con la agenda del sector empresarial, que buscaba desregular el mercado de telecomunicaciones y abrir los mercados del Sur a las empresas del Norte. Sin embargo, para muchos actores del movimiento por la democratización de la comunicación la CMSI fue una oportunidad y espacio ineludible de intervención, aunque el enfoque con el cual fue organizada distaba mucho de la visión de derechos planteada desde este movimiento.

Con motivo de la CMSI una coalición internacional de organizaciones de la sociedad civil emprendieron la Campaña CRIS (CommunicationRights in theInformationSociety) "proponiendo el derecho a la comunicación como medio para afianzar los derechos humanos y fortalecer la vida social, económica y cultural de la gente y de las comunidades" (Busso y Jaimes.2011: 10).

La intervención de organizaciones de la sociedad civil logró incidir significativamente en el debate en el sentido de centrarla en las personas y los derechos humanos y no en la tecnología y los negocios. Sin embargo, solo se logró modificar parcialmente el enfoque del Plan de Acción.

Las propuestas consensuadas durante el proceso de la Cumbre por la sociedad civil, que se compilaron en la Declaración de la Sociedad Civil de Ginebra, parten del reconocimiento de la información y el conocimiento como bienes públicos y del potencial de la sociedad de la información para construir conocimientos colaborativamente. Además, proponen límites a la concentración de los medios de comunicación, el fomento a las radios comunitarias y el respeto de la diversidad cultural, entre otros aspectos.

La Campaña Continental por los Derechos de la Comunicación

Néstor Busso plantea que en el marco del primer Foro Social Américas (Quito 2004), diversas redes de América Latina y el Caribe deciden lanzar una Campaña Continental por los Derechos de la Comunicación. Esta campaña se propone sensibilizar a la opinión pública, construir propuestas colectivas y promover la participación ciudadana en nuestro continente. Con esta movilización se busca lograr una mayor democratización no sólo en la generación de contenidos y conocimientos; sino también en el acceso, propiedad y uso de tecnologías, instrumentos y métodos de la comunicación y la información.

El autor menciona entre sus planteamientos iniciales, la creación de medios de comunicación públicos, el reconocimiento y la promoción de los medios comunitarios. Además, el despliegue de una información diversa, plural y con perspectiva de género y la apertura de un debate público sobre los derechos de la comunicación.

La intensidad de las acciones desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil tanto a nivel continental como en el plano internacional, serían de vital importancia para impulsar a nivel nacional

una nueva norma comunicacional que surgiera de esos mismos sectores. (Busso y Jaimes. 2011: 12).

Coalición por una Radiodifusión Democrática

En los inicios del año 2004, desde Foro Argentino de Radios Comunitarias se toma la iniciativa de convocar a todos aquellos sectores comprometidos con la elaboración de una nueva ley de radiodifusión de la democracia que reemplazara la elaborada por la dictadura. Busso expresa que *"...era claro que la fuerza de los grupos concentrados impedía siquiera debatir la posibilidad de una nueva ley"* (Busso y Jaimes. 2011: 18). Pero, en el campo popular existía la certeza de que la Ley sería producto de una correlación de fuerzas. Por eso, el gran desafío era construir la fuerza social y política necesaria para hacer posible el debate y la aprobación de una nueva normativa. Para construir esa fuerza había que reunir a los sectores populares que venían planteando desde distintos lugares el mismo objetivo y también unificar una propuesta. Las reuniones de lo que luego se daría en llamar "Coalición por una Radiodifusión Democrática" comenzaron a desarrollarse en mayo de 2004 en la sede de FARCO en Buenos Aires. Allí comenzaron a llegar representantes de sindicatos, centrales de trabajadores, organismos de derechos humanos, universidades, carreras de comunicación, medios comunitarios y populares, movimientos sociales, cooperativistas, músicos, pymes, partidos políticos y también militantes sin espacio orgánico. Las diferencias ideológicas, políticas y tensiones propias de toda construcción social horizontal parecían ser obstáculos difíciles de sortear para llegar a la meta planteada. Pero esta vez fue más fuerte la necesidad de trabajar en conjunto porque el objetivo era mucho más que un anhelo sectorial. Desde la Coalición se descartó desde el inicio la posibilidad de redactar un proyecto de Ley. Así, la principal tarea de este colectivo fue elaborar una serie de puntos que dieran marco a los contenidos fundamentales de una nueva ley de comunicación de la democracia. Puntos que surgieran desde las prácticas y las miradas de cada una de las organizaciones participantes, pero que no se cerraran en reclamos sectoriales, sino que tuvieran una visión amplia y abarcativa. Se tomó una decisión que fue fundamental para el desarrollo, crecimiento y sostenimiento de este colectivo: se avanzaría solamente sobre los acuerdos, sobre los puntos de consenso. Los temas que generaran tensión, conflictos o diferencias, serían dejados de lado. En un primer momento se trabajó sobre dos propuestas. Una enviada por el abogado Damián Loreti y otra por Néstor Busso. Sobre esas bases se trabajó en conjunto analizando cada palabra. Cuando hubo acuerdo sobre una cantidad de puntos cercana a los veinte, el comunicador Gonzalo Carbajal propuso: *"se están por cumplir veintiún años desde la vuelta de la democracia sin Ley. Sería bueno tener 21 puntos"* (Busso y Jaimes. 2011:18). Rápidamente fue aceptada esa idea y fue así como quedaron plasmados los "21 Puntos por una Ley de Radiodifusión de la Democracia". A partir de ello, ya estaba lista la plataforma para que este colectivo de organizaciones pudiera avanzar con pies firmes hacia su objetivo principal.

21 puntos

Los 21 puntos bases para constituir la actual Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual estuvieron centrados en las preocupaciones de todos los grupos que conformaron la Coalición y que se basaron en: la defensa de la comunicación como un derecho humano, en el pedido de intervención del Estado para garantizar la igualdad de oportunidades, la inclusión de sectores invisibilizados por muchos años y en la lucha contra los grandes grupos de medios concentrados que controlan y manipulan la información de acuerdo a sus intereses. Para éstos, la comunicación es sólo mercancía. Los grupos concentrados conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad de voces que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos.

A continuación se presentan los 21 puntos cuyo espíritu busca conformar un sistema de medios de comunicación compatibles y promotores de la democracia.

Punto 1: *“Toda persona tiene derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura previa, a través de la radio y la televisión, en el marco del respeto al Estado de derecho democrático y los derechos humanos”.*

Punto 2: *“La radiodifusión es una forma de ejercicio del derecho a la información y la cultura y no un simple negocio comercial. La radiodifusión es un servicio de carácter esencial para el desarrollo social, cultural y educativo de la población, por el que se ejerce el derecho a la información”.*

Punto 3: *“Se garantizará la independencia de los medios de comunicación. La ley deberá impedir cualquier forma de presión, ventajas o castigos a los comunicadores o empresas o instituciones prestadoras en función de sus opiniones, línea informativa o editorial, en el marco del respeto al estado de derecho democrático y los derechos humanos. También estará prohibida por ley la asignación arbitraria o discriminatoria de publicidad oficial, créditos oficiales o prebendas”.*

Punto 4: *“Las frecuencias radioeléctricas no deben transferirse, venderse ni subastarse. Nadie debe apropiarse de las frecuencias. Las frecuencias radioeléctricas pertenecen a la comunidad, son patrimonio común de la humanidad, y están sujetas por su naturaleza y principios a legislaciones nacionales así como a tratados internacionales. Deben ser administradas por el Estado con criterios democráticos y adjudicadas por períodos de tiempo determinado a quienes ofrezcan prestar un mejor servicio. La renovación de las licencias estará sujeta a audiencia pública vinculante”.*

Punto 5: *“La promoción de la diversidad y el pluralismo debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión. El Estado tiene el derecho y el deber de ejercer su rol soberano que garanticen la diversidad cultural y pluralismo comunicacional. Eso implica igualdad de género e igualdad de oportunidades para el acceso y participación de todos los sectores de la sociedad a la titularidad y gestión de los servicios de radiodifusión”.*

Punto 6: *“Si unos pocos controlan la información no es posible la democracia. Deben adoptarse políticas efectivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. La propiedad y control de los servicios de radiodifusión deben estar sujetos a normas antimonopólicas por cuanto los monopolios y oligopolios conspiran contra la democracia, al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la cultura y a la información de los ciudadanos”.*

Punto 7: *“El público tendrá derecho a acceder a una información plural, así como a la diversidad cultural. Para ello se deberá garantizar la indemnidad intelectual y estética de los trabajadores de la comunicación y de todos aquellos que participan en la producción de bienes culturales”.*

Punto 8: *“ En los casos de una integración vertical u horizontal de actividades ligadas, o no, a la comunicación social, se deberán establecer regulaciones que promuevan el pluralismo, respeten las incumbencias profesionales y derechos intelectuales de los artistas y demás trabajadores de la comunicación y el espectáculo”.*

Punto 9: *“Deberá mantenerse un registro público y abierto de licencias. El registro deberá contener los datos que identifiquen fehacientemente a los titulares de cada licencia, y los integrantes de sus órganos de administración además de las condiciones bajo las cuales fue asignada la frecuencia. Las localizaciones radioeléctricas no previstas en los planes técnicos deberán ser puestas en disponibilidad a pedido de parte con la sola demostración de su viabilidad técnica”.*

Punto 10: *“ No podrán ser titulares de licencias de servicios de radiodifusión ni integrantes de sus órganos directivos, quienes ocupen cargos electivos oficiales nacionales, provinciales o municipales, funcionarios públicos de los distintos poderes, miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad, como así tampoco aquellos que hayan tenido participación comprometida con violaciones a los derechos humanos”.*

Punto 11: *“Existen tres tipos de prestadores de servicios de radiodifusión: públicos, comerciales y comunitarios de organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro. Quedará prohibido todo tipo de discriminación o cercenamiento a causa de la naturaleza jurídica de la organización propietaria, en cuanto a potencia, cantidad de frecuencias disponibles o limitaciones a los contenidos. Todos los servicios de radiodifusión podrán contratar publicidad en igualdad de condiciones, ya que así se respetan los derechos humanos económicos, sociales y culturales”.*

Punto 12: *“Los medios estatales deberán ser públicos y no gubernamentales. Deberán proveer una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural, de ficción y de entretenimiento garantizando la participación ciudadana y la atención a las necesidades de la población. En todas las regiones del país se destinará una frecuencia a la recepción gratuita del canal de TV pública nacional y de Radio Nacional; y de igual forma se reservará al menos una frecuencia para una radio y una emisora de TV provincial y una emisora de FM municipal. Los servicios de la radiodifusión universitaria constituyen un sistema público de gestión autónoma y se reservará no menos de una frecuencia de radiodifusión a cada una de las Universidades públicas nacionales”.*

Punto 13: *“Los planes técnicos deberán reservar al menos el 33% de frecuencias, en todas las bandas, para entidades sin fines de lucro. En estos casos tendrá que prevalecer como criterio de asignación de frecuencias el plan de servicios y la inserción de las entidades en su comunidad”.*

Punto 14: *“La ley establecerá cuotas que garanticen la difusión sonora y audiovisual de contenidos de producción local, nacional y propia. Esto implica producción realizada por actores, músicos, directores, periodistas, artistas, investigadores y técnicos argentinos, y reglamentará la obligación de inversión en producción propia y en la compra de derecho de antena de películas nacionales”.*

Punto 15: *“La explotación de los servicios de radiodifusión es indelegable y debe ser prestada por el propio titular de la licencia”.*

Punto 16 *“Las repetidoras y cadenas deben ser una excepción a la regla de modo tal de priorizar el pluralismo y la producción propia y local, salvo para las emisoras estatales de servicio público o la emisión de acontecimientos de carácter excepcional”.*

Punto 17: *“La publicidad sonora y audiovisual será de total producción nacional y deberá siempre diferenciarse de los contenidos de la programación, no estará incluida en esta, se difundirá en tandas claramente identificadas al inicio y al final por la señal distintiva del medio y no inducirá a estafas y engaños a la comunidad”.*

Punto 18: *“Los sistemas de distribución de señales deberán incluir en su grilla de canales las emisoras de TV de aire de la localidad, el canal público nacional y un canal con producción informativa local y propia”.*

Punto 19: *“La autoridad de aplicación deberá respetar en su constitución el sistema federal y estará integrada además por organizaciones de la sociedad civil no licenciatarias y por representantes de las entidades representativas de los trabajadores de los medios y de las artes audiovisuales”.*

Punto 20: *“Se creará la figura de la “Defensoría del público”, con delegaciones en las provincias, que recibirá y canalizará las inquietudes de los habitantes de la Nación. Deberá incluirse un capítulo que garantice los derechos del público. Estos podrán ser ejercidos directamente por los habitantes de la Nación o a través de la defensoría del público”.*

Punto 21: *“En la nueva ley se deberá contemplar la normalización de los servicios de radiodifusión atendiendo a las necesidades de aquellos impedidos de acceder a una licencia por las exclusiones históricas de la ley 22.285 y la administración arbitraria de las frecuencias por parte del Estado nacional”.*

Bibliografía

Busso, N. y Jaimes, D. compiladores (2011). *La cocina de la Ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*. Foro Argentino de Radios Comunitarias

Mastrini, G. editor (2006). *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2004*. Buenos Aires: La Crujía