



Universidad Nacional de Córdoba
Repositorio Digital Universitario
Biblioteca Oscar Garat
Facultad De Ciencias De La Comunicación

**SITUACIÓN DE LA LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL A 10 AÑOS
DE SU SANCIÓN**

Rodrigo Bruera

María del Carmen Cabezas

Fernanda Lourdes Qüesta

Cómo citar el artículo:

Bruera, R.; Cabezas, M. C.; Qüesta, F. L. (2019). Situación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual a 10 años de su sanción. Ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María.

Disponible en Repositorio Digital Universitario

Licencia:

Creative Commons [Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)



I Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la UNVM 2019

10 al 14 de junio de 2019 – Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Villa María.

Línea temática 6: Comunicación y procesos socioculturales

Título: Situación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual a 10 años de su sanción

Autores:

Bruera, Rodrigo

Dirección: Facultad de Ciencias de La Comunicación (FCC), Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Bv. Enrique Barros s/n Ciudad Universitaria. 5000 – Córdoba, Argentina.

Mail: rbruera@gmail.com

Cabezas, María del Carmen

Dirección: Secretaría de ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias de la Comunicación (FCC), Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Bv. Enrique Barros s/n Ciudad Universitaria. 5000 – Córdoba, Argentina. **Mail:**

carmen.cabezas.85@gmail.com

Qüesta, Fernanda Lourdes

Facultad de Ciencias de La Comunicación (FCC), Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Bv. Enrique Barros s/n Ciudad Universitaria. 5000 – Córdoba, Argentina.

Mail: ferquesta@gmail.com

Palabras clave: Políticas de Comunicación, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, Decretos de Macri, Medios

Introducción

El 9 de octubre de 2009 se aprobó en el Congreso de la Nación la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). Tras varios años de debate y discusión sobre las políticas de comunicación implementadas en la Argentina, la LSCA reemplazó a la Ley 22.285 de Radiodifusión, promulgada en 1980 por la última dictadura militar.

La sanción de la ley se dio en el contexto de los primeros años del siglo XXI en América Latina, los que estuvieron atravesados por gobiernos caracterizados como progresistas, populistas o de nueva izquierda que promovieron la sanción de regulaciones de las políticas públicas de comunicación. Las normativas y regulaciones dirigidas a desmonopolizar los poderes multimediáticos se presentaron como líneas de acción de los gobiernos, asumiendo en algunos casos -como el argentino- el carácter de *batallas culturales* con los grupos mediáticos privados.

La presente ponencia es una primera aproximación al estado actual de la LSCA, para lo cual realizamos un relevamiento bibliográfico de las modificaciones materializadas en los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) 267/15 y 1340/16, del gobierno de Mauricio Macri. En este sentido, el escrito está organizado en tres partes: en primera lugar, una breve cronología sobre la sanción de la LSCA; luego, la revisión y análisis de los mencionados decretos y, por último, un recorrido por los aportes de diferentes autores que han analizado los mencionados decretos en clave crítica.

El camino de la Ley (Derroteros de una legislación en políticas de comunicación)

Con la Ley de Radiodifusión, sancionada en 1980, el Estado argentino se apropia por primera vez del espectro radioeléctrico. Sin embargo, esa apropiación se da en un contexto de falta de libertades individuales y colectivas como lo es una dictadura militar. En este sentido, el gobierno argentino crea un espacio propicio para acallar voces críticas y favorecer al incipiente empresariado mediático nacional (Komissarov, 2016).

El primer intento por construir una alternativa democrática a la Ley de Radiodifusión vino de la mano del por entonces presidente Raúl Alfonsín, quien mediante el decreto 1151/84, suspendió el Plan Nacional de Radiodifusión de la dictadura y llamó a concurso de licencias hasta que se sancionara una nueva ley. A pesar de haber presentado un proyecto de ley elaborado por el Consejo de la Consolidación de la Democracia (COCODE), este y otros proyectos fueron rápidamente archivados (Busso y Jaimes, 2011).

Durante la década menemista, las políticas de comunicación en materia audiovisual no solo no avanzaron hacia una democratización sino que, por el contrario, profundizaron la mercantilización de las licencias, y las pocas restricciones contra los monopolios de la Ley 22.285 fueron eliminadas a favor de la concentración de medios (Magnani, 2012). Los decretos 1062/98 y 1055/99 flexibilizaron el acceso de las empresas privadas a las licencias y

aumentaron de cuatro a veinticuatro el número máximo que cada licenciataria podía tener bajo su propiedad (Komissarov, 2016).

La crisis del 2001 en Argentina reactivó el reclamo social por derechos y reivindicaciones, entre ellos los de la comunicación. En ese contexto surgió, en 2004, la Coalición por una Radiodifusión Democrática (CRD), integrada por organizaciones sociales, sectores populares, medios comunitarios y pueblos originarios:

La CRD se integra con más de 300 organizaciones sociales de todo tipo, en una alianza entre sindicatos, federaciones y asociaciones empresariales, cooperativas, universidades, organismos de derechos humanos, medios de comunicación comunitarios y comerciales, pueblos originarios, en fracciones de clases que representan distintos intereses, pero todos enfrentados a los intereses monopólicos dominantes (Sel, 2010, p. 194).

Con la propuesta del plan de acción llamado *Iniciativa Ciudadana por una Radiodifusión Democrática*, la CRD establece 21 puntos básicos¹, e “impulsa la inclusión de un sistema público no gubernamental y de un sector social no comercial que comprenda a los ciudadanos como activos partícipes de la comunicación audiovisual” (Sel, 2010, p. 195). Igualmente, una de las características más importantes de la Coalición fue su carácter multisectorial y asambleario, lo que le permitió establecer puntos de encuentro y consenso entre las organizaciones que la integraban:

Se descartó desde el inicio la posibilidad de redactar un proyecto de Ley. La principal tarea de este colectivo fue elaborar una serie de puntos, a modo de ideas en borrador en un principio, que dieran marco a los contenidos fundamentales de una nueva ley de comunicación de la democracia. Puntos que surgieran desde las prácticas y las miradas de cada una de las organizaciones participantes, pero que no se cerraran en reclamos sectoriales, sino que tuvieran una visión amplia y abarcativa. Se tomó una decisión que fue fundamental para el desarrollo, crecimiento y

¹ El detalle de los 21 puntos se encuentra disponible en <http://farco.org.ar/novedades/4676-21-puntos-por-el-derecho-a-la-comunicacion>.

sostenimiento de este colectivo: se avanzaría solamente sobre los acuerdos, sobre los puntos de consenso. Los temas que generaran tensión, conflictos o diferencias, serían dejados de lado (Busso y Jaimes, 2011, p. 18).

El arduo trabajo de la CRD consistió en lograr que los puntos básicos se insertaran en un futuro proyecto de ley de comunicación audiovisual. En ese escenario, la llegada al gobierno de Cristina Fernández en 2007 se caracterizó por la profundización del enfrentamiento con el poder económico, entre los que se destacó el de la propiedad de los medios de comunicación. En el período 2007-2009 se realizaron múltiples presentaciones ante el poder político, radios abiertas, asambleas y actos públicos para visibilizar y poner a los 21 puntos en el centro del debate. Esto se agregó a la realización de 24 Foros Participativos de Consultas Públicas en distintas ciudades del país como Resistencia, Posadas, Paraná, Córdoba, Salta, La Plata, Mar del Plata, Rosario, Mendoza, San Juan, La Pampa, Viedma, Lomas de Zamora, Neuquén, Capital Federal, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Corrientes, Bariloche y Jujuy, realizados principalmente en Universidades Nacionales y con convocatoria abierta a la ciudadanía en general. Más de 1.200 aportes recogidos en los diferentes Foros se incorporaron al proyecto de ley que la Presidenta presentó finalmente en el Congreso el 27 de agosto de 2009 (Sel, 2010).

Sin embargo, esta iniciativa fue criticada por los grandes grupos económicos de medios que podrían verse afectados por la nueva normativa, quienes comenzaron a dar batalla desde las propias señales de TV. La utilización del término “Ley de Medios K” desde los medios dominantes logró invisibilizar la lucha y el trabajo de las organizaciones que trabajaron durante años para llegar a esta instancia, y también redujo la disputa a un enfrentamiento entre dos actores: Clarín y el Gobierno. Además, los medios principalmente del Grupo Clarín, realizaron una serie de spots en sus distintas señales, alertando a sus oyentes y televidentes sobre la posibilidad de que, si se sancionaba la Ley, esas señales podrían desaparecer².

Luego de intensas discusiones en ambas cámaras del Congreso, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sale a la luz el 9 de octubre de 2009. Unos días después, la Presidenta comunica su implementación y destaca:

² Al respecto, sirven de ejemplo los spots de las señales de cable TN Todo Noticias, [TN puede desaparecer](#), y de canal Volver, [Canal Volver puede desaparecer por la Ley de Medios K](#).

Esta Ley de Medios Audiovisuales es de ustedes, de la coalición democrática, de las organizaciones libres del pueblo, de los hombres y mujeres, actores, periodistas, trabajadores de la ciencia de la comunicación, de las universidades, que incansablemente lucharon durante todos estos años para llegar a este resultado. [...] Creo que esto que hemos logrado ha sido más que la sanción de una ley: ha sido dar una batalla cultural que había instalado que no era posible resistir la presión mediática de los grandes monopolios [...] En esta batalla cultural también han quedado al descubierto algunos mitos, como por ejemplo el de la libertad de prensa independiente. Hemos visto que en determinados medios de comunicación solamente se escuchaban las voces contrarias a la ley, y es por eso que este instrumento va a servir precisamente para que todas las voces tengan la posibilidad de expresarse libremente (Discurso de Cristina Fernández. 21 de octubre de 2009)³.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual puede resumirse principalmente en cinco puntos (Magnani, 2012):

1. Ampliación de la diversidad de voces. Se asegura el 33% del espectro radioeléctrico para licencias de radio y TV de organizaciones sin fines de lucro. Los medios de gestión privada se quedan con un 33% y el Estado con el restante 33%.
2. Desconcentración de propiedad de medios. La Ley establece limitaciones a la concentración de licencias. De modo que una persona física o jurídica puede tener la propiedad de hasta: una licencia de señal satelital nacional, 10 licencias de radio o canales de TV abierta, 24 licencias de canales de TV por cable.
3. Desmonopolización. El dueño de un canal de TV abierta no puede ser dueño de una empresa de distribución de TV por cable en la misma localidad, y viceversa. Se impide que las compañías telefónicas brinden servicios de TV por cable y se establece que ningún operador puede acaparar más del 35% del total de la población del país.
4. Inclusión de más producción nacional. Las radios y canales de TV abierta deben emitir un mínimo de 60% de producción nacional y al menos un 30% de producción

³ El discurso completo puede leerse en el siguiente link: <https://www.cfkargentina.com/cfk-anuncia-la-implementacion-de-la-nueva-ley-de-medios/>.

propia que incluya informativos locales. Las radios privadas deben emitir, al menos, un 30% de música nacional.

5. Creación de un órgano de aplicación democrático. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) reemplaza al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). Su directorio debe estar conformado por miembros del Poder Ejecutivo Nacional, de las provincias y por la primera y segunda minoría del Congreso.

El gobierno de Macri, un paso atrás en las políticas públicas de comunicación

El 27 de diciembre de 2015, solo 17 días después de la asunción del nuevo Presidente Mauricio Macri, se publica en Boletín Oficial el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 267/2015. Se trata de un texto de 40 páginas con considerandos y artículos dispositivos que disponen, inicialmente, la unificación de las leyes de medios audiovisuales y de telecomunicaciones (Crettaz, 2015). El DNU modifica 7 artículos sustanciales de la LSCA (25, 38, 40, 41, 45, 54 y 63) que pueden resumirse en cinco puntos clave (Riera, 2016):

1. Creación del ENACOM como nuevo ente regulador. Reemplaza a la AFSCA y pasa a formar parte del flamante Ministerio de Comunicaciones, a cargo de Oscar Aguad. Su directorio se conforma por siete personas, de las cuales cuatro son designadas por el Poder Ejecutivo y las tres restantes representan a las tres principales fuerzas del Congreso.
2. Habilitación de la compra y venta de licencias. La LSCA lo prohibía salvo por puntuales excepciones. El DNU permite la venta de licencias del sector privado sin ningún tipo de autorización previa.
3. Servicio de TV por cable pasa al ámbito de las telecomunicaciones. A partir de esto, los licenciatarios pueden tener más de 24 licencias de TV, superar el 35% de los abonados, no tienen obligación de emitir producciones propias ni de pasar señales locales de TV, como lo indicaba la LSCA. Además, las empresas telefónicas también podrán brindar TV por cable, algo que también prohibía la LSCA.
4. Modificación de límites a licencias audiovisuales. El máximo de 10 licencias de televisión abierta o radio que preveía la Ley, pasa a ser de 15, y se elimina el tope de cobertura del 35% de los habitantes.
5. Creación de comisión para una nueva ley de comunicaciones.

También es importante tener en cuenta una de las las modificaciones que el DNU le hace a la Ley 27.078 Argentina Digital, en la que se ingresan definiciones provenientes de la LSCA como radiodifusión por suscripción, por vínculo radioeléctrico, por vínculo físico, o a pedido. La implementación del DNU 267/2015 generó críticas de algunos especialistas (ver apartado siguiente), no obstante no se produjo una reacción por parte de la opinión pública ni de organizaciones que habían participado tantos años en la elaboración de la LSCA. Como si el Decreto de 2015 no hubiese alcanzado, a finales de 2016 se hace público el DNU 1340/2016, que adelanta un año la convergencia tecnológica entre los servicios de comunicación audiovisual y las tecnologías de información y comunicación. El DNU permite a las empresas Telefónica, Telecom y Claro brindar el servicio de TV por cable, y a Nextel y otras empresas que compró Cablevisión en 2016, a ofrecer el servicio de telefonía (El Cronista, 2017). En palabras del propio ENACOM (2017):

El decreto tiene entre sus objetivos principales generar las condiciones para que ingresen nuevos operadores de telefonía móvil en el mercado, fijando criterios para que haya más competencia, y dispone la asignación de nuevas frecuencias para mejorar la calidad de las comunicaciones. Asimismo, autoriza a las empresas de telefonía a brindar televisión por cable con condiciones que cuidan a las cooperativas y a las pequeñas y medianas empresas de las distintas localidades del país; y autoriza a las empresas de televisión satelital, que cuenten con permisos, a brindar también internet satelital. También fomenta las inversiones en nuevas tecnologías para llevar internet de alta velocidad a todo el país y avanzar así en la convergencia de medios. Finalmente, protege a los usuarios de prácticas anticompetitivas y fija las pautas para conformar una red de Protección Pública y Operaciones de Socorro, Defensa y Seguridad.

Estado del arte sobre análisis de los decretos en la era Macri

Martín Becerra (2017, 2017a), analista de políticas de comunicación, estudió los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), número 267/15 y 1340/16, emitidos por el presidente Mauricio Macri. El primero de ellos, el presidente lo decretó a los 19 días después de haber asumido su mandato en 2015, y, el segundo, el último día del año 2016. Ambos decretos, para Becerra, se caracterizan por desgazar las dos leyes sancionadas por el Congreso de la Nación en las

presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, la del año 2009 y la de 2014, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y Ley Argentina Digital respectivamente.

El analista entiende que los decretos de Macri por lo menos poseen dos dimensiones, una conservadora y otra que se adelanta a los tiempos. En cuanto a la primera, Becerra considera que un decreto elimina toda forma de consenso, imponiendo una visión. Eso se visibiliza especialmente porque la LSCA fue una ley discutida de manera federal, a través de jornadas en las Universidades, asociaciones civiles, etc. Asimismo, en el Congreso también se debatieron los diferentes artículos, incorporándose a la legislación notas al pie donde se transcriben fragmentos de los debates, tanto los del Congreso como lo de las asociaciones civiles. En cambio, Macri con un DNU elimina toda discusión, imponiendo una sola mirada. Esa ‘una’, para Becerra, se caracteriza por beneficiar a los grupos ya existentes en el mercado, favoreciendo la concentración, en detrimento al derecho de la comunicación.

Otro aspecto de la dimensión conservadora del decreto es que, lejos de fomentar la libre competencia de distintas empresas —lo que se supone que realizaría un liberal como Macri—, más bien la suprime, beneficiando a las empresas ya existentes en el mercado: prorroga las licencias y elimina prácticamente todos los límites para la concentración de mercado, al modificar los límites a la propiedad de licencias de televisión abierta, por cable (los cableoperadores pueden expandirse cuanto quieran) y radio. Esto lleva a que si ya el mercado es asimétrico, se profundiza la desigualdad, obstaculizando la participación de otras empresas en el mercado, y mucho más aquellas sin fines de lucro.

La LSCA tenía por autoridad de aplicación a la AFSCA, y la Ley Argentina Digital, a la AFTIC. El decreto del año 2015 eliminó esos organismos de aplicación y regulación, creando el ENACOM que, a diferencia de los otros, su autoridad es completamente dependiente del poder ejecutivo.

Por otra parte, Becerra entiende que el decreto busca subsanar un problema que la LSCA no atendía, que es el de la convergencia mediática. No obstante, la convergencia se la entiende de manera rudimentaria, como si sólo implicara el cruce de dos industrias: audiovisual y de telecomunicaciones, y no como el advenimiento de una cultura digital que trastoca toda la cadena productiva de comunicación (Becerra, 2017, p.137). Asimismo, la forma en que se está llevando a cabo la convergencia, para el analista, elude: el derecho a la libre expresión; un problema histórico en el mercado argentino que es la disputa entre el Grupo Clarín y Telefónica.

En ese último punto, también se lo puede observar como una mirada conservadora de la política de la comunicación, ya que buscar regular el mercado a partir de un momento y tiempo particular como si el tiempo fuera inmutable, pues el diagnóstico no contempla el ingreso al mercado de otras empresas que no se encuentran reguladas como lo son WhatsApp y Netflix.

El decreto del año 2016, el 1340/16, refuerza la concentración de empresas ya existentes en el mercado, como Grupo Clarín, Telefónica y Telecom, permitiéndoles comprar licencias de aire. Becerra entiende también que los decretos de Macri no sólo son conservadores, sino también proteccionistas, al taponar la participación de otras empresas.

Becerra considera que los decretos no cambiaron la conformación del mercado, más bien agravaron su estancamiento; esto lleva a que se reduzcan las fuentes informativas, propiciando una relativa homogeneización de géneros y formatos, unificación de línea editorial, conflicto de intereses por parte de los grupos concentrados que influyen en información socialmente relevante de otros mercados como alimentos y bebidas, o sistema bancario, en los que estos grupos tienen intereses a través de asociación o para dañar competencia, concentración geográfica, autocensura de los trabajadores (Becerra, 2017). En definitiva, la política de comunicaciones de Macri “va haciendo costumbre el desalojo de la pregunta por la afección al interés público de las concesiones obtenidas por los gigantes infocomunicacionales” (Becerra, 2017a).

Bibliografía

BUSSO, N. y JAIMES, D. (2011) (comps.). *La cocina de la Ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones FARCO (Foro Argentino de Radios Comunitarias).

BECERRA, M. (2017a) “A falta de inversiones, llueven decretos”. Recuperado de: <https://martinbecerra.wordpress.com/2017/01/02/a-falta-de-inversiones-lluvia-de-decretos/> el 29/05/2019.

BECERRA, M. (2017) *Macri y lo que sigue*. En MASTRINI, G. y BECERRA, M. (edit.) *Medios en Guerra. Balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación, 2003-2016*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.

CRETIAZ, J. (30 de diciembre de 2015). El resumen del DNU que reforma las leyes de medios y de telecomunicaciones. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-resumen-del-dnu-que-reforma-las-leyes-de-medios-y-de-telecomunicaciones-nid1858359> el 29/05/2019.

ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES - ENACOM (2017). Se publicó el decreto que abrirá el mercado de las telecomunicaciones. Recuperado de: https://www.enacom.gob.ar/institucional/se-publico-el-decreto-que-abrira-el-mercado-de-las-telecomunicaciones_n157 el 29/05/2019.

KOMISSAROV, S. (2016). Breve cronología de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. *Question*, 1(52), octubre-diciembre 2016, pp. 175-191. Recuperado de: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/3554> el 29/05/2019.

MAGNANI, R. (2012). Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Portal Educ.Ar. Recuperado de: <https://www.educ.ar/recursos/114241/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual> el 29/05/2019.

Qué dice el decreto que habilita el cuádruple play (2 de enero de 2017). *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/negocios/Que-dice-el-decreto-que-habilita-el-cuadruple-play-20170102-0056.html> el 29/05/2019.

RIERA, A. (7 de abril de 2016). Cinco claves de la modificación a la ley de medios audiovisuales. *Chequeado*. Recuperado de: <https://chequeado.com/el-explicador/cinco-claves-de-la-modificacion-a-la-ley-de-medios-audiovisuales/> el 29/05/2019.

SEL, S. (2010). Actores sociales y espacio público. Disputas por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. En SEL, S. (2010) (comp.). *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo: América Latina y sus encrucijadas*, pp. 183-210. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Leyes y Decretos:

Ley N° 26.522. Servicios de Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina, 10 de octubre de 2009. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm> el 29/05/2019.

Decreto N° 267/2015. Ente Nacional de Comunicaciones. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina, 29 de diciembre de 2015. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257461/norma.htm> el 29/05/2019.

Decreto N° 1340/2016. Ministerio de Comunicaciones. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina, 30 de diciembre de 2016. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/270115/norma.htm> el 29/05/2019.