

La concentración mediática y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA)

NADIA KOZINER

Recibido: 27/03/13


Aceptado: 14/06/13

Nadia Koziner

Lic. en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctoranda e investigadora de la UBA y Maestranda e investigadora de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).
E-mail: nadiakoziner@gmail.com

Intersecciones en Comunicación 7:
Pag. 123-158





“El rol del Estado debe ser entendido menos como un derecho y más como una responsabilidad, en tanto éste deberá actuar como garante y estimulador de la libertad de expresión y, al mismo tiempo, como activo vigilante para impedir cualquier manifestación que cercene su ejercicio o propicie su uso elitescos y privilegiado asentado en el poder económico, político o social”.

Margarita Graziano, 1988.

RESUMEN

A partir de la década de 1990, la concentración de los medios de comunicación, acelerada por los procesos de convergencia tecnológica, adquiere una escala planetaria de características inéditas. Unos pocos grupos conglomerados dominan el mercado internacional. En Argentina, el sistema de medios se caracteriza por un nivel de concentración de la propiedad superior a la media de la región, una fuerte dependencia del capital y un marcado centralismo geográfico alrededor de Buenos Aires. Las medidas propuestas por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) buscan invertir la lógica: posicionan al Estado como garante de derechos sociales a la comunicación y ponen fuertes límites a la concentración, estimulando la entrada de nuevos actores al sector. El presente trabajo se propone dar cuenta de aquellos aspectos de la LSCA destinados a impactar sobre la concentración en el escenario mediático argentino. A poco más de tres años y medio de su sanción, pretende evaluar, con las limitaciones impuestas por la contemporaneidad del caso analizado, si la norma ha logrado modificar alguna de las dimensiones de dicho fenómeno.

Palabras clave: Concentración mediática – Argentina – Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.




ABSTRACT

MEDIA CONCENTRATION AND THE LAW ON AUDIOVISUAL COMMUNICATION SERVICES. Since the 1990s, the concentration of the media, accelerated by technological convergence processes, acquires an unprecedented planetary scale. A few conglomerate groups dominate the international market. In Argentina, the media system is characterized by a higher level of ownership concentration than the average in the region, a strong dependence on capital and a distinctive geographical centralism around Buenos Aires. The measures proposed by the Law on Audiovisual Communication Services seek to reverse the logic: they set the state as a guarantor of social rights to communication and put severe limits on the concentration, encouraging the entry of new players. This paper aims to account for those aspects of the LSCA intended to impact on concentration in the Argentine media landscape. A little more than three and half years after its enactment, it aims to assess, with the limitations imposed by the fact that the analyzed case is contemporary, whether the standard has been able to modify some of the dimensions of this phenomenon.

Keywords: Media concentration - Argentina - Law on Audiovisual Media Services.

INTRODUCCIÓN

La concentración de los medios de comunicación ha sido abordada por numerosos trabajos académicos, especialmente durante los últimos veinte años. El fenómeno alude a un proceso que contiene pero, a la vez, trasciende el campo de los medios, la diversificación de sus inversiones en múltiples empresas y las fronteras de los Estados nacionales: la dinámica de su desarrollo incluye a las telecomunicaciones, a las industrias culturales¹ y a Internet que, en conjunto, conforman las industrias infocomunicacionales (Mastrini y Becerra,



2006). Por otra parte, la concentración supera los límites entre las actividades de producción, edición, almacenamiento y distribución de contenidos, puestos a circular más allá de los barreras geográficas (Becerra y Mastrini, 2006 y 2009).

Las industrias culturales en general y los medios de comunicación en particular, revisten una doble importancia que justifica su abordaje analítico: en primer término, cumplen un importante rol en la organización del mundo simbólico de las sociedades: se trata de actores políticos (Borrat, 1989) con una enorme capacidad potencial de influir en la opinión pública gracias al valor político- ideológico de la información y la comunicación. En segundo lugar, pero no menos importante, se señala la cada vez mayor incidencia de las industrias de la comunicación en el Producto Bruto Interno (PBI) de los países; es decir, como formadoras y multiplicadoras del capital (Becerra y Mastrini, 2009).

Las políticas orientadas a regular la concentración de la propiedad de los medios de comunicación han sido, y continúan siendo, objeto de debate en todo el mundo respecto de la necesidad de garantizar la diversidad de opiniones e informaciones. Entre las recientes recomendaciones de la UNESCO² para aportar a la gobernabilidad y el desarrollo democrático de los países, por ejemplo, se entiende que el Estado debe promover “activamente el desarrollo del sector mediático de manera que evite una indebida concentración y asegure la pluralidad y transparencia de la propiedad y el contenido entre los medios públicos, privados y comunitarios.” (Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación, 2008: 7). Si la diversidad en la propiedad garantiza el pluralismo informativo, los procesos de concentración comportan entonces una caída en el número de propietarios y una consecuente reducción de voces (Becerra y Mastrini, 2007).

América Latina no está exenta de estos procesos de orden global, que vienen profundizándose desde hace varias décadas al calor de un modo de desarrollo económico informacional³ (Castells, 1995). En cuanto a la estructura de propiedad de los medios de comunicación,


se destaca la metamorfosis de los grandes grupos de la región, que pasaron de ser empresas fundamentalmente familiares, en 1950 y 1960, a convertirse en grandes conglomerados, a partir de fines del siglo XX (Mastrini y Becerra, 2001). La lógica de acumulación de estos grupos se basa “no tanto en el poder político como antaño sino en el ejercicio de posiciones dominantes en los mercados” (Mastrini y Becerra, 2011: 52).

El correlato argentino de estos fenómenos tiene sus particularidades. Históricamente, la legislación de la radiodifusión fijó el carácter comercial de los medios de comunicación. El Decreto-ley N° 22.285, que reguló su funcionamiento hasta 2009, determinaba el fin de lucro como única posibilidad, dejando fuera a comunicadores comunitarios y cooperativos con fines sociales que no contaran con las oportunidades que ofrece la posesión del capital. Recién en 2005, se introdujo una modificación al artículo 45 de dicha norma, permitiendo a los sectores no comerciales o sin fines de lucro acceder a licencias de radiodifusión.

Las numerosas modificaciones que sufrió la normativa a lo largo de los años, tendió en general a fortalecer el sesgo hipercomercial del sistema de medios (Mastrini, 2009). En efecto, el índice de concentración de las industrias infocomunicacionales se revela en Argentina superior a la media de los países latinoamericanos (Becerra y Mastrini, 2006, 2007 y 2009).

En 2008, a partir del conflicto entre el Gobierno nacional y el sector agropecuario⁴, comienza a registrarse una fuerte confrontación entre el gobierno y los grandes medios de comunicación, liderados por el Grupo Clarín. Esta se vio acentuada en 2009, con el debate y posterior sanción de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), que desembocó en una “polarización del sistema de medios en dos campos opuestos”. Así, se volvió improbable la presencia de voces discordantes al interior de cada uno (Becerra, 2012b).

Inspirada en diversas fuentes internacionales, la Ley aprobada el 10 de octubre de 2009 establece la necesidad de democratizar las comunicaciones desde la perspectiva de la libertad de expresión



como derecho humano a partir de una fuerte acción del Estado en el diseño y regulación del mapa de medios con el objetivo de garantizar la pluralidad de voces y la diversidad de contenidos (Loreti, 2010). En este sentido, el texto de la norma dispone varios límites a la concentración en la propiedad de los medios de comunicación, así como a la centralización geográfica de la producción audiovisual.

El presente trabajo se propone dar cuenta de aquellos aspectos de la LSCA destinados a impactar sobre la concentración en el escenario mediático argentino. A poco más de tres años y medio de su sanción, se pretende evaluar -con las limitaciones correspondientes a la contemporaneidad del proceso analizado- si la norma ha modificado algún aspecto de la concentración de los medios de comunicación.

Características de la concentración en Argentina

Hacia 2008, el sistema de medios argentino estaba caracterizado por una fuerte dependencia del capital y de la producción extranjera; un marcado centralismo alrededor de la zona metropolitana de Buenos Aires, tanto en la gestión como en la circulación de información y en la producción de contenidos; la exclusión de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro; situaciones de hecho que vulneraban la ley y que habían sido legalizadas, en general, mediante decretos presidenciales; el incumplimiento de varios aspectos del Decreto-ley, como la publicidad de los balances económicos de los medios o la autorización del Ejecutivo para realizar traspasos de acciones; organismos de regulación y control de carácter centralista, unitario y dependiente del Poder Ejecutivo; la privatización de la ganancia y la estatización de las deudas (Marino *et al.*, 2010).


En lo que concierne específicamente a la concentración, se registra un nivel sumamente alto en la televisión abierta y por cable, la prensa escrita y la radio, de tipo multimedia⁵ y conglomeral⁶ -diagonal-. Como ha ocurrido en otros rubros de la economía, el Estado venía ocupando un lugar contingente en el desarrollo del sistema

de medios, abonando a la autorregulación como mecanismo privilegiado de funcionamiento. Esta actitud del poder público estimuló la tendencia al oligopolio del sector de los medios de comunicación (Marino *et al.*, 2010).

Las investigaciones realizadas por Becerra y Mastrini (2006 y 2009) arrojan resultados más que significativos: en promedio, el 78 por ciento del mercado de la televisión -abierta y por cable-, de radio y de prensa gráfica se encontraba, en 2004, manos de los primeros cuatro operadores. Tomando en cuenta la clasificación propuesta por Albarran y Dimmick (1996, citado en Becerra, 2010), para quienes la concentración es alta cuando supera un promedio de 50 por ciento del control de un mercado por parte de los cuatro primeros operadores y un 75 por ciento por los ocho primeros, el dato es contundente. Si se consideran los grupos mediáticos a los cuales pertenecen dichos operadores, se observa una marcada concentración vertical⁷ -puesto que estos están presentes en todas las hileras productivas-, multimedia y conglomeral -prensa, radio, televisión de aire y por cable, telefonía básica y móvil e Internet-.

Los tres grupos más importantes del país son Clarín, Telefónica y Grupo Uno (Marino, 2012). El primero de ellos es el grupo líder del mercado argentino de medios. Está presente en prensa, publicaciones e impresión; televisión abierta, televisión por cable -es proveedora y propietaria de nueve señales-, acceso a Internet y varios portales de noticias. Posee el mayor sistema de televisión por cable y el diario de mayor circulación de América Latina (Mastrini y Becerra, 2006). Sus accionistas mayoritarios son Ernestina Herrera de Noble, Héctor Horacio Magnetto, José Antonio Aranda y Lucio Rafael Pagliaro, mediante de la sociedad GC Dominio S.A. A partir de 2007, el grupo cotiza el 20 por ciento de su capital en las bolsas de Londres y Buenos Aires.

En segundo lugar, Telefónica de Argentina es propiedad de Telefónica de España. "Compone el grupo multimedios de capitales extranjeros más importante del país" (Marino, 2012: 5) y está presente, a través de distintas empresas, en el comercio electrónico, servicios



de atención al cliente, televisión abierta, producción de contenidos, telefonía fija y móvil, acceso a Internet, portales web, entre otros.

Tercero en importancia de acuerdo con la cantidad de medios que controla, su nivel de concentración, áreas de cobertura y facturación, se encuentra el Grupo Uno (Marino, 2012). Propiedad de Daniel Vila, Alfredo Vila Santander y José Luis Manzano, el grupo cuenta con la participación del diputado Francisco De Narváez en algunas unidades de negocio, como el canal de televisión abierta América 2 y la señal de noticias A24. La presencia de Grupo Uno se extiende a la televisión abierta, radio AM y FM y telecomunicaciones.

La creación, crecimiento y consolidación de los grandes grupos de medios en el país -que no son los únicos sino sólo los más importantes-, formó parte del proceso de integración del sector comunicacional local en un sistema global comercial. Según Mastrini y Becerra, coincidió además “con la derrota de las propuestas conjugadas en las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC’s), en cuya elaboración algunos países latinoamericanos tuvieron una destacada intervención” (Mastrini y Becerra, 2001:17). De este modo, el desempeño de actores políticos y económicos locales, tendió a fortalecer la lógica dominación ejercida por los principales grupos del mundo.

Por otra parte, el “mito de la ‘autorregulación’” de los medios de comunicación (Becerra, 2010) fue un argumento utilizado por distintos gobiernos democráticos para justificar el mantenimiento de la normativa de la dictadura militar o sus modificaciones orientadas a consolidar el poder de grandes grupos que configuraron un sistema mediático concentrado en lo económico y excluyente en lo social.


La LSCA. Un cambio de paradigma

Con un amplio apoyo de las dos cámaras del Congreso de la Nación, fue aprobada en octubre de 2009 la LSCA, que regula el funcionamiento de los medios de comunicación audiovisual y

reemplaza al antiguo Decreto-ley de Radiodifusión N° 22.285, de carácter centralista y privatista (Marino *et al.*, 2010). La nueva ley se concretó tras 26 años de gobiernos elegidos mediante el sufragio y luego de varios intentos fallidos por sustituir la normativa de la dictadura⁸. El objeto de la norma, los “servicios de comunicación audiovisual”, toma en cuenta la “multiplicación de tipos de soporte y de modos de expresión por vías electrónicas” (radiodifusión televisiva hacia receptores fijos y móviles, servicios de radiodifusión sonora, independientemente del soporte utilizado, o por servicio satelital, con o sin suscripción⁹), mientras que la radiodifusión se centraba únicamente en servicios que utilizaran el espectro radioeléctrico (Loreti, 2010).

Las modificaciones a la Ley 22.285 llevadas a cabo a lo largo de los sucesivos gobiernos electos, especialmente durante las dos gestiones de Carlos Menem (1989-1995; 1995-1999) tendieron a profundizar su carácter autoritario y conservador en consonancia con los postulados del paradigma neoliberal. Con el surgimiento de grupos multimedia, gracias a la flexibilización de la norma, el proceso de concentración de la propiedad de los medios adquirió renovado y sostenido impulso: se privatizaron los canales de televisión, se eliminó el máximo de licencias de radiodifusión en la misma área de cobertura, se quitaron los impedimentos para la propiedad cruzada y se permitió la entrada de capitales extranjeros a todas las ramas del mercado, entre otras medidas¹⁰. La legislación fue así adecuándose a las “necesidades” del sector regulado (Mastrini, 2009 [2005]), en perjuicio de la pluralidad de voces en la esfera pública.

En ese marco, la sanción de la LSCA, implicó un cambio de rumbo respecto del “modelo de intervención estatal en beneficio de los actores más poderosos del sistema de medios”, que venía desarrollándose desde el golpe de Estado de 1976 (Becerra, 2010: 22) y en cuya consolidación habían colaborado los sucesivos gobiernos -tanto de facto como democráticos-: posicionó al Estado como garante de derechos sociales a la comunicación.



La Ley promueve, en sus artículos 2 y 3, la universalidad del acceso a los medios de comunicación como un soporte fundamental para el ejercicio al derecho humano a la libertad de expresión, la opinión y la información (Loreti, 2011). En este aspecto, es responsabilidad del Estado funcionar como fuente de la libertad de expresión y asegurar la igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad:

“Este punto de vista —inquietante para algunos— descansa en una serie de premisas. Una de ellas se refiere al impacto que las concentraciones privadas de poder tienen sobre nuestra libertad; a veces se necesita al Estado para contrarrestar estas fuerzas (...) La libertad que el Estado está llamado a promover es una libertad de carácter público, que ve en la libertad de expresión una protección de la soberanía popular” (Fiss, 1999, citado en Loreti y Lozano, 2012: 36).

Es entonces deber del Estado asegurar el cumplimiento de obligaciones de prestación destinadas a garantizar el pluralismo y la diversidad, para cuya tarea los límites a la concentración, frente a las tendencias o prácticas monopólicas u oligopólicas, es valorada como requisito indispensable.


Esta postura no es nueva. Tanto la Declaración Universal de DDHH (1948), en su artículo 19, como el artículo 13 de la Convención Americana de DDHH (1978), a los que Argentina adhiere, expresan que la circulación de información y la pluralidad de contenidos, son condición para la calidad y el estatuto democráticos de la sociedad y se entiende, por tanto, que la concentración de la propiedad impide el funcionamiento democrático cuando pocos grupos ejercen una posición dominante en la producción y circulación de contenidos. Distintos informes de las Relatorías sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), señalaron en este sentido la amenaza que la concentración implica para la libertad de expresión (Loreti, 2011).

Los límites a la concentración mediática

El texto de la LSCA contempla varios aspectos dirigidos a limitar la concentración directa o indirectamente, en función de promover el desarrollo de instancias de pluralismo y diversidad en los medios de comunicación. En este sentido, recoge, aunque con algunas diferencias, varios de los aportes que la Coalición por una Radiodifusión Democrática¹¹ había sintetizado en sus 21 puntos¹²:

Entrada de “nuevos” actores. Una de las cuestiones más novedosas de la Ley, incluso a nivel internacional (Marino *et al.*, 2010) es la reserva, en su artículo 89, del 33 por ciento de todo el espectro para el sector privado sin fines de lucro. Se reconocen así tres tipos de prestadores: de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro¹³. Dentro de los estatales, se reconoce la importancia de la radiodifusión universitaria. Aunque debe ser considerado en conjunto con otros que van en el mismo sentido, este aspecto instala un coto a la concentración de la propiedad ostentada por los grandes grupos comerciales, que de ningún modo pueden abarcar todo el espectro. Por otra parte, se apoya en la concepción de que nuevos emisores con distintas lógicas de producción y acción en el escenario mediático, aportan diversidad a los contenidos ofrecidos. De este modo, la LSCA comulga con aquellas posturas que sostienen que una menor concentración de la propiedad permite el surgimiento de nuevas voces en la esfera pública y, con ello, diversas miradas.

En su artículo 4, la norma define a las emisoras comunitarias como “actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación”. Se aclara que estos medios son no gubernamentales y su cobertura geográfica no será restringida.



No obstante, algunos medios populares, alternativos y comunitarios señalan que esta denominación no es tenida en cuenta en el resto del texto de la Ley y evita, por tanto, el trato diferencial que estos deberían tener respecto de aquellos gestionados por fundaciones empresariales con alta capacidad financiera. De este modo, unos y otros quedarían homologados bajo la categoría “sin fines de lucro”, dejando a los primeros en una desventajosa situación para la adjudicación de licencias (Vinelli, 2012).

Uno de los puntos más debatidos antes del envío del proyecto de ley al Congreso por parte del Poder Ejecutivo, giró en torno al ingreso de las empresas de telecomunicaciones al mercado de la radiodifusión, hasta entonces prohibido. El argumento del Gobierno al respecto fue que, en el marco de la convergencia tecnológica, la industria de las telecomunicaciones ya estaba en condiciones de ofrecer servicios audiovisuales encuadrándolos como “servicios de telecomunicaciones de valor agregado”: es decir, la producción de contenidos. Estos resultaban más rentables que el negocio de la telefonía -tanto fija como móvil- y habían estado hasta el momento regulados por los acuerdos de libre comercio y servicios. Aunque se las excluyera de la LSCA, estas grandes empresas ingresarían de todas maneras “vía las reglas del mercado de las telecomunicaciones”. “La pregunta es ¿Cómo ingresan o por donde ingresan? Puede ser por la ventana del mercado o por la puerta de la regulación del Estado”. Esto último las obligaría a someterse a “reglas de juego antimonopólicas, obligación de distribuir contenidos de producción nacional, propia, local y multicultural” (Jensen, 2009)¹⁴.

La posibilidad de que el Estado tomara la iniciativa de regular servicios convergentes, como en el caso del llamado “triple play”¹⁵ y revirtiera la tendencia histórica de las políticas de comunicación argentina -en general, las regulaciones fueron detrás de las iniciativas del mercado, adaptando la legislación a lo que el mercado había determinado- (Mastrini, 2009[2005]), fue finalmente abortada debido a la falta de acuerdo sobre este punto.

Limitaciones a la multiplicidad de licencias. Los límites a la concentración en la propiedad de licencias, declaradas en los artículos 45 y 48 de la LSCA y fundamentadas en los principios de “diversidad, pluralidad y respeto por lo local¹⁶”, se controlan mediante un mecanismo doble: la cantidad de licencias y las características de las mismas, por un lado; y la inserción en el mercado total, por otro. Con respecto al primero, en el orden nacional se limita a 10 la cantidad de licencias de radiodifusión (radio y televisión con uso del espectro radioeléctrico) más una señal de contenidos, que puede disponer una misma empresa o persona¹⁷ y a 24 la cantidad del licencias de televisión por cable en diferentes localizaciones -la autoridad de aplicación determina el alcance territorial y de población de las licencias-. Por otra parte, se prohíben ciertas concentraciones cruzadas que podrían desembocar en posiciones dominantes en el mercado: los prestadores de comunicación audiovisual por soporte satelital no podrán ser titulares de ningún otro tipo de licencia y los prestadores de servicios de televisión por suscripción sólo podrán tener una señal de contenidos de generación propia. Se limita también la propiedad cruzada de medios audiovisuales en la misma área de cobertura, aunque, como se ha dicho, no la de medios impresos y electrónicos. En cuanto al segundo mecanismo, la LSCA determina que ningún licenciataria puede disponer de más del 35 por ciento del mercado potencial del servicio que presta y, para el caso del cable o los servicios de televisión satelital, el límite es sobre el 35 por ciento de los abonados.

Este aspecto de la ley es uno de los que mayores controversias ha despertado, puesto que afecta los intereses de los medios más concentrados del país. Según un informe presentado por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) en noviembre de 2012¹⁸, tres años después de la sanción de la LSCA, se encontraban seis tipos de incompatibilidades que infringían el artículo 45 de la norma: a. Por superación del 35 por ciento de participación; b. Por exceso nominal de licencias a nivel nacional; c. Por incompatibilidades cruzadas a nivel nacional; d. Por incompatibilidades cruzadas

con señales; e. Por exceso nominal de licencias a nivel local; y f. Por incompatibilidades cruzadas a nivel local.


Según surgía del informe, varios grupos económicos sumamente relevantes para el escenario mediático incumplían varios de los puntos previstos en este aspecto, en coherencia con el nivel de concentración señalado para el mercado audiovisual argentino. El más controvertido era el caso del Grupo Clarín, de concentración multimedia, que presentaba incompatibilidades en los seis casos. No obstante, no hay aún consenso respecto del número de licencias que gestionaría este grupo económico: según lo informado por la AFSCA, en noviembre de 2012 Clarín poseía 25 licencias a nivel nacional con uso del espectro radioeléctrico, 237 de prestación de servicios de cable y nueve señales de televisión por cable; controlaba el 41,88 por ciento del mercado potencial en radio, el 38,78 por ciento en televisión por aire y prestaba servicios al 58,61 por ciento del mercado total de abonados de televisión por cable¹⁹. Mientras tanto, en su fallo del 17 de abril de 2013 acerca de la constitucionalidad de la LSCA, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal toma por válidos los números informados por la perito Dra. Débora Romero: 158 licencias de televisión por suscripción, ocho licencias de radio, cuatro de televisión y nueve señales de contenidos. Estos datos fueron refrendados por otro experto actuante en la causa, el Lic. Alessandría, con la diferencia de que este último contabilizó ocho en lugar de nueve señales de contenidos. La AFSCA también señalaba incompatibilidades en los seis puntos para el caso del Grupo Uno, aunque en menor grado que Clarín: superaba el 35 por ciento de participación en los servicios de radio -37,60 por ciento- y de televisión abierta -37,55 por ciento-; contaba con 23 licencias de radio, exhibiendo una evidente concentración horizontal en el sector; era licenciataria, mediante la empresa DTH S.A., del servicio de televisión satelital; poseía tres señales de televisión por cable; se excedía en la cantidad de licencias a nivel local en Mendoza, Santa Fe, Córdoba, La Rioja y Tucumán; contaba con licencia de televisión

abierta y además, de televisión por suscripción en tres localidades: las ciudades de Mendoza y San Juan, y San Rafael²⁰.

En tercer lugar, el Grupo Cadena 3 presentaba tres de las seis incompatibilidades: superaba el 35 por ciento de participación en el mercado de servicios de radio -40,92 por ciento-; contaba con una licencia más de radio -11- que el total de las permitidas; y, mediante sus vínculos societarios con Grupo Indalo, Radiodifusora Cero, Juan Carlos Schroeder, Alejandra Del Moral, Herman Schroeder y Graciela Demo, excedía la cantidad de licencias a nivel local en Neuquén, Córdoba, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires²¹.

Una mención especial merece el caso de Televisión Federal (Telefe). Se cruzaban aquí varias cuestiones. En primer término, Telefe superaba el 35 por ciento de la cuota de mercado potencial -45,5 por ciento-. La discusión surgía, no obstante, a partir de la propiedad de la licencia de televisión por aire. Según la propia empresa²², esta pertenecía a Telefónica de España y no tenía vínculo societario con Telefónica de Argentina -a pesar de que tanto Telefe como Telefónica de Argentina reconocían a Telefónica de España como empresa controlante-; de lo contrario, habría estado incumpliendo la LSCA, puesto que el inciso d) del artículo 25 inhabilita a prestadores de servicios públicos que tengan más de un 10 por ciento de las acciones, a ser titulares de licencias de servicios de comunicación audiovisual. Si se aceptaba como válido el argumento, que según el Presidente de la AFSCA, Martín Sabbatella, debía ser revisado, no habría habido incompatibilidad, puesto que la constitución de Telefe había sido anterior a la sanción de la Ley 25.750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales. Esto la exceptuaba de cumplir con el máximo del 30 por ciento del capital accionario de la empresa para propietarios extranjeros, tal como lo establece el artículo 2 de la Ley 25.750 y lo ratifica la LSCA²³.

Cuotas de producción local. La LSCA establece en su artículo 65 altas cuotas de producción nacional -60 por ciento-, de producción propia -30 por ciento-, e independiente -10 por ciento- con el objetivo de proteger la industria nacional. Por otra parte, se vincula el sistema de radiodifusión con otras industrias culturales, ya que parte de los



gravámenes que deben abonar titulares de las licencias por el uso del espectro radioeléctrico es transferido por la AFSCA a la industria del cine y a la de la música. Así, se estimula el desarrollo de las industrias culturales nacionales, mediante la restricción de la presencia de los grandes grupos transnacionales en el país. Por otra parte, se comenzaría a revertir el fenómeno de centralización geográfica de la producción de contenidos audiovisuales en la zona metropolitana de Buenos Aires.

Normas de adecuación. Artículo 161. Este punto no se refiere directamente a la concentración del sistema de medios argentino; se trata un aspecto procedimental, puesto que fija el período de un año (a partir de que la AFSCA establezca los mecanismos de transición²⁴) como plazo máximo de adecuación a la LSCA por parte de aquellos prestadores que se encuentren en contradicción con sus disposiciones.

Vaivenes judiciales y el 7D que no fue


Dado el posible impacto de la nueva normativa en los intereses económicos de los grupos mediáticos más concentrados, era de algún modo previsible que se iniciara un proceso de judicialización. En los días previos al tratamiento del proyecto de ley en el Congreso, el Grupo Clarín presentó una medida cautelar para suspender el debate legislativo, que fue rechazada. No obstante, una vez aprobada la Ley, se sucedieron varias denuncias y resoluciones cautelares que llegaron, incluso, a suspender la vigencia de la LSCA, como sucedió a partir de los casos de las provincias de Salta y Mendoza. En este último, la Cámara Federal confirmó el fallo que en primera instancia había hecho lugar a una denuncia del diputado Enrique Thomas, perteneciente al bloque del Peronismo Federal, argumentando que en el tratamiento de la LSCA “aparecen vicios de ilegitimidad, arbitrariedad y gravedad institucional que aconsejan mantener el estado de suspensión en la aplicación y actos de ejecución”²⁵. El caso llegó a la Corte Suprema que, en junio de 2010, determinó la incompetencia de cualquier juez y tribunal para suspender la vigencia de la ley

26.522, y extendió el argumento a cualquier otra ley sancionada por el Congreso nacional. Se desestimó así la posibilidad de que llegaran a buen puerto presentaciones que solicitaran medidas cautelares suspensivas de carácter general.

Puede citarse una serie de eventos clave suscitados a partir de una causa judicial iniciada por el Grupo Clarín, en la puja por la suspensión de los artículos 45 y 161²⁶. En primer lugar, Clarín obtuvo, en diciembre de 2009, una medida cautelar en primera instancia que suspendía la aplicación de los artículos 41 -respecto de la transferibilidad de las licencias- y 161 para el grupo, por lesionar derechos de propiedad adquiridos. Tras la apelación del Estado nacional, la medida fue ratificada en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, aunque sólo para el artículo 161, entendido como sorpresivo y breve. Luego presentaciones y apelaciones, dicha Cámara dispuso un plazo de 36 meses para la adecuación del Grupo Clarín, que vencería el 7 de diciembre de 2013.

A partir de una nueva apelación del Estado nacional, la Corte Suprema de Justicia emitió, el 22 de mayo de 2012, un fallo en el que respaldó la decisión de la Cámara, pero modificó el cómputo de los plazos -comenzó a contar desde el día en el que el Grupo Clarín inició la demanda y no desde la notificación de la misma- y fijó el 7 de diciembre²⁷ de ese mismo año como fecha límite para la vigencia de la medida cautelar, siempre que no se hubiera resuelto antes la cuestión de la inconstitucionalidad, recortándole así un año al período que había otorgado la Cámara. Expresó que la LSCA no vulnera el derecho a la libertad de expresión, como había postulado el Grupo Clarín en su demanda, y que el perjuicio sería, en todo caso, sobre derechos patrimoniales²⁸. Destacó además la dilación del Estado en la aplicación del artículo 161 a otros grupos que no contaban con el beneficio de una cautelar.

En efecto, la AFSCA asumió una actitud pasiva para con el resto de los grupos mediáticos que debían someterse a procesos de adecuación, argumentando que no podía exigírsele a estos grupos que cumplieran con la ley mientras el multimedios más importante del país gozaba de



un paraguas judicial que lo exceptuaba de ello. De haber avanzado, se habría profundizado la posición dominante del Grupo Clarín, según quedó expresado en la resolución 901/2012²⁹.

El desarrollo de la demanda por inconstitucionalidad incluyó debates y cuestionamientos sobre la competencia de varios magistrados para intervenir en la causa e, incluso, sobre los mecanismos de designación de jueces por parte del Consejo de la Magistratura. Paralelamente, el Congreso sancionó la Ley 26.790 -llamada de “per saltum”-, que habilita a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) a intervenir en “aquellas causas de competencia federal en las que se acredite que entrañen cuestiones de notoria gravedad institucional”³⁰, aunque no se hayan agotado las instancias ordinarias previas. El Estado nacional solicitó la aplicación de este recurso en dos ocasiones y en ambas le fue denegado³¹.

Un día antes del 7 de diciembre, a Sala I de la Cámara en lo Civil y Comercial dispuso que la medida cautelar que protegía al grupo Clarín siguiera vigente hasta que se dicte la sentencia definitiva en la causa, lo que hizo caer la fecha señalada como límite para la adecuación. Una semana más tarde, el juez de primera instancia que entiende en la causa, Horacio Alfonso, se expidió a favor de la constitucionalidad de los artículos cuestionados. A los fines de este escrito, interesa destacar que el juez le reconoce a la autoridad de aplicación de la LSCA facultades para establecer limitaciones a los prestadores de servicios de audiovisuales con el objeto de evitar la excesiva concentración en manos de un único operador y favorecer, de este modo, la diversidad. Así, el Poder Judicial ratifica la relación que la LSCA establece entre la desconcentración de la propiedad de los medios de comunicación y la diversidad de actores y opiniones, tanto como el rol del Estado en ese proceso. Tras la apelación del Grupo Clarín y el rechazo de la CSJN al recurso de “per saltum” presentado por el Poder Ejecutivo, la medida cautelar recuperó su vigencia hasta tanto se resuelva la cuestión de la constitucionalidad de los artículos, que continuaba pendiente al cierre de este trabajo.

Interesa remarcar que la AFSCA no ha dictado ninguna resolución que extienda la excepción de la que goza Clarín a otros grupos económicos. Según el organismo de aplicación de la LSCA, todas las empresas de medios, salvo dicho grupo, presentaron sus planes de adecuación voluntaria antes del 7 de diciembre³². Por otra parte, entre enero y marzo de 2012, se aprobaron siete planes propuestos por distintos grupos empresarios³³.

Mientras tanto, el Grupo Clarín llevó adelante una campaña comunicacional cuyo eslogan denominó "Independiente del Gobierno, no de vos", la cual involucró una serie de spots televisivos, así como una solicitada que cuestionaba el fallo de primera instancia y los artículos 45 y 161 de la LSCA³⁴.

El 17 de abril de 2013, la Cámara Nacional de Apelaciones se expidió sobre la constitucionalidad de la LSCA. El fallo, firmado por los magistrados Francisco de las Carreras, Ricardo Guarinoni y María Susana Najurieta, implicó una continuidad en cuanto a su orientación, puesto que sus decisiones se ubican próximas a los intereses del Grupo Clarín. No obstante, introdujo una novedad: modificó los términos del debate al incorporar la cuestión del vínculo entre los límites a la concentración y su influencia en la protección de la libertad de expresión (Mastrini y Loreti, 2013).

En primer lugar, la Cámara declaró constitucionales el controvertido artículo 161, aspecto central de la discusión pública sobre la Ley, y el 41, referido a la transferencia de las licencias de servicios de comunicación audiovisual. En segundo término, estableció la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 48 -que impide alegar la multiplicidad de licencias como derecho adquirido- y, parcialmente, del artículo 45³⁵.

Entre los aspectos más importantes señalados por el fallo, éste consigna que la regulación de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación por parte del Estado es constitucional cuando se utilizan recursos escasos, como el espectro radioeléctrico -televisión por aire, radio AM y FM-, que debe ser administrado en pos del bien común. No obstante, entiende que resulta innecesario

LEY DE MEDIOS

La Corte y la Cámara fueron claras. Debe haber sentencia definitiva en el juicio de fondo.
Ese juicio analiza la inconstitucionalidad de dos artículos, denunciados por desconocer la libertad de expresión y otros derechos constitucionales.
El viernes, el juez dictó una sentencia de primera instancia. Falta que decidan sus superiores, la Cámara y la Corte Suprema.
El fallo fue dictado en pocas horas, sin considerar las numerosas y contundentes pruebas reunidas en más de 3300 fojas del expediente.
Está basado en consideraciones dogmáticas, políticas y autocontradictorias, alejadas de las constancias de la causa.
Es arbitrario, desconoce flagrantes violaciones constitucionales acreditadas e ignora principios aplicables del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que prohíbe los mecanismos de censura indirecta y las normas de mercado exclusivas para medios de comunicación.
También confunde la regulación del espectro radioeléctrico con la restricción arbitraria de licencias que no utilizan ese espectro, vulnerando la libertad de prensa.
Y con una enorme peligrosidad, relativiza la estabilidad de las licencias audiovisuales, al punto de facultar al Gobierno a disponer de ellas, habilitando una 'espada de Damocles' sobre la libertad de expresión de aquellos medios no adictos al poder político.
Clarín lo apelará en forma inmediata.

Y DERECHOS

Los artículos impugnados son el 161 y 45. Uno avanza sobre las licencias de los medios y el otro busca quitarles su autonomía e independencia. Vulnerando así la Constitución y el Pacto de San José de Costa Rica, que prohíben afectar la libertad de expresión por vías indirectas.
El artículo 161 desconoce licencias de radio y televisión que están plenamente vigentes. Y que fueron otorgadas por el Estado argentino. Aunque vienen dentro de varios años, ese artículo pretende cancelarlas ahora.
Ni siquiera Venezuela, Ecuador o Bolivia, cuyos gobiernos avanzaron contra la prensa, llegaron a dictar leyes retroactivas.
El objetivo es muy claro: quedarse con los medios que el Gobierno no puede controlar.
El artículo 45 busca desguzar a los medios que no dependen del dinero ni los negocios del Estado.
Para eso, consagra un régimen de desigualdad, donde los beneficiados son los grupos estatales, paraestatales y extranjeros.
Y los perjudicados, los grupos independientes que se dedican exclusivamente al periodismo y la comunicación.
Por ejemplo:
A las empresas de TV satelital y telecomunicaciones, les permite cubrir las 2200 localidades del país. A los cables, sólo 24. El 1% de las primeras.
A los contratistas del Estado (obras públicas, energía, petróleo, minería, casinos) les permite tener radios y canales de TV. A los cables, no.
A los grupos extranjeros les permite tener 40 o más canales de cable. A los argentinos, solamente uno. Pese a que son de libre creación, como los diarios y los sitios de Internet.
A los medios estatales les permite llegar al 100% del país. A los privados, sólo al 35%.

CONSTITUCIONALES

Nada de esto existe en el mundo, y tiene un claro objetivo: debilitar a los medios para hacerlos vulnerables y dependientes del dinero o los subsidios estatales. Para que todas las voces dependan del poder político.
Esto ataca directamente la libertad de expresión. Porque si los medios no pueden ser sustentables, tampoco pueden ser libres ni independientes. Y lo que está en juego, en definitiva, es tu derecho a estar informado.

Artículos afectados: Libertad de expresión (Artículos 14 y 32 de la Constitución, Artículo 13 del Pacto de San José) /// Igualdad ante la ley (Artículo 16 de la Constitución) /// Legalidad (Artículo 18 de la Constitución) /// Propiedad (Artículo 17 de la Constitución) /// Comercio y Libre competencia (Artículo 43 de la Constitución, Punto 12 de los Principios de Libertad de Expresión de la CIDH), Principio de inretroactividad de las leyes.

/161/45

GrupoClarín
Independiente del gobierno, no de vos.

Figura 1. Solicitada publicada por el Grupo Clarín


e irrazonable establecer limitaciones cuando, como en el caso del cable o de la televisión satelital, los medios no utilizan el espectro.

A partir de las conclusiones a las que arribaron las pericias en economía que el fallo computa como válidas, establece que la integración vertical y horizontal resulta inherente a la sustentabilidad del negocio audiovisual. En este sentido, entiende también que la limitación en el número de licencias de televisión por cable conduciría a una pérdida de eficiencia y a la subutilización de la fibra óptica que ya fue tendida por la empresa, dificultando el acceso a los avances tecnológicos. Aun aceptando esas premisas, no se desprende de ellas que constituyan un ataque a la libertad de expresión del conjunto de la sociedad, puesto que ese es el objetivo de la LSCA y no el de asegurar la rentabilidad de las empresas del sector (Mastrini y Loreti, 2013).

Según lo expresado por la Dra. Najurieta en su dictamen, la sustentabilidad financiera guarda una estrecha relación con la independencia de los medios a la hora de expresar ideas y opiniones, por lo que la inseguridad económica les obligaría a someterse a los condicionamientos de quienes son capaces de proporcionarles recursos -sea el Gobierno o el sector privado-. De esta consideración parecería desprenderse que un mayor poder económico de las empresas mediáticas garantizaría la libertad de expresión. Según entiende Martín Becerra,

“...el fallo de la Cámara Civil y Comercial descansa en la suposición (sostenida por el Grupo Clarín) de que una mayor envergadura económica, por un lado, confiere a las empresas de medios independencia política de los gobiernos y, por el otro, les permite ofrecer mejores servicios y a menores precios a sus clientes/audiencias. Ambos supuestos son falsos y la historia tanto del Grupo Clarín como de otros grandes conglomerados mediáticos de América Latina (Televisa, El Mercurio, Globo, Cisneros) lo demuestran.” (Becerra, 2013: 3)

Por otra parte, el fallo declara la inconstitucionalidad de fijar un 35 por ciento de tope en la cuota de mercado, tanto para el rubro del



cable como para la radiodifusión abierta, aunque sólo argumenta el primer caso a partir de la sustentabilidad económica de la empresa. Sin embargo, omite señalar la posición dominante que el grupo Clarín ejerce en el rubro del cable, donde controla el 60 por ciento de un mercado con el 80 por ciento de penetración a nivel nacional. Afirmar que este nivel de dominio de mercado es necesario para asegurar la supervivencia económica del Grupo Clarín implica decir que se trata de un monopolio natural, lo cual, a juicio de Mastrini y Loreti, nada tiene que ver con la defensa de la libertad de expresión:

“Si todo el fallo hace hincapié en la importancia especial de la libertad de expresión y su carácter constitutivo de las sociedades libres y democráticas, a la hora de resolver sus problemas de abusos de posición dominante y prácticas anticompetitivas, la equipara a cualquier sector industrial que no tiene una dimensión estrictamente simbólica, ni se relaciona con la libertad de expresión.” (Mastrini y Loreti, 2013: 18).

Al cierre del presente trabajo, la causa por la inconstitucionalidad de la LSCA se encontraba pendiente en la CSJN, a la espera de una resolución definitiva.

La situación del sector sin fines de lucro³⁶

El estado de la implementación de la LSCA en lo que concierne a la reserva del 33 por ciento del espectro a organizaciones sin fines de lucro, no ha registrado hasta la fecha avances significativos. En 2011, la AFSCA dictó las resoluciones 685 y 686, que establecían los llamados a concursos, pliegos de bases y condiciones para Televisoras de Media y Alta Potencia, y la 1659, que promovía la solicitud de previsión técnica para Televisoras de Baja Potencia. Diversos representantes de medios comunitarios, alternativos y populares, entre ellos los nucleados en el Espacio Abierto de Televisoras³⁷, manifestaron la “demasiado lenta” actuación del Estado para efectivizar la reserva del 33 por ciento del espectro a ese sector, por un


lado, y “las condiciones restrictivas”, por otro, puesto que el costo de los pliegos rondaba entre 42 y 140 mil pesos según la ubicación del medio y se disponía el pago de 24 mil pesos mensuales por el uso de la antena. Finalmente, las tres normas fueron suspendidas mediante las resoluciones 929/12 y 930/12³⁸.

En las vísperas del 7D, un conjunto de medios de comunicación comunitarios, alternativos y populares³⁹ lanzaron una campaña comunicacional denominada “365D”, con una amplia acogida en el sector. La propuesta se posicionó como un intento de desplazar el eje del debate en torno a la aplicación de la LSCA desde la disputa judicial con el Grupo Clarín hacia la institucionalización de los medios gestionados por organizaciones sin fines de lucro y se vertebró en cuatro reclamos básicos: 1- La efectiva desinversión de los grupos multimediáticos que no cumplen con lo dispuesto en el artículo 45 de la LSCA; 2- La elaboración del Plan Técnico de Frecuencias con el

objetivo de garantizar la reserva del 33 por ciento del espectro radioeléctrico para los medios sin ánimos de lucro; 3- El reconocimiento, dentro del 33 por ciento, de los medios comunitarios, alternativos y populares; 4- El apoyo efectivo del Estado para garantizar la sustentabilidad de medios cuya gestión es social y solidaria –exención del pago de tasas, pliegos y sellados; asesoramiento técnico y burocrático; adjudicación de publicidad oficial⁴⁰.



Figura 2. Afiche de la campaña “365D”



El caso de las cooperativas presenta diferencias puesto que, en términos generales, éstas se encuentran en una mejor situación financiera que les permite afrontar los costos técnicos y administrativos para acceder a licencias. Si bien la elaboración de un plan técnico de frecuencias para la organización del espectro, la reapertura de las convocatorias para la presentación de pliegos y el reconocimiento de la singularidad de los diversos actores que conforman el sector sin fines de lucro son también algunas de las cuestiones señaladas como pendientes, el relevamiento realizado por “La usina de medios”, programa conjunto de Cooperar-Confederación Cooperativa de la República Argentina y del Instituto Nacional de Economía Social (INAES) arroja datos que sugieren un avance en la conquista del espectro radioeléctrico. Según el informe, hacia fines de 2012 existían alrededor de 30 proyectos de Televisión Digital Abierta (TDA) y más de 200 radios que dependían de una cooperativa o mutual y que se encontraban en distintas etapas de reconocimiento legal. Por otra parte, eran cerca de 300 las cooperativas de todo el país que prestaban servicios de televisión por cable (Mirad, Silveira, Acosta Quintas y Bussetti, 2012).

A MODO DE CONCLUSIÓN


Como ha quedado expresado a lo largo de este trabajo, el fenómeno de la concentración de los medios de comunicación, sector fundamental de las industrias culturales, es sumamente complejo y comporta dimensiones políticas, económicas, culturales y tecnológicas. Profundizado durante las últimas décadas al calor de la convergencia entre los medios de comunicación, las telecomunicaciones e Internet, el proceso trasciende las fronteras geográficas y los límites entre las distintas actividades. La estructura de costos del mercado, con altos costos fijos y bajos variables, determina una dinámica de funcionamiento tendiente a la conformación de oligopolios.

El abordaje analítico de las industrias culturales en general y, en particular, de los medios de comunicación, no puede eludir entonces su doble dimensión, en tanto soportes de valores, identidades y tradiciones culturales de una sociedad y actores privilegiados del sistema económico. Esta característica obliga a reflexionar acerca de la relación entre el mercado, el Estado y la sociedad civil, puesto que la política de maximización de los beneficios económicos de los medios no puede ignorar su rol fundamental en el espacio público.

Históricamente, nuestro país y la región se han caracterizado por la conjunción de intereses entre los propietarios de los medios de comunicación y el poder político. La arquitectura legal, fundamentalmente encarnada en la Ley 22.285 de 1980 estuvo

“cimentada desde entonces en la anomia y en el principio de no innovación del *status quo* propietario y económico de un sector y en un Estado que, apropiado según el gobierno de turno, se erige como garante de la satisfacción de las necesidades coyunturales de los grupos empresarios de los grandes medios, representados por (...) los conglomerados pluri-industriales de la comunicación” (Han Blomeier, en Germano y Blanco, 2005: 12).

En ese marco, la sanción de la LSCA en 2009, recoge las reivindicaciones históricas que varios sectores de la sociedad civil venían sosteniendo desde el retorno de la democracia y contó con un amplio consenso político en el Congreso de la nación. Aunque encuadrada en un contexto latinoamericano favorable, en el que los gobiernos comienzan a asumir posturas tendientes a la regulación de los medios, la norma se presenta como disruptiva: posiciona al Estado como garante del derecho a la comunicación (Marino *et al.*, 2010). Uno de los ejes principales en esa tarea consiste en reestructurar el mapa de medios argentino, altamente concentrado y centralizado alrededor del área metropolitana de Buenos Aires: la reserva de un 33 por ciento del espectro radioeléctrico a operadores sin ánimo de lucro, las fuertes limitaciones a la multiplicidad y propiedad cruzada de licencias,



combinada con la restricción en la participación en el mercado total, y las cuotas de producción nacional y local son puntos destacados.

Sin embargo, a más de tres años y medio de la sanción de la LSCA, no es mucho lo que puede decirse de sus avances en términos de desconcentración del sistema de medios. La aplicación de los artículos orientados a limitar el exceso en la multiplicidad y la propiedad cruzada de licencias, así como en las cuotas de mercado ha quedado, a grandes rasgos, supeditada al proceso de judicialización iniciado por el Grupo Clarín.

La reserva del 33 por ciento del espectro a medios sin fines de lucro es aún un objetivo a alcanzar; para concretarlo, resulta sumamente necesaria la elaboración de un plan técnico de frecuencias que todavía no ha sido presentado por la autoridad de aplicación de la LSCA. Por otra parte, la cuestión de la sustentabilidad económica de los medios comunitarios, alternativos y populares presenta un escollo para cuya superación las herramientas implementadas por el Estado parecen insuficientes.

No obstante, debe tenerse en cuenta que las características de la LSCA y de su implementación no pueden ser reducidas a sus aspectos destinados a limitar la concentración mediática iluminados aquí. Existen varias cuestiones que no han sido tratadas en este trabajo y deben ser consideradas en estudios más amplios, como las capacidades y atribuciones de la AFSCA, la creación de la Defensoría del Público y los medios de gestión estatal, entre otras.

A pesar de los más de tres años y medio transcurridos, la desconcentración mediática está aún en los albores de un proceso que se visualiza de largo plazo, por lo cual las conclusiones aquí esbozadas son de carácter preliminar. Surgen en este punto algunos interrogantes, que será interesante retomar en futuros análisis. El primero de ellos es sobre las razones de la señalada dilación. En el marco de un escenario político-mediático polarizado (Becerra, 2012), la totalidad de los recursos públicos -siempre finitos- destinados a la LSCA, parece

estar orientada a exigirle al Grupo Clarín el cumplimiento de una ley que excede ampliamente este objetivo.

Por otra parte, en cuanto a la entrada de nuevos actores que posibilita la norma en pos de asegurar la pluralidad de voces, cabe preguntarse si ello se traduce necesariamente en diversidad de opiniones, pero también de formatos y agendas. El desafío no es sólo para el Estado, sino también para el resto de los actores del escenario mediático y para el público, puesto que una diversidad en la oferta no equivale necesariamente a una diversidad en el consumo.

Por último, en vistas de las serias dificultades para modificar el mapa de medios, es importante evaluar cómo sostener la viabilidad económica de un sistema en el que deben convivir prestadores públicos, privados comerciales y privados no lucrativos. Seguramente, el devenir de estas cuestiones en el corto y mediano plazo ofrecerá pistas que permitan comenzar a ensayar respuestas.

BIBLIOGRAFÍA

Arballo, G.

2012. "Clarín y las cautelares con fecha de vencimiento", en *Saber leyes no es saber derecho*. http://www.saberderecho.com/2012_05_01_archive.html

Becerra, M.

2003. *Sociedad de la información: proyecto, convergencia, divergencia*, Norma, Buenos Aires.

2010. "Las noticias van al mercado: etapas de la historia de los medios en la Argentina", en Lugones, G. y J. Flores (Comps.), *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, p. 139-165.

2012a. "El kirchnerismo alberga tensiones políticas y comunicacionales". Entrevista 8 de julio de 2012, *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1488209-el-kirchnerismo-alberga-tensiones-politicas-y-comunicacionales>

2012b. "Cuando los medios se polarizan", *Ámbito Financiero*. Disponible en <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=663488>

2013. "Final abierto (sobre el fallo de la Cámara Civil y Comercial del 17/4/2013)", *QUIPU ~ Políticas y tecnologías de comunicación*. Disponible

en <http://martinbecerra.wordpress.com/2013/04/18/final-abierto-sobre-el-fallo-de-la-camara-civil-y-comercial-del-1742013/>

Becerra, M. y G. Mastrini

2006. "Senders de la economía de la comunicación: un enfoque latinoamericano". En *Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 11, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, p. 111-128.

2007. "La concentración mediática argentina: de eso no se habla". En *Derechos Humanos en Argentina. Informe anual del Cels, Siglo XXI*, Buenos Aires.

2009. *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del Siglo XXI*, Prometeo, Buenos Aires, 238 p.

Blanco, D. y C. Germano

2005. *20 años de medios y democracia en Argentina*, Konrad-Adenauer-Stiftung y La Crujía, Buenos Aires.

Borrat, H.

1989. *El periódico, actor político*, Gustavo Gili, Barcelona.

Castells, M.

1995. *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Alianza Editorial, Madrid.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

2000. "Declaración de principios sobre la libertad de expresión", Organización de Estados Americanos (OEA).

Consejo de Europa

2007. *Recomendación CM/Rec 2 del Comité de Ministros para los Estados Miembros sobre el pluralismo en los medios y la diversidad de sus contenidos* (adoptada el 31 de enero del 2007). Disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>

Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) de UNESCO

2008. *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. Aprobado en su sesión XXVI (26-28 marzo 2008).

De Miguel, J. C.

2003. "Los grupos de comunicación: la hora de la convergencia", en Bustamante, Enrique (Coord.), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación: las industrias culturales en la era digital*, Gedisa, Barcelona.

Loreti, D.

2010. "Nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual". Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

2011. "La libertad de expresión, sus principios y la consistencia de la ley de servicios de comunicación audiovisual". En Baranchuk, M. y J. Rodríguez Usé (Coords.), *Ley 26.522. Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Lomas de Zamora.

Loreti, D. y L. Lozano

2012. "El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación". Revista *Infojus - Derecho Público*, Nro. 1, junio.

Marino, S.

2012. "Virtudes y dilemas de las Políticas de Comunicación del sector audiovisual (TV y Cine) en la Argentina de la LSCA", ponencia presentada en el XI Congreso ALAIC, Montevideo, Uruguay.

Marino, S.; G. Mastrini, y M. Becerra

2010. El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina, *Oficios Terrestres*, año XVI, N° 25, UNLP, La Plata, Buenos Aires.

Mastrini, G. (editor)

2009 [2005]. *Mucho ruido, pocas leyes*, La Crujía, Buenos Aires.

Mastrini, G. y M. Becerra


2001. "50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala", en Quirós Fernández, Fernando y Sierra Caballero, Francisco (editores). *Globalización, comunicación y democracia. Crítica de la economía política de la comunicación y la cultura*, Sevilla, Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.

2006. *Periodistas y magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Prometeo, Buenos Aires, 330 p.

2011. "Estructura, concentración y transformaciones en el sistema de medios del Cono Sur latinoamericano", en *Comunicar* N°36, Huelva (ISSN 1134-3478; e-ISSN: 1988-3293).

Mastrini, G. y D. Loreti

2013. "Sobre el fallo de la Cámara en el caso Clarín", mimeo, Buenos Aires.



Mirad, N., F. Silveira, M. Acosta Quintas y P. Bussetti (Coords.)
2012. *Economía Solidaria. Hacia un Nuevo Mapa de Comunicación*, www.udemedios.blogspot.com.ar, Buenos Aires.

Vinelli, N.
2012. "Ley de medios y 7D: El día después". En *Revista Sudestada N° 114*, Buenos Aires.

Zallo, R.
1988. *Economía de la comunicación y la cultura*, Akal, Madrid.

NOTAS

1 Se entiende a las industrias culturales en su doble dimensión económica y simbólica, tal como lo plantea Ramón Zallo (1998), quien las define como "un conjunto de ramas, segmentos y actividades auxiliares industriales productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos, concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinadas finalmente a los mercados de consumo, con una función de reproducción ideológica y social" (Zallo, 1998: 26).

2 Se trata del documento elaborado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC), "Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social", aprobado en 2008.

3 El modo de producción informacional, surgido en la década de 1970, se centra en la innovación en los procesos productivos -más que en la generación de nuevos productos- como lógica de crecimiento y acumulación del capital. Materializado en el proyecto de la "Sociedad de la Información", dicho modelo se apoya en tres conceptos centrales: la liberalización, la desregulación y la competitividad internacional, cuyos efectos han resultado sumamente nocivos para las conquistas sociales obtenidas durante el Estado de Bienestar (Becerra, 2003).

4 Se trata del conflicto suscitado el 11 de marzo de 2008 a partir de la aplicación, mediante la Resolución N° 125, de retenciones móviles a la exportación de algunos productos primarios. La medida provocó una reacción inusitada de los sectores rurales nucleados en las entidades agropecuarias más importantes del país e incluyó manifestaciones, cortes de ruta, y desabastecimiento en los principales centros urbanos.

5 La concentración multimedia es aquella que se produce cuando una empresa o un grupo controla distintos tipos de medios de comunicación de modo simultáneo -propiedad cruzada-. De Miguel (2003) califica a esta dirección de crecimiento como de movimientos concéntricos, que pueden ser utilizados para realizar operaciones en las que se aprovechan sinergias de recursos -financieros, humanos-, simbólicas -uso de un mismo contenido para diversos soportes- o publicitarias. Un claro ejemplo es el del Grupo Clarín, que controla al mismo tiempo periódicos, canales de televisión por aire, señales de cable y radios AM y FM en todo el país, entre otras actividades.

6 El tipo de concentración conglomeral acontece cuando una empresa o grupo de empresas opera al mismo tiempo en el sector de los medios de comunicación y en otros sectores económicos. Es decir, cuando las actividades no tienen relación entre sí. Para De Miguel (2003), se trata de un movimiento empresarial de carácter oblicuo, que se identifica con la diversificación de la producción. Un ejemplo podría encontrarse en las empresas de telecomunicaciones que incursionan en la producción audiovisual, como es el caso de Telefónica de España, licenciataria de un servicio de comunicación audiovisual -el canal Telefe-. Varios autores (Becerra, 2010; Marino, et al., 2010; Becerra y Mastrini, 2009), unifican en una misma categoría la integración multimedia y la conglomeral, como parte del proceso de convergencia: aquellos casos en los que las empresas o grupos se diversifican fuera de la rama de origen para reducir y compensar riesgos mediante la creación de sinergia, son conceptualizados como de crecimiento diagonal o lateral.

7 La integración vertical se produce cuando una empresa o grupo de empresas opera en varias fases de la cadena productiva. En general, este tipo de concentración posibilita la reducción de costos de intermediación. El *Grupo Clarín* presenta casos de concentración vertical; por ejemplo, posee nueve señales de televisión por cable y es, a la vez, prestador de televisión por cable mediante Cablevisión. Por otra parte, controla varios periódicos y es, a la vez, accionista de la empresa productora de papel de diario, Papel Prensa.

8 Uno de ellos fue el proyecto de ley surgido del Consejo de Consolidación de la Democracia (COCODE) a fines de 1987, durante la presidencia de Raúl Alfonsín. En abril de 1988, la iniciativa fue abandonada por el Poder Ejecutivo, que cedió a la gran capacidad de presión de los grupos de interés propietarios de medios masivos de comunicación. Durante el Gobierno de Fernando de la Rúa, el Poder Ejecutivo envió a la Cámara Baja un proyecto de ley sobre el que se había trabajado durante más de un año. Finalmente, no se obtuvo el dictamen de la Comisión de Comunicaciones. Este fracaso culminó en denuncias públicas de diputados oficialistas; entre ellos, Luis Brandoni, que renunció a dicha comisión parlamentaria.

9 Debe tenerse en cuenta que la LSCA regula sólo un sector de las industrias culturales: los medios de comunicación audiovisual de difusión continua (Zallo, 1992). No regula la prensa escrita, ni la producción cinematográfica, musical o editorial.

10 El proceso ha sido desarrollado en detalle en Mastrini, 2009 [2005].

11 La Coalición por una Radiodifusión Democrática nació en 2004 y agrupa a más de trescientas organizaciones de la sociedad civil, organismos de Derechos Humanos, trabajadores de la comunicación, centrales sindicales -CGT y CTA-, universidades nacionales, organizaciones sociales, miembros del movimiento cooperativo y pymes de la comunicación. El 27 de agosto de 2004, la Coalición presentó los “21 puntos por una radiodifusión democrática”, que condensaba la propuesta de todas las entidades para democratizar la el sistema de medios de comunicación y asegurar la diversidad cultural y la pluralidad de voces. La Coalición cosechó el apoyo de entidades y personalidades del campo de la política, comunicación y la cultura de todo el país. El 26 de mayo de 2008 la Cámara de Diputados de la Nación aprobó la declaración de interés legislativo de los 21 puntos.

12 De modo resumido, los 21 puntos incluyen: el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas sin censura previa; el derecho a la información y la cultura; la comprensión de las frecuencias como patrimonio de la humanidad; la promoción de la diversidad y el pluralismo; garantizar a la ciudadanía el acceso a los medios; la sujeción de los servicios de radiodifusión a normas antimonopólicas; la creación de regulaciones que promuevan el pluralismo, respeten las incumbencias profesionales y los derechos intelectuales de artistas y trabajadores de la comunicación y el espectáculo; la existencia de tres tipos de prestadores de servicios audiovisuales: públicos, comerciales y sin fines de lucro (con reserva del 33% de frecuencias para este último actor); cuotas de contenidos de producción local, nacional y propia; control de la publicidad y regulación de la distribución de señales.

13 Los 21 puntos diferenciaban entre prestadores públicos, comerciales y comunitarios de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro.

14 Se trata de una nota publicada como post en <http://www.taringa.net/posts/noticias/3395263/Las-Telefonicas-y-la-Ley-de-Medios-info-interesante.html>.

15 El término *triple play* (que se utiliza por convención, ya que sería más preciso hablar de *cuádruple play* o servicios de convergencia) se refiere al acceso a telefonía básica y móvil, televisión paga e Internet mediante un mismo proveedor y con una tarifa única.

16 Artículo 45 de la Ley 26.522. Disponible en www.infoleg.gov.ar

17 La normativa anterior permitía hasta 24 licencias.

18 Disponible en www.afsca.gob.ar. El trabajo aclara que se trata de datos preliminares sujetos a revisión.

19 bit.ly/RCYVts

20 Ídem

21 Ídem

22 *Perfil*, 21 de noviembre de 2012.

23 En la conferencia de prensa brindada por Martín Sabbatella el 14 de noviembre de 2012, el Presidente de la AFSCA ratificó la versión de la empresa, aunque destacó que se trataba de datos preliminares sujetos a verificación por parte de la autoridad de aplicación.

24 Dichos mecanismos fueron establecidos el 7 de septiembre mediante la resolución 297/2010 de la AFSCA.

25 *Página/12*, 26 de marzo 2010.

26 La demanda del Grupo Clarín incluye también los artículos 41 y 48 -segundo párrafo, que prohíbe utilizar la figura del derecho adquirido para sostener la multiplicidad de licencias-.

27 La fecha fue popularizada como “7D” por los medios masivos de comunicación y por el propio Gobierno.

28 Un completo análisis del fallo de la Corte Suprema puede hallarse en Arballo, Gustavo (2012). “Clarín y las cautelares con fecha de vencimiento”, en *Saber leyes no es saber derecho*. http://www.saberderecho.com/2012_05_01_archive.html

29 <http://afsca.gov.ar/>

30 Ídem

31 El primer pedido fue hecho tras el otorgamiento de la prórroga a la medida cautelar que beneficia al Grupo Clarín por parte de la Cámara Civil y Comercial. La Corte Suprema argumentó que no era posible pedir el “per saltum” ante un fallo de segunda instancia, porque no se estaría evitando una instancia -como dispone la ley-, sino los pasos procesales posteriores al dictado de la prórroga. La segunda solicitud fue presentada por el Estado a partir del fallo en primera instancia que determinó la constitucionalidad de la LSCA. La estrategia ensayada por el Estado era evitar un previsible fallo adverso de la Cámara. La Corte Suprema consideró improcedente el recurso por haber sido presentado por la parte que había resultado favorecida en primera instancia. De este modo, la causa siguió su curso en la Cámara Civil y Comercial.

32 En diciembre de 2012, la AFSCA publicó en su sitio web un informe sobre las propuestas de adecuación voluntaria presentadas por todos los grupos que, al a fecha, incumplían la ley, con la leyenda “datos sujetos a revisión”. Disponible en http://www.afsca.gob.ar/wp-content/uploads/2012/12/Adecuaciones_presentadas.pdf . También fueron publicadas versiones escaneadas de las presentaciones. Disponibles en <http://www.afsca.gob.ar/2013/03/planes-de-adequacion/>. No obstante, no se exhibe información acerca del estado de situación de los procesos de adecuación emprendidos por los diferentes grupos.

33 Se trata de las propuestas presentadas por los licenciarios Pampa Difusora SRL, María Jimena Ibáñez y Jorge Ricardo Nemesio, aprobadas el 25 de enero de 2012 y de las de Hadad-Indalo, Cadena 3, la Asociación Mutual santafesina Angelita Peralta Pinos y Eteco, aprobadas el 4 de marzo.

34 Como respuesta, la AFSCA publicó una serie de solicitadas “aclarando los avisos de campaña” difundidos por el Grupo Clarín, Disponibles en <http://www.afsca.gob.ar/2013/03/hecha-la-ley-hay-que-cumplirla/>.

35 Específicamente, se declara la inconstitucionalidad del apartado 1, inciso ‘c’ y párrafo final -que permite, en el orden nacional, “Hasta veinticuatro (24) licencias, sin perjuicio de las obligaciones emergentes de cada licencia otorgada, cuando se trate de licencias para la explotación de servicios de radiodifusión por suscripción con vínculo físico en diferentes localizaciones. La autoridad de aplicación determinará los alcances territoriales y de población de las licencias. La multiplicidad de licencias (a nivel nacional y para todos los servicios) en ningún caso podrá implicar la posibilidad de prestar servicios a más del treinta y cinco por ciento (35%) del total nacional de habitantes o de abonados a los servicios referidos en este artículo, según

corresponda"-; del apartado 2, incisos 'c' y 'd' y párrafo final -que permite, en el orden local, "c) Hasta una (1) licencia de radiodifusión televisiva por suscripción, siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión abierta; d) Hasta una (1) licencia de radiodifusión televisiva abierta siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión por suscripción; En ningún caso la suma del total de licencias otorgadas en la misma área primaria de servicio o conjunto de ellas que se superpongan de modo mayoritario, podrá exceder la cantidad de tres (3) licencias-; y, por último, el apartado 3 en su totalidad -que determina que "La titularidad de registros de señales deberá ajustarse a las siguientes reglas: a) Para los prestadores consignados en el apartado 1, subapartado "b", se permitirá la titularidad del registro de una (1) señal de servicios audiovisuales; b) Los prestadores de servicios de televisión por suscripción no podrán ser titulares de registro de señales, con excepción de la señal de generación propia. Cuando el titular de un servicio solicite la adjudicación de otra licencia en la misma área o en un área adyacente con amplia superposición, no podrá otorgarse cuando el servicio solicitado utilice la única frecuencia disponible en dicha zona-.

36 Debe destacarse que las distintas posturas que aquí se señalan de ninguna manera reflejan la variedad ni la complejidad de las posiciones sostenidas por los diversos actores que componen el sector sin fines de lucro. Se pretende, únicamente, dar cuenta del estado general de situación luego de la sanción de la LSCA.

37 El Espacio está integrado por Barricada TV, FARO TV, Canal 4 Darío y Maxi de Avellaneda, TVPTS, En Movimiento TV, Pachamérica TV Canal 5 de Jujuy, Kermarak TV y por grupos de realizadores audiovisuales y espacios culturales como Cine Insurgente, el Ojo Obrero, Silbando Bembas y La Yesca.

38 Al 20 de mayo de 2013, seguía vigente la resolución 1465/2011 sobre el pliego de bases y condiciones para TV de Baja Potencia, aunque aún no se habían definido plazos para los concursos ni costos de los pliegos.

39 El grupo está conformado por Radio Sur, FM La Tribu, FM de la Calle, Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA), el programa Llevalopuesto (La Tribu), el programa Abran Paso (Radio Sur) y En Movimiento TV. Adhieren a la iniciativa, Movimiento Popular La Dignidad, Marea Popular, Frente Popular Darío Santillán, PCR, CTA Capital y Hecho en Bs. As.

40 Los puntos se encuentran desarrollados en <http://365d.org>.