

La reforma comunicacional: La construcción de sus argumentos y condiciones de posibilidad a partir de 2001¹

María Soledad Segura²

Resumen

En 2009 se aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que reemplazó al Decreto-Ley de Radiodifusión dictado en 1980 durante la última dictadura militar y modificado por los gobiernos constitucionales posteriores. El proceso de debate y de construcción de las posibilidades de este cambio se inició a partir de la restauración del gobierno constitucional en 1983 y los primeros intentos de reforma del antiguo decreto-ley y continuó en la década de 1990 ante la acelerada concentración de la propiedad de los medios. Sin embargo, en esas dos décadas no se logró la reforma. En cambio, a partir de la crisis de 2001, se profundizó y aceleró el proceso de demanda de democratización del sistema mediático y de ampliación de las condiciones de posibilidad para conseguir la reforma legislativa, hasta que finalmente se impuso en 2009. Esto sentó las bases para la formulación e implementación de políticas de comunicación más democráticas. Analizaremos las estrategias de construcción de aceptabilidad de la propuesta en relación con el incremento del poder relativo de los agentes

Abstract

In 2009, the Congress passed a law on audiovisual media services which replaces the Broadcasting Decree issued in 1980 during the military dictatorship and amended by subsequent constitutional governments. The process of debate and construction of the possibilities of this change began after the restoration of constitutional government in 1983 and the first attempts to reform the old decree-law and continued in the 1990s in front of the accelerated concentration of ownership media. However, in those two decades the reform was not made. Instead, after the 2001 crisis, deepened and accelerated the process of demand for democratization of the media system and of the expanding conditions of possibility to achieve legislative reform, which was finally won in 2009. This laid the basis for formulation and implementation of democratic communication policies. Here we analyze these acceptability building strategies of the proposal in relation to the social partners that produced it and the conditions in which they occurred.

¹ Trabajo recibido el 30/09/2011. Aceptado el 20/11/2011.

²Magister en Comunicación y Cultura Contemporánea, CEA-UNC. Doctora en Ciencias Sociales, UBA. Este artículo recupera parte de la tesis defendida en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y titulada «Las disputas por democratizar las comunicaciones. Las tomas de posición de las organizaciones sociales (Córdoba, 2001-2009)».

sociales que la produjeron y con la ampliación del «espacio de posibles» en que fueron realizadas.

Palabras Clave: democratización de las comunicaciones, ley de servicios de comunicación audiovisual, estrategias de aceptabilidad, condiciones de posibilidad, agentes sociales

Keywords: democratization of communications, audiovisual communication services law, acceptability strategies, possibility conditions, social agents.

Introducción

En 2009 se aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que reemplazó al Decreto-Ley de Radiodifusión dictado en 1980 durante la última dictadura militar y modificado por los gobiernos constitucionales posteriores. El proceso de debate y de construcción de las posibilidades de este cambio se inició a partir de la restauración del gobierno constitucional en 1983 con los primeros intentos de reforma del antiguo decreto-ley y continuó en la década de 1990 ante la acelerada concentración de la propiedad de los medios. Sin embargo, en esas dos décadas no se logró la reforma y el año 2001 encontró al país con un sistema mediático en el que pocos operadores controlaban el mercado y tenían fuerte influencia política. Hasta entonces, por lo tanto, la reforma comunicacional continuaba siendo una promesa incumplida de la democracia. En cambio, a partir de la crisis de 2001, se profundizó y aceleró el proceso de demanda por el derecho humano a la comunicación y de ampliación de las condiciones de posibilidad para conseguir la reforma legislativa que lo consagrara. Desde entonces, la cuestión comunicacional ingresó en la agenda pública tanto de organizaciones sociales como del gobierno, hasta llegar al debate parlamentario y social y a la aprobación en 2009 de la nueva ley que sienta las bases para la formulación de políticas democratizadoras del sistema mediático en la Argentina. Por consiguiente, a diez años de 2001 –y, en parte, gracias al proceso desatado entonces-, la reforma comunicacional se convirtió –finalmente, casi tres décadas después- en una «promesa cumplida de la democracia».

Analizaremos las estrategias de construcción de aceptabilidad de la propuesta en relación con el incremento del poder relativo de los agentes sociales que la produjeron y con la ampliación del «espacio de posibles» en que fueron realizadas. Lo haremos desde una perspectiva que, si bien no niega la incidencia que pueden tener los valores y convicciones esgrimidos por los agentes como razones de sus prácticas; plantea, sin embargo, como hipótesis, que éstas encuentran una mayor eficacia explicativa al relacionarlas con la posición relativa de poder que define a los agentes que las produjeron.

En primer lugar, presentaremos las principales características del sistema de radiodifusión que diseñaba la norma de facto y las posteriores modificaciones realizadas por gobiernos constitucionales hasta el año 2001. Reseñaremos también el surgimiento de las demandas de democratización de las comunicaciones en la Argentina a partir de mediados de la década de 1980. Luego reconstruiremos, por un lado las características

del período 2001-2003 signado por la crisis socio-política y económica y, por otro, las prácticas de las organizaciones sociales que intervenían en comunicación en ese período. En tercer término, haremos referencia a las políticas de comunicación del gobierno de Néstor Kirchner y analizaremos la propuesta de reforma del sistema comunicacional realizado por la Coalición por una Radiodifusión Democrática en 2004. Finalmente, abordaremos cómo, a partir de 2008, el gobierno de Cristina Fernández tomó la propuesta de la Coalición e impulsó el debate público sobre la estructura y funcionamiento del sistema mediático hasta lograr la reforma de la ley.

Del control ideológico al «cerco informativo» y la emergencia de las demandas de democratización comunicacional (1980-2001)

En 1980, la Junta Militar encabezada por Jorge R. Videla (1976-1980) dictó el decreto-ley 22.285 que estableció el sistema de medios que estuvo vigente en la Argentina durante los siguientes veintinueve años. Esta norma configuraba la comunicación como un bien comercial con control del Estado.

«La norma fue diseñada por funcionarios del Poder Ejecutivo con el asesoramiento de las principales asociaciones patronales del sector (la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas –ARPA- y la Asociación de Telerradiodifusoras Argentinas –ATA-), de ahí que su contenido sea el resultado de la coincidencia de los intereses del Estado (control ideológico) y los empresarios (fin de lucro).»³

Con la recuperación del régimen constitucional de gobierno en 1983, el ex presidente Raúl R. Alfonsín (1983-1989) suspendió la aplicación del Plan Nacional de Radiodifusión (PLANARA) que la Junta Militar había aprobado en 1981 para implementar los concursos para la adjudicación de frecuencias de radiodifusión. Esto tuvo consecuencias no deseadas: en las décadas del 80 y 90 se establecieron miles de radios sin licencia en todo el país. Las radios comunitarias formaron parte de un proceso social de demanda de expresión, otras se constituyeron con fines de lucro como alternativa laboral, y otras tantas fueron instaladas por punteros políticos⁴.

Alfonsín impulsó en 1985 la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia (COCODE), organismo multipartidario en el que estaban representadas las principales fuerzas políticas del momento, al que solicitó la elaboración de un proyecto de ley de radiodifusión de la democracia. El proyecto del COCODE establecía el derecho a la información como complemento de la libertad de expresión; proponía una autoridad de aplicación con un cuerpo colegiado asesorada por una junta que incluía

³ POSTOLSKI Y MARINO, 2005: 175.

⁴ Com, 2005: 196.

sectores sociales; creaba un sistema audiovisual gubernamental y otro estatal; posibilitaba que cualquier persona jurídica pudiera acceder a medios audiovisuales; creaba la figura del defensor público; imponía limitaciones a los medios gráficos para acceder a licencias de radiodifusión, y permitía redes que no abarcaran más de cinco emisoras, pero éstas no podían cubrir más de un 30 por ciento de su emisión con material de esa procedencia; imponía asimismo porcentajes obligatorios de producción⁵.

Sin embargo, la Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Independientes (CEMCI) -una agrupación de cámaras de dueños privados de diarios, revistas, radios y canales de televisión- presionó a funcionarios y legisladores para evitar la sanción del proyecto del COCODE que, finalmente, nunca se trató en el recinto del Congreso⁶.

De acuerdo al Decreto-Ley de Radiodifusión, sólo podían ser adjudicatarias de licencias radioeléctricas las personas físicas o jurídicas con fines comerciales, no así las asociaciones sin fines de lucro. De este modo, las radios comunitarias del país quedaron confinadas a una ilegalidad generalmente tolerada por los organismos de control – aunque en algunos períodos fueron reprimidas- pero sin poder tampoco exigir que se controlen las interferencias producidas a sus señales por superposición de bandas con otras emisoras. Frente a esto, en 1985 fundaron la Asociación de Radios Comunitarias (ARCO) en Buenos Aires, Rosario y Tucumán, que posteriormente se transformará en FARCO (Foro Argentino de Radios Comunitarias⁷.

Durante la primera presidencia de Menem (1989-1995), la Ley 23.696 de Reforma del Estado consagró la «desregulación, privatización, desmonopolización» para todas las políticas públicas incluyendo las de comunicaciones y flexibilizó «puntos clave de la Ley 22.285 que imposibilitaban hasta el momento la constitución legal de conglomerados en forma de multimedios»⁸. Se configuró así un sistema de medios de propiedad privada con presencia de empresarios nacionales en un mercado oligopólico, con dos grandes grupos multimedios: Telefó y Clarín.

En tanto, el período de su segunda presidencia (1995-2000), se caracterizó en el sector de la radiodifusión y las telecomunicaciones, por la «presencia del capital financiero transnacional, concentración y centralización del capital, incorporación intensiva de nuevas tecnologías y expansión de los servicios ofertados»⁹. En ese lustro, empresas de telecomunicaciones de capitales extranjeros y transnacionales de comunicación adquirieron las principales empresas de radiodifusión del país. Al finalizar este período, el grupo español CEI-Telefónica era el principal agente del sistema. «Las transformaciones producidas en el sector de las comunicaciones en la Argentina en los

⁵ Ver COCODE, 1988.

⁶ Com, 2006.

⁷ BUSSO E, 2011. De aquí en adelante, se utilizará esta referencia (apellido, letra E mayúscula, año) para remitir a una entrevista realizada durante la investigación para la tesis doctoral.

⁸ ROSSI, 2005: 237.

⁹ ALBORNOZ Y HERNÁNDEZ, 2005: 259.

noventa son una de las más radicales de la historia»¹⁰. Sin embargo, no tuvieron como consecuencia el desarrollo de estructuras más competitivas¹¹.

Frente al ingreso de capitales privados, extranjeros y la acelerada concentración en la propiedad de los medios que la ley de reforma del Estado permitió al modificar la Ley 22.285, en la década de 1990, las entidades gremiales, sociales y universitarias del campo comunicacional comenzaron a articularse políticamente en torno a la demanda de democratizar las comunicaciones. En 1997 se conformó la Cámara Argentina de Radiodifusores Cooperativos (CARCO)¹². Los gremios del sector se agruparon en la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación Social (COSITMECOS) frente a las primeras privatizaciones de medios: las de los Canales 11 y 13 de Buenos Aires. Por su parte, ante los decomisos y cierres de radios comunitarias, FARCO impulsó la derogación del artículo 45 de la Ley 22.285, que les impedía prestar servicios de radiodifusión y, por lo tanto, les imposibilitaba participar de las licitaciones de licencias¹³. En ese marco, en 1999, la emisora cordobesa FM La Ranchada, representada por Miguel Julio Rodríguez Villafañe, presentó un recurso de amparo por la imposibilidad de participar en el concurso por la licitación de frecuencias.

Entre 1999 y 2001, el gobierno de la Alianza intentó sin éxito regularizar la radiodifusión. Las políticas de comunicación de la Alianza se caracterizaron por «la continuidad del liberalismo comunicacional existente matizado por ciertas dosis de transparencia y prolijidad planificatoria»¹⁴. De la Rúa vetó la Ley de Radio y Televisión Argentina. En su lugar, creó el Sistema Nacional de Medios Públicos –conocido como el «multimedios oficial»- para integrar el SOR, Canal 7 y Telam (290-291). Por su parte, el COMFER, a cargo de Gustavo López, elaboró un proyecto de ley de radio y teledifusión que no llegó a sancionarse. Desde esa repartición, también se le dio cierto impulso a la radiodifusión a través de la apertura de radios en escuelas de frontera» y se intentó normalizar el espectro radioeléctrico¹⁵.

La crisis política y mediática y las estrategias alternativistas (2001-2003)

La Argentina inició el siglo XXI con el estallido de una crisis estructural de la economía que expulsó de la matriz productiva a millones de trabajadores y elevó los índices de pobreza, y una crisis del sistema político, un «colapso de la confianza pública en el país»¹⁶. Las nuevas condiciones favorecieron la mayor visibilidad de los movimien-

¹⁰ GARCÍA LEIVA, 2005: 287.

¹¹ MASTRINI Y BECERRA, 2006: 86.

¹² RODRÍGUEZ VILLAFANE, 2009: 148.

¹³ BUSSO E, 2011; LAZZARO E, 2011; PICCONE E, 2011.

¹⁴ GARCÍA LEIVA, 2005: 303.

¹⁵ GARCÍA LEIVA, 2005: 305.

¹⁶ NOVARO, 2002: 9-30 y 31-106; MOCCA, 2002: 253-288.

tos sociales existentes, particularmente de las agrupaciones piqueteras, y potenció la emergencia de otras formas de auto-organización social: asambleas barriales, clubes de trueque, grupos de ahorristas, cartoneros, fábricas gestionadas por sus trabajadores, colectivos contraculturales y de contra-información o comunicación alternativa. Estas nuevas organizaciones expresaron «el mandato destituyente» de las jornadas de diciembre de 2001¹⁷ –manifestado en la consigna «¡Que se vayan todos y que no quede ni uno solo!»- e impulsaron un corrimiento a favor de la política como una dimensión originaria de lo social.

En relación con esto, también se pusieron en cuestión los criterios de valoración de la relación entre comunicación y política. Ante la crisis de las políticas neoliberales y de la democracia representativa, la comunicación se tornó necesaria para disputar nuevos sentidos y definiciones del orden social común. La emergencia de nuevos actores socio-políticos conllevó la necesidad de disputar la visibilidad y los sentidos de la propia identidad y de las demandas para la presentación en el espacio público también mediático. El modo de organización y práctica política asamblearia, horizontal y no delegativa, implicó la necesidad de articular prácticas en red con otros semejantes para construir poder «desde abajo». De este modo, las organizaciones sociales y políticas otorgaron cada vez mayor relevancia a la cuestión comunicacional y la consideraron inscindible de las luchas políticas.

En el sector mediático, el proceso de concentración de la propiedad de los medios a partir de la compra de pequeñas empresas y competidores en la década de los 90, se había realizado gracias al fuerte endeudamiento externo de las empresas capaces de emitir obligaciones negociables en dólares¹⁸. Esto las ubicó en una posición sumamente frágil ante la salida de la convertibilidad. Con la crisis de 2001, requirieron de la asistencia del Estado para evitar la quiebra de los grupos más importantes¹⁹. En tanto, el mecanismo de *cram down* para los casos de quiebras empresariales -mediante el cual los acreedores externos tienen prioridad para adjudicarse las empresas insolventes- restituido por el Congreso de la Nación en 2002, dejaba en una situación aún más frágil a los grupos de comunicación endeudados.

Ante la presión de los grandes medios y frente a una coyuntura política inestable, el presidente interino Eduardo A. Duhalde (2002-2003) impulsó la sanción de la ley de defensa de las industrias culturales «a la medida de los intereses de los grandes grupos de medios»²⁰ que fue finalmente aprobada durante el gobierno de Néstor C. Kirchner (2003-2008). Además, Duhalde intentó avanzar con una reforma del Código Penal que aplicara sanciones penales a quienes no dispusieran de licencias de radiodifusión.

En ese marco, y de modo similar a lo que sucedía en otros países latinoamericanos, comenzaron a registrarse en la Argentina signos de una crisis de credibilidad

¹⁷ SVAMPA, 2008a: 117-118.

¹⁸ MASTRINI, BECERRA, BARANCHUK Y ROSSI, 2005: 17.

¹⁹ MASTRINI Y BECERRA, 2006: 87.

²⁰ MASTRINI, BECERRA, BARANCHUK Y ROSSI, 2005: 20.

mediática a causa de la participación de los medios masivos de comunicación en la legitimación de las políticas predominantes en la década anterior y de la concentración del mercado mediático. «El derrumbe tuvo como protagonista a las más importantes herramientas de intermediación social. Entre ellas, los medios comerciales de comunicación»²¹. La crisis de credibilidad mediática puso en cuestión «los modelos de construcción de información, del periodismo y de los medios» y se manifestó en «las distancias entre la información ofrecida y las demandas y expectativas de la sociedad» y en «la invisibilidad de unos temas y actores o la legitimación de otros»²².

En esas condiciones, se profundizó el proceso de articulación social en torno a la demanda por la democratización de las comunicaciones. Se multiplicaron las experiencias comunicacionales que procuraron dar respuesta a estos cambios y que desarrollaron predominantemente dos tipos de estrategias de diferenciado nivel de radicalidad²³ en términos de su pretensión de reforma del sistema comunicacional²⁴:

- Las adaptativas: colectivos de comunicadores asesoraban a movimientos sociales para lograr mayor eficacia en sus intentos de aparición en los medios masivos de comunicación de gestión privada, aprovechando sus «brechas» o «fisuras», con el objetivo de hacerse visibles como sujetos e incluir sus demandas y propuestas en la agenda mediática. Partían de una naturalización del sistema de medios masivos existente, que convivía con una conciencia crítica de que eran funcionales al poder, pero también una conciencia de la propia impotencia de encarar modificaciones en ese sistema. Postulaban, entonces, la necesidad de que los actores excluidos de las posibilidades expresivas y de acceso a la información se adaptasen a las reglas de juego impuestas por esos medios, para lo cual recibían el apoyo de profesionales expertos en el tema y solidarios con sus luchas. Implicaba un modelo instrumental de la comunicación concebida como herramienta en las disputas sociales. Estas propuestas fueron las de menor nivel de radicalidad impulsadas por la sociedad civil desde 2001.
- Las de producción o modificación de las reglas de juego al interior del propio medio en los casos de medios alternativos que fueron impulsados por organizaciones sin fines de lucro y de los medios impulsados por cooperativas de trabajo en empresas mediáticas recuperadas por sus trabajadores que pretendieron dis-

²¹ LAVACA, 2006: 21.

²² REY, 2003.

²³ Hablamos de los diferentes niveles de radicalidad de las propuestas, para referimos a la mayor o menor pretensión de reforma del sistema comunicacional en su conjunto (en estrategias basadas en la noción de la comunicación como derecho humano, bien social y por lo tanto, público), a diferencia de la radicalidad en términos de ruptura con el sistema comunicacional existente para construir una alternativa particular, pero que no constituiría –en principio– una propuesta de cambio de las reglas de juego generales de dicho sistema (en prácticas de comunicación alternativa, por ejemplo).

²⁴ SEGURA, 2011.

putar -desde otro modelo productivo- su participación en el mercado. Estas prácticas, si bien planteaban una ruptura con el sistema comunicacional existente para construir una alternativa de producción comunicacional y de trabajo particular, no implicaban necesariamente –en principio- una propuesta de cambio de las reglas de juego generales de dicho sistema. Constituyeron, por lo tanto, propuestas de un nivel intermedio de radicalidad. Estos agentes produjeron estrategias de comunicación alternativa como respuesta a exclusiones dentro de las esferas públicas dominantes. Por eso, contribuyeron a ampliar los tópicos considerados públicos, los sujetos autorizados para hablar públicamente y las modalidades expresivo-culturales consideradas aceptables para participar públicamente.

Estas disputas permitieron pensar también en la necesidad de reivindicar la comunicación como un derecho universal que debe ser garantizado más allá de quién sea el prestador del servicio.

La recuperación del Estado y la radicalización de las propuestas (2003-2008)

En mayo de 2003, asumió el primer presidente electo por voto popular desde 2001. Desde su asunción, los discursos de Néstor C. Kirchner (2003-2007), manifestaban un cambio con respecto a los años 90: configuraba un proyecto alternativo de país, con características redistributivas y productivas para lo que proponía recuperar el rol del Estado en articulación con organizaciones de la sociedad civil²⁵. Era crítico también de la dictadura de 1976 «que estableció los parámetros económicos y las normas legales de sectores condicionantes de la democracia, como la comunicación (y la radiodifusión)»²⁶. Estas tomas de posición se acompañaron, en los primeros tiempos de la gestión, de políticas de alto valor simbólico como la recuperación del predio de la ESMA, el juicio político a algunos miembros de la Corte Suprema de Justicia junto con la designación de nuevos y reconocidos integrantes del máximo tribunal, la propuesta de quita del 75% de la deuda externa a los acreedores privados y el impulso otorgado a algunas normas como la reforma de la Ley de Migraciones que databa de la dictadura, en 2003, y la derogación de la Ley de Reforma Laboral de 2000 conocida como «Ley Banelco» por las sospechas de coimas a senadores, en 2004.

Estas señales de cambio en la orientación de las políticas, al tiempo que se incrementaba el poder del Estado en relación con empresarios de medios masivos ante la proximidad del vencimiento de las licencias de radiodifusión, sumados a las promesas explícitas realizadas por funcionarios del área²⁷, permitían suponer que también en el caso del sistema comunicacional el Gobierno impulsaría políticas que fortalecieran el

²⁵ MARTÍNEZ, 2003; SEGURA, 2006.

²⁶ MARINO, 2005: 3.

²⁷ Ver MARINO, 2005.

rol del Estado y de las organizaciones sociales en desmedro de las corporaciones de medios²⁸.

Sin embargo, la política comunicacional de la gestión de Kirchner, si bien permitió avances del sector social y del sector estatal como prestadores del servicio de radiodifusión, en general tuvo mayor afinidad con los intereses de los propietarios de medios. Mientras el sistema político mantenía su debilidad, los grupos multimedia comenzaron a recuperar sus ingresos publicitarios y a reestructurar su deuda²⁹.

Por su parte, en un fallo histórico, en 2003, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión 22.285 que impedía a personas físicas o jurídicas sin fines de lucro ser titulares de licencias de radiodifusión, en la causa iniciada por Radio La Ranchada³⁰. Luego de este fallo, el Congreso de la Nación modificó por Ley 26.053 en 2005 el artículo 45 de esa norma eliminando la restricción que circunscribía el acceso a licencias de radiodifusión a las sociedades comerciales. Sin embargo, el Congreso excluyó explícitamente a las cooperativas que simultáneamente prestasen servicios públicos, las únicas en el interior del país con posibilidades de competir frente a los proveedores monopólicos del servicio, al impedirles la prestación de televisión por cable donde hubiera otro licenciataria³¹.

Por otra parte, el Gobierno generó también algunas medidas para fortalecer el sistema de medios de gestión estatal y reposicionarlos en el mercado de medios. En 2004, firmó el acuerdo de inclusión de Argentina en la televisora sudamericana Telesur y en 2005 creó el Canal Encuentro dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Ese año, aumentó también el presupuesto para Canal 7 y Radio Nacional, la emisora estatal llegó a través de estaciones propias a 17 nuevas ciudades y a partir de 2007 se modificó la programación del Canal 7³².

En 2003, el Congreso aprobó la Ley 25.750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales, que había sido impulsada por Duhalde. Esta norma «reconoce por primera vez en la historia argentina un estatuto diferenciado a las industrias culturales, entre ellas a las de radiodifusión, y promueve su protección»³³. No obstante, otorgó beneficios al sector privado comercial al «evitar que aquellos grupos que aún no habían quedado en manos del capital extranjero [luego de 2001] sean absorbidos por sus acreedores externos por no pagar» las deudas asumidas para sostener el proceso de concentración de propiedad operado en los años 90³⁴.

El entonces presidente Kirchner, el 20 de mayo de 2005, por medio del Decreto 527, suspendió por diez años el vencimiento de las licencias de radiodifusión a los

²⁸ MASTRINI E, 2010; BUSSO E, 2011.

²⁹ MASTRINI, BECERRA, BARANCHUK Y ROSSI, 2005: 21.

³⁰ RODRÍGUEZ VILLAFANE, 2009: 186-188.

³¹ RODRÍGUEZ VILLAFANE E, 2008; Piccone E, 2011.

³² MONJE, 2010: 206.

³³ MONJE, 2010: 173.

³⁴ MASTRINI, BECERRA, BARANCHUK Y ROSSI, 2005: 21-22.

propietarios privados de los medios masivos de comunicación. Con esta medida, se suspendió el cómputo de los plazos que la ley otorgaba de quince años más diez de prórroga por única vez, extendiendo por otros diez el término original. De este modo, se perdió esa importante oportunidad de plantear reformas profundas al sistema de medios del país y de derogar la Ley de Radiodifusión 22.285.

Además, en 2007, Kirchner autorizó por decreto la operación conjunta de los dos mayores prestadores de televisión por cable de la Argentina: Cablevisión y Multicanal. Así, el Grupo Clarín, del que formarían parte desde entonces las cableras, «alcanzaba un mercado del 70% de abonados del país»³⁵, lo que implicó otorgarle el monopolio de este negocio en gran parte del territorio nacional.

En el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil que intervenían en el campo comunicacional, en este período, por una parte, se registró una crisis de la comunicación alternativa y de las prácticas adaptativistas ligadas a la movilización social que planteaban un retiro hacia el campo de lo social³⁶.

En tanto, por otra parte, emergió un tercer tipo de estrategia: articulaciones inter-institucionales impulsaron modificaciones de las reglas de juego generales del sistema comunicacional en experiencias basadas en el modelo de la comunicación como derecho humano universal, bien social y, por lo tanto, servicio público. Desde esta perspectiva, la comunicación se presentaba como esencial para la política, la democracia y la ciudadanía. La desarrollaron de diversos modos articulaciones entre organizaciones sociales, medios comunitarios y alternativos, e instituciones estatales autónomas como las universidades y los medios de gestión estatal. Fueron experiencias ligadas a la consolidación institucional de la política representativa en la medida en que reconocían, reivindicaban y requerían del Estado como regulador del orden social y responsable de garantizar el derecho a la comunicación, pero recuperaban también la politización social asamblearia en su modalidad organizativa. Estas organizaciones hicieron las propuestas de mayor nivel de radicalidad producidas hasta el momento en la Argentina, en la medida en que proponían modificar las reglas de juego generales del sistema mediático.

Esta opción tuvo una versión defensiva de seguimiento del respeto a los derechos a la comunicación y denuncia de sus incumplimientos y violaciones en los casos de observatorios y veedurías de medios de comunicación y de comisiones de control y seguimiento de la libertad de expresión y el derecho a la información; y una variante propositiva que produjo iniciativas de nuevas leyes y regulaciones del área, cuyo caso paradigmático es la Coalición por una Radiodifusión Democrática.

Efectivamente, el avance más importante que se realizó en la Argentina en las propuestas ciudadanas para la democratización de las comunicaciones cristalizó en 2004, cuando la Coalición por una Radiodifusión Democrática presentó su propuesta de 21 Puntos por una Nueva Ley de Radiodifusión para la Democracia. La Coalición fue la

³⁵ MONJE, 2010: 192.

³⁶ SEGURA, 2011.

más amplia alianza conformada por organizaciones y personalidades del país, que incluía a casi todos los sujetos del campo comunicacional que buscaban un cambio en las reglas de juego del sistema mediático, junto con actores que intervenían en otros ámbitos de lo social. Estos agentes diversos lograron consensuar una propuesta integral común; iniciativa que fue la de mayor radicalidad –en términos de su pretensión de reforma del sistema comunicacional- de las concebidas hasta el momento en la Argentina, y que fue tomada como base de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual aprobada en 2009.

La articulación gobierno-sociedad civil para impulsar una nueva ley (2008-2009)

Marzo de 2008, a tres meses de la asunción de una nueva gestión de gobierno, estuvo signado por la alta confrontación política originada por las entidades agropecuarias, representativas de uno de los principales sectores de la producción económica del país, que se oponían a que el gobierno aumentara el gravamen sobre sus rentas. El apoyo a su protesta por parte de grupos concentrados de poder mediático se convirtió en una oportunidad para que el Poder Ejecutivo Nacional a cargo de Cristina Fernández (2008-) pusiera en discusión pública la estructura y funcionamiento del sistema de medios, relanzara un observatorio de la discriminación en los medios e impulsara una nueva ley de radiodifusión. Esto se produjo en un inédito marco de enfrentamiento con los grandes grupos mediáticos y de movilización y debate social sobre el tema.

El gobierno impulsó esta iniciativa cuando su representatividad fue puesta en cuestión por las entidades agropecuarias que nucleaban a uno de los sectores de la producción más importantes del país y por los grandes grupos de medios. Se encontraba, además, frente a la inminencia del acceso a la digitalización, cambio tecnológico para el que la norma vigente se presentaba obsoleta. Ante la necesidad de acceder a medios propios, debilitar a medios opositores³⁷ y de fortalecer su articulación política con otros sectores de la sociedad, encaró la reforma en confluencia de intereses con, por una parte, las organizaciones sociales y los académicos que impulsaban la reforma de la ley de radiodifusión³⁸ y, por otra parte, con sectores empresarios como otros grupos de mediáticos³⁹ y las compañías telefónicas⁴⁰.

La administración central apeló a diversas estrategias complementarias para construir las condiciones necesarias para modificar la ley de radiodifusión: realizó consultas con todos los sectores sociales organizados del campo, estableció alianzas con algunos de ellos, impulsó deliberaciones abiertas a los ciudadanos, incentivó a medios comple-

³⁷ SORJ, 2010; MASTRINI E, 2010; CABUS E, 2010.

³⁸ LAZZARO E, 2011; PICCONE E, 2011; LORETI E, 2010; BUSO E, 2011; MASTRINI E, 2010.

³⁹ PICCONE E, 2011.

⁴⁰ GLANZ, 30/05/08; CURIA, 29/01/11; MASTRINI E, 2010.

cientes, desincentivó a medios críticos por medio del otorgamiento diferenciado de publicidad oficial y de regulaciones del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) y dio el debate en el espacio público mediático y también en el urbano (en actos y movilizaciones) a través de funcionarios, dirigentes sociales, intelectuales y periodistas afines.

Las principales empresas mediáticas se opusieron sistemáticamente a las políticas impulsadas por la nueva gestión de gobierno con series negativas a la administración central en sus notas y editoriales⁴¹, con comunicados públicos y *lobbies* no tan públicos de las cámaras empresarias que los agrupan. Sus posicionamientos dejaron al descubierto intereses económicos y políticos comunes con los sectores agroexportadores. En esta etapa, a partir de que un actor poderoso como el gobierno impusiera el debate público sobre la estructuración del sistema de comunicación audiovisual, se produjo una novedad informativa: los medios de comunicación comenzaron a ser objeto de análisis en sus propias publicaciones. En las condiciones de enfrentamiento entre medios del sector privado y el gobierno, se abrieron asimismo nuevos medios y *blogs* con línea editorial afín al oficialismo. A pesar de los altos niveles de concentración de la propiedad registrados, las empresas mediáticas estaban atravesando entonces una situación de relativa fragilidad en la medida en que el mercado de medios era inestable⁴², la convergencia tecnológica ampliaba y diversificaba sus potenciales competidores, las ventas de la prensa caían, se acrecentaba el proceso de desintermediación en «las nuevas prácticas de la comunicación política», se producían cambios «en la estructura de negocios de las empresas», y en el «quehacer periodístico con las nuevas formas de periodismo virtual»⁴³.

Cabe suponer que, a medida que las empresas mediáticas fueron dando el debate sobre la estructuración del sistema mediático en sus emisiones y publicaciones, crecientes sectores de la población comenzaron a desnaturalizar el sistema de medios. Además, «la confrontación (...) con presidentes que gozan de una altísima popularidad ha contribuido a ponerlos en cuestión por primera vez desde el inicio de la última ola de democracia en América Latina»⁴⁴. Si esto efectivamente fue así, podría considerarse uno de los mayores logros de este proceso.

Por su parte, cuando el gobierno impulsó la discusión sobre políticas de comunicación, las organizaciones que en la Argentina incluían en su agenda la democratización de las comunicaciones se reactivaron y llegaron a tener una importante presencia en el espacio público tanto urbano como mediático. Predominaron, por lo tanto, los movimientos que impulsaban la modificación de las reglas de juego del sistema comu-

⁴¹ DsD, 14/08/08.

⁴² BECERRA, 10/10/09.

⁴³ SORJ (2010: 6-10) sostiene que en Latinoamérica los medios están siendo enfrentados por los gobiernos «no por su poder sino a causa de su creciente fragilidad». En la Argentina esto constituyó al menos una condición de posibilidad relevante para implementar la reforma propuesta.

⁴⁴ NATANSON, 2010: 21.

nicacional general en la línea surgida en el período anterior, ligados ahora a fortalecer y participar de la iniciativa gubernamental⁴⁵.

En particular, la Coalición por una Radiodifusión Democrática adquirió protagonismo en la escena pública a partir del anuncio gubernamental de que el proyecto de nueva norma se basaría en los 21 Puntos. La Coalición desarrolló en este período una actividad inusitada para, por una parte, incidir directamente sobre funcionarios del Poder Ejecutivo y legisladores del Congreso de la Nación para participar en la definición del proyecto de ley que se estaba redactando; y, por otra parte, para incidir en la opinión pública procurando generar consenso acerca de la necesidad de modificar la ley de radiodifusión y de hacerlo en la dirección planteada por los 21 Puntos. Para entonces, la Coalición había llegado a transformarse en una referencia y los 21 Puntos habían alcanzado un alto nivel de aceptabilidad en base a la solidez de su propuesta – tenían una orientación clara, pero tampoco eran irreductibles-, a la legitimidad de quienes la enunciaron -expresaban un reclamo legítimo de la sociedad civil- y a las condiciones sociales que permitieron su visibilidad y reconocimiento y que aseguraron su aceptabilidad y eficacia.

Finalmente, el 18 de marzo de 2009 la Presidenta presentó la Propuesta de Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Esta Propuesta recuperó de modo sistemático, argumentado y central los 21 Puntos por una Ley de Radiodifusión de la Democracia presentados en 2004 por la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Se fundó también en las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los tratados internacionales y las declaraciones de los relatores de libertad de expresión de diversos organismos internacionales que reconocían la libertad de expresión como un derecho humano y a la radiodifusión como un modo de expresión de dicho derecho y, por lo tanto, como bien cultural y social. Se basó asimismo en un inédito trabajo de legislación comparada que recuperó aspectos virtuosos de múltiples legislaciones internacionales. Retomó también la preocupación internacional sobre la necesidad de excluir a los servicios de comunicación audiovisual de los acuerdos de comercio de servicios formulados en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de impulsar, en cambio, legislaciones especiales para estas industrias culturales.

Estableció la administración equitativa del espectro y su consiguiente reserva, el reconocimiento del sector social comunitario y la habilitación de actores públicos no comerciales en el uso del espectro, la configuración del Estado como un prestador complementario –que abandona su rol subsidiario-, la limitación a la concentración y a la propiedad cruzada, la creación de instituciones pluralistas de contralor y diseño de políticas de comunicación, y la creación de la figura del defensor del público. De este modo, ofrecía un marco de garantías sobre la base de la defensa de los derechos humanos, que era hasta el momento inexistente en nuestro país⁴⁶.

⁴⁵ SEGURA, 2011.

⁴⁶ MONJE Y SEGURA, 2009.

El proyecto fue objeto de un extenso debate social y parlamentario. El Poder Ejecutivo organizó 24 Foros de Consulta Pública en las provincias en los que los funcionarios recogieron aportes para mejorar la propuesta. Y, una vez que el proyecto definitivo ingresó al Congreso de la Nación, se realizaron audiencias públicas en las dos Cámaras.

Finalmente, la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 fue sancionada por el Congreso de la Nación el 9 de octubre de 2009, convirtiéndose así en la segunda ley de radiodifusión de la historia argentina en ser aprobada por un gobierno constitucional.

Esta norma fue parte de una serie de políticas de Estado que a partir de 2003 procuraron revertir políticas de los años 90 y de la dictadura. En general, estas políticas tendieron a reposicionar al Estado en un rol activo de interventor y regulador del orden social, en articulación con organizaciones sociales que impulsaban cambios en cada área⁴⁷.

Consideraciones Finales

Hasta la crisis de 2001, el reemplazo del decreto-ley de radiodifusión heredado de la última dictadura militar y modificado por los siguientes gobiernos constitucionales, por una nueva ley, continuaba siendo una promesa incumplida de la democracia. Diez años después –y, en parte, gracias al proceso desatado entonces–, la reforma comunicacional se convirtió –finalmente– en una promesa cumplida de la democracia. Esto fue posible por la conjunción de tres factores:

- 1) La producción, por parte de los agentes de la sociedad civil que impulsaban la reforma, de estrategias de construcción de aceptabilidad de la propuesta;
- 2) El incremento del poder relativo de los agentes sociales que la produjeron; y
- 3) La ampliación del «espacio de posibles» en que fueron realizadas.

En primer lugar, con respecto a las estrategias, los 21 Puntos por el Derecho a la Comunicación consensuados por las organizaciones que integraban la Coalición por una Radiodifusión Democrática constituyeron una propuesta sólida por lo bien argumentada, estaba fundada en valores inobjetables en la Argentina de la época, y no era irreductible en la medida en que reconocía tres sectores de la radiodifusión.

En segundo lugar, la propuesta fue impulsada por una amplia articulación de prestigiosas y diversas organizaciones de la sociedad civil argentina tanto del campo comunicacional como que intervenían en otros ámbitos de lo social. Por lo tanto, la constitución de la Coalición por una Radiodifusión Democrática les permitió incrementar su poder relativo al trabajar conjuntamente para impulsar una ley de radiodifusión. La sociedad civil del campo comunicacional había ido profundizando su acumulación

⁴⁷ ETCHMENDY, 2008; PANIZZA, 2005; Becerra, 2010.

de poder relativo a partir de 2001 cuando se puso de manifiesto que la lucha por los derechos a la comunicación y la democratización de las comunicaciones era central para disputar por un nuevo orden social.

En tercer término, durante esta «década corta» entre 2001 y 2009, se amplió el espacio de posibles para impulsar la democratización de las comunicaciones en varios sentidos. Por una parte, después de la crisis de 2001, asumieron gobiernos críticos de las políticas neoliberales que habían posibilitado la concentración y extranjerización de la propiedad de los medios. Por otra parte, se registró una crisis de credibilidad mediática por la distancia entre las expectativas informativas y expresivas de la ciudadanía y la oferta mediática. Y, por su parte, las empresas mediáticas se encontraban en una situación de relativa fragilidad debido a que la convergencia digital implicaba la aparición de un nuevo y poderoso competidor en el mercado: las empresas telefónicas.

Sin embargo, tanto la construcción de estrategias aceptables y de acumulación de poder relativo por parte de un agente legítimo como la ampliación de las condiciones de posibilidad, constituyeron condiciones necesarias pero no suficientes para imponer la reforma, tal como quedó demostrado en la «oportunidad perdida» de 2005. La nueva ley sólo fue sancionada cuando se desató un conflicto entre los otros dos sectores con poder: el gobierno a cargo del Estado y las empresas mediáticas. Por lo tanto, la eficacia de las estrategias desarrolladas para fundar el cambio de la ley se vinculó, no sólo con los valores esgrimidos como sus fundamentos, sino más bien con el estado de las relaciones de fuerza en el sistema comunicacional y en el proceso social global en el período considerado, en el que tuvo especial relevancia la iniciativa gubernamental.

Bibliografía

- ALBORNOZ, Luis A. y HERNÁNDEZ, Pablo (2005) «La radiodifusión en Argentina entre 1995 y 1999: concentración, desnacionalización y ausencia de control público», en: MASTRINI, Guillermo (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*, La Crujía, Buenos Aires, 2º Edición: 2006, págs. 257-285.
- BECERRA, Martín (2010) «Las noticias van al mercado: etapas de intermediación de lo público en la historia de los medios de la Argentina», en: LUGONES, Gustavo y FLORES, Jorge (comps.) *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el Bicentenario*, UNQ, Bernal, Agosto 2010, págs. 139-165.
- COCODE (1988) «Proyecto de ley de Radiodifusión y dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia», Eudeba, Buenos Aires.
- COM, Sergio (2006) «Alfonsinismo, contexto político y medios de comunicación», en: MASTRINI, Guillermo (comp.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y política de comunicación en la Argentina (1920- 2004)*, La Crujía Ediciones, 2º Edición, págs. 185-210.

- ETCHEMENDY, Sebastián (2008) «¿Izquierda de actores o de política social? El dilema del progresismo en América Latina», en: *Revista Umbrales*, N° 5, julio 2008, págs. 103-112.
- GARCÍA LEIVA, María Trinidad (2005) «Fin de milenio: concentración, continuidad y control. Una mirada sobre las políticas de radiodifusión del gobierno de Fernando de la Rúa», en: Mastrini, Guillermo (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920- 2004)*, La Crujía, Buenos Aires, 2º Edición: 2006, págs. 287- 307.
- LAVACA (2006) *El fin del periodismo y otras buenas noticias. Los nuevos medios sociales de comunicación: una hipótesis y una guía*, Ediciones lavaca, Buenos Aires.
- MARINO, Santiago (2005) «A mitad de camino: ¿Políticas? de comunicación en la Argentina kirchnerista», ponencia en: *III Congreso Panamericano de Comunicación*, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.fisyp.org.ar/> WEBFISYP/MARINO.doc Consultado en: abril de 2010.
- MARTÍNEZ, Fabiana (2003) «Partidos del mercado, partidos del Estado: los discursos pre-electorales de la campana argentina del 2003», en: BONETTO, María Susana, CASARÍN, Marcelo y PIÑERO, María Teresa, Eds. (2004) *Escenarios y nuevas construcciones identitarias en América Latina*, Compañía de Libros SRL, Córdoba, págs. 231-246.
- MASTRINI, Guillermo y BECERRA, Martín (2006) *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martín; BARANCHUK, Mariana y ROSSI, Diego (2005) «Introducción», en: MASTRINI, G. (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920- 2004)*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2º Edición: 2006, págs. 11-28.
- MOCCA, Edgardo (2002) «En defensa de la política (en tiempos de crisis)», en: Novaro, Marcos (comp.) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Norma, Buenos Aires, págs. 253-288.
- MONJE, Daniela Inés (2010) *Políticas de radiodifusión frente a procesos de integración regional: Caso MERCOSUR 1991-2007*, Tesis para optar al grado de Doctora en Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires. Mimeo.
- MONJE, Daniela Inés y SEGURA, María Soledad (2009) «Informe sobre la propuesta de ley de servicios de comunicación audiovisual», Córdoba, 6/04/09. Mimeo.
- NATANSON, José (2010) «Medios y ‘Nueva Izquierda’: algunos apuntes impresionistas», en: Rincón, Omar (ed.) *¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina*, FES, Bogotá.
- NOVARO, Marcos (2002) «La Alianza, de la gloria del llano a la debacle del gobier-

- no», en: NOVARO, Marcos (comp.) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Norma, Buenos Aires, págs. 31-106.
- PANIZZA, Francisco (2005) «Unarmed utopia revisited: the resurgence of left-of-centre politics in Latin America», en: *Political Studies*, vol. 53, 2005, págs. 716-734.
- POSTOLSKI, Glenn y MARINO, Santiago (2005) «Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura entre el control, la censura y los negocios», en: MASTRINI, Guillermo (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*, La Crujía, Buenos Aires, 2º Edición: 2006, págs. 155-184.
- REY, Germán (2003) «Ver desde la ciudadanía. Observatorios y veedurías de medios de comunicación en América Latina», en: REY, Germán y otros (2003) *Veedurías y observatorios. Participación social en los medios de comunicación*, Colectivo La Tribu, Buenos Aires, págs. 12-21.
- RODRÍGUEZ VILLAFANE, Miguel Julio (2009) *Los fines justifican los medios. Radiodifusión cooperativa y mutual*, Editorial Paraná, Buenos Aires.
- ROSSI, Diego (2005) «La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial», en: MASTRINI, Guillermo (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*, La Crujía, Buenos Aires, 2º Edición: 2006, págs. 235-255.
- SEGURA, María Soledad (2011) *Las disputas por democratizar las comunicaciones. Las tomas de posición de las organizaciones sociales (Córdoba, 2001-2009)*, tesis para optar al grado de Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- (2006) «La reproducción de la exclusión en el discurso oficial. Las nuevas políticas sociales en la Argentina (2003-2005)», en: *Temas y Debates 11. Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, Año 10, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-UNR, UNR Editora, octubre 2006, págs. 137-157.
- SORJ, Bernardo (comp.) (2010a) *Poder político y medios de comunicación. De la representación política al reality show*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- SVAMPA, Maristella (2008a) *Cambio de Época. Movimientos sociales y poder político*, Siglo XXI/CLACSO Coediciones, Buenos Aires.

Referencias Hemerográficas

- BECERRA, Martín (10/10/09) «Las cuentas pendientes de los medios», en: *La Nación*, Buenos Aires.
- CURIA, Walter (19/01/11) «Magnetto y K, pelea de fondo», en: *Perfil*, Buenos Aires.

DsD (Diario sobre Diarios) (14/08/08) «El Gobierno de Néstor Kirchner ya había sufrido períodos de tensiones superiores. La serie ‘Gobierno/campo’ no era la más larga hasta que estalló la pelea con Clarín», en: *DsD*.

GLANZ, Damián (30/05/08) «Un premio para las telefónicas», en: *Crítica*, Buenos Aires.

Entrevistados

BUSSO, Néstor (2011).

CABUS, Gabriela (2010).

LAZZARO, Luis (2011).

LORETI, Damián (2010).

MASTRINI, Guillermo (2010).

PICCONI, Néstor (2011).

RODRÍGUEZ VILLAFANE, Miguel Julio (2008).