



UNIVERSIDAD  
TORCUATO DI TELLA

## ESCUELA DE DERECHO

Revista Argentina de Teoría Jurídica, Volumen 14 (Julio de 2013)

### Breve reseña legislativa de los antecedentes de la ley 26.522. ¿Un ruido nuevo o un eco de voces del pasado?

#### Introducción.

Este trabajo se propone efectuar un breve recorrido por los antecedentes legislativos en materia de regulación de los medios de comunicación en Argentina, a partir de la primera transmisión televisiva en 1951, con el objeto de considerar que el telón de fondo de los debates actuales en la materia encuentra una simetría con aquello que se señalaba en la década del 80 en oportunidad del intento de sanción de una ley en la materia.

En ese sentido se advierte que han existido a lo largo del camino que se emprende inconsistencias, prácticas que tendieron más al control de los medios que de pluralidad y libertad de expresión, lo que en definitiva se traduce en una ausencia de políticas claras en la materia, tensiones entre la enunciación de fines respecto de la puesta en práctica de las normas. A su vez, este panorama alerta sobre la posibilidad de que el accionar por parte de los actores involucrados responde a razones distintas de aquellas que se enuncian en un primer momento, o de aquellas que públicamente defienden.

Si bien la sanción en el año 2009 de la popularmente conocida “Ley de Medios” zanja una gran deuda de la democracia argentina, puesto que desde hace varias décadas la regulación de un aspecto tan sensible de la vida de una comunidad contaba con un decreto marco de una dictadura, y sucesivos decretos, leyes y normas desparramadas, lo cierto es que aún en este escenario sustantivamente mejor existen interrogantes, tanto en su proceso de sanción como inconsistencias que emergen a partir de su implementación que invitan a

reflexionar sobre las posibilidades que éxito que tendrá en su desarrollo<sup>1</sup>.

Es que ley no puso fin al debate en torno a la intervención de los distintos actores y sus objetivos en el marco de las comunicaciones, y fundamentalmente puede reflejar algunos comentarios en punto a su efectividad a la hora de pensar la libertad de expresión en términos robustos.

Es que las objeciones en torno a su sanción se inscriben en un arco de argumentación amplio en el que sus participantes, en algunas ocasiones enmascarados en un discurso preocupado por la libertad de expresión sólo intentan defender sus intereses económicos establecidos. De otro lado se mezclan visiones verdaderamente comprometidas con una idea fuerte en torno a la libre expresión, vinculadas a estrategias políticas, arrojando como resultado un panorama que no es cristalino.

Desandar el camino que se propone, nos coloca en una mejor posición para mirar la nueva ley, como así también para contemplar su implementación; debiéndose tener en cuenta que en el caso de los medios de difusión el debate público se hace muy complicado porque tiene que ser canalizado a través de los medios que son parte del asunto<sup>2</sup>.

Tal vez el desafío consista en constatar si existe un real compromiso con una política de comunicación nacional, o si solamente estamos en presencia de una ley, aún con las mejores intenciones.

El gobierno, el estado y el delineamiento de los grupos concentrados de comunicación.

---

<sup>1</sup> En este sentido es muy interesante el balance que recientemente efectúa Martín Becerra en punto a su implementación en <http://www.cronista.com/negocios/Un-balance-necesario-sobre-la-Ley-de-Medios-20120731-0123.html>

<sup>2</sup> Muraro, Heriberto, "MURARO: La teoría económica de la comunicación". En Revista Espacios de crítica y producción. N7. Facultad de Filosofía y Letras. Página 8

El 17 de octubre de 1951 canal 7 emitió desde la Plaza de Mayo los actos en el día de la “Lealtad Peronista”, realizando con ello la primera transmisión de la televisión argentina. Este suceso sería la puerta de entrada a un camino cada vez más intenso en cuanto a las vías por medio de las cuales se llevaría adelante la comunicación<sup>3</sup>.

Ahora bien no pasa por alto que el debut de la televisión argentina fue un acto partidario del poder ejecutivo de turno, lo que constituye un dato curioso y la vez pone sobre el tapete la importancia de tener en cuenta que la regulación que debe darse en esta materia debería ser capaz poner un freno a la deliciosa tentación de que quién se encargue de regular el juego no utilice los medios de comunicación a modo de organismo de divulgación partidaria.

Si la radio se inició a partir de la iniciativa privada (el mercado), la televisión lo haría a partir de la iniciativa pública (el Estado)<sup>4</sup>.

A la emisora se la conoció inicialmente como LR3 Radio Belgrano Canal 7, formando parte de la cadena estatal que era administrada por Jaime Yankelevich. Cuando el gobierno decidió llevar adelante en 1954 la privatización de los medios audiovisuales que tenía en su poder, canal 7 pasó a manos de la Asociación de Promotores de Teleradiodifusión (APT) que pertenecía al grupo Jorge Antonio. Por única vez en su historia y por poco tiempo (hasta el golpe de 1955) LS82 CANAL 7 fue formalmente privado, aún cuando sus propietarios estaban directamente vinculados al partido gobernante<sup>5</sup>.

El 28 de septiembre de 1953 se sancionará por primera vez una Ley de Radiodifusión, ley 14.241, promulgada el 13 de octubre de 1953, y reglamentada por el Decreto 25.004/53. La ley 14.241 mantiene el sistema privado de explotación de las emisoras (a partir de 1954 divididas en tres redes), pero

---

<sup>3</sup><http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/8-23222-2011-10-17.html>[http://www.youtube.com/watch?v=2vLnSjTo\\_GI](http://www.youtube.com/watch?v=2vLnSjTo_GI)

<sup>4</sup> Ver Arribá, Sergio, “El Peronismo y la política de Radiodifusión (1946-1955)”, en “Mucho Ruido y pocas leyes”, Guillermo Mazarino (editor), La Crujía. Página 91.

<sup>5</sup> Maestrini, Guillermo. Política y medios en la Argentina: los orígenes de la televisión privada, en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/textos.htm>

coexistiendo con un servicio oficial<sup>6</sup>.

Toda la organización del régimen del servicio de radiodifusión tendría como fundamento el principio de la subordinación del interés particular al interés social, cultural económico y político de la nación, se afirmaba que se otorgaban por 20 años y quienes reunieran las condiciones de argentino nativo, 70% de capital nacional nativo en caso de ser personas jurídicas, entre otros condicionamientos en torno a la nacionalidad.

En junio de 1954 con el Decreto nro. 9.967/54 se llamó a licitación y explotación de tres redes de radiodifusión. Las tres redes de radiodifusión, en referencia a la titularidad de sus frecuencias eran privadas. Y las respectivas licencias de las estaciones cabeceras como las de todas las estaciones integrantes del LR6 Radio Mitre, LR3 Radio Belgrano y LR4 Radio Splendid fueron otorgadas en distintos procesos históricos de manera irregular. Es decir que el Estado asumió la potestad del derecho de las frecuencias (que pertenecen originariamente y de manera natural al Estado) y que fueron otorgadas - a partir de mediados de la década del 30- por un periodo de tiempo determinado a sectores privados para su explotación<sup>7</sup>.

El decreto nro. 9.967/54 aprobó el pliego de bases y condiciones de la licitación pública para la instalación, funcionamiento y explotación de tres (3) redes de radiodifusión, técnicamente orgánicas e independientes entre sí. Las tres redes se comprendían con las estaciones señaladas con las letras "A", "B" y "C"<sup>8</sup>.

De acuerdo con el resultado de este proceso Mastrini señala que el gobierno de **Juan Domingo Perón** (1946-1955) se había apropiado del manejo directo o indirecto de todos los medios de comunicación, por propiedad directa, sindicatos afines o empresas vinculadas, casi todos los periódicos y radios existentes fueron quedando bajo su control<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> [http://www.perio.unlp.edu.ar/sites/default/files/eliades- hist\\_radioytv.pdf](http://www.perio.unlp.edu.ar/sites/default/files/eliades- hist_radioytv.pdf)

<sup>7</sup> Ver Arribá, Sergio, "El Peronismo y la política de Radiodifusión (1946-1955)", en "Mucho Ruido y pocas leyes", Guillermo Mazarino (editor), La Crujía. Página 96/97.

<sup>8</sup> Arribá, Sergio, "El Peronismo y la política de Radiodifusión (1946-1955)", en "Mucho Ruido y pocas leyes", Guillermo Mazarino (editor), La Crujía. Página 96/97.

<sup>9</sup> Maestrini, Guillermo. Política y medios en la Argentina: los orígenes de la televisión privada, en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/textos.htm>

En una dirección similar, Nino<sup>10</sup> sostiene que Perón reprimió a la prensa libre a través de amplias leyes de desacato, confiscaciones de diarios, presiones de toda índole<sup>11</sup>.

El **16 de septiembre de 1955** tiene lugar el golpe de Estado a través de la autodenominada **Revolución Libertadora**, y rápidamente, el 1 de octubre de 1955, el gobierno sanciona el Decreto 170/55 que declara nulas las adjudicaciones efectuadas en 1954 y faculta al Estado para nombrar interventores en las emisoras privadas.

Asimismo se dictó el Decreto 686/55 por el que se reiteró que el Estado administraba los bienes de las emisoras cuyos titulares quedaron despojados, de manera temporal aunque esta medida tuvo un efecto definitivo, hasta que se resolviera la situación de los medios.<sup>12</sup>

Claramente la intención del nuevo gobierno de facto estaba orientada a terminar con la estructura de medios previa al golpe de Estado, dentro de una lógica en la cual el peronismo estaba proscrito en la arena política.

De manera posterior a estos decretos, en febrero de 1956 se conoció el Informe Final de la Comisión Interventora e Investigadora en las Radioemisoras Privadas, que significó una dura condena al manejo de los medios realizado por el gobierno peronista<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Nino, Carlos Santiago. Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Ed. ASTREA. Pág. 273.

<sup>11</sup> Sergio Arribá apunta que las restricciones de libertades públicas se erigieron sobre la base de seis medidas contundentes: a) expropiación y limitación del papel -para regular los principales diarios del país-, b) modificación del Código Penal -para evitar la crítica exhaustiva al gobierno, potenciando la figura de desacato hasta alcanzar la pena de tres años de prisión-, c) declaración del estado de guerra interno y declaración del estado de sitio -para suspender las garantías constitucionales-, d) allanamientos, clausuras y expropiaciones de medios de prensa gráfica -para restringir la competencia y la pluralidad informativa-, e) adquisición de talleres de imprenta, medios de prensa gráfica y radiodifusión por parte del gobierno -para centralizar el poder- y f) creación de la Comisión Bicameral Investigadora de Actividades Antiargentinas-para controlar el sistema de prensa gráfica. Ver Arribá, Sergio, “El Peronismo y la política de Radiodifusión (1946-1955)”, en “Mucho Ruido y pocas leyes”, Guillermo Mazarino (editor), La Crujía. Página 79/80.

<sup>12</sup> Matrini, Guillermo. Política y medios en la Argentina: los orígenes de la televisión privada.

<sup>13</sup> Mastrini, Guillermo. Política y medios en la Argentina: los orígenes de la televisión privada

Ese informe si titulaba “Documentación, autores y cómplices de las irregularidades cometidas durante la segunda tiranía”.

En febrero de 1957, y luego del nombramiento de Ángel Cabral como Ministro de Comunicaciones, se creó la Comisión Administradora de las redes de Radiodifusión Privada mediante el **decreto 1731**, que mencionó por primera vez la posibilidad de adjudicar licencias para la explotación de ondas televisivas<sup>14</sup>. Pocos días más tarde se derogó la Ley de Radiodifusión sancionada por el peronismo.

El 26 de julio se dictó el decreto 866/57 con la finalidad de sancionar una nueva Ley de Radiodifusión y se establecía la privatización de los medios, y el 25 de noviembre de 1957 se sanciona la Ley de Radiodifusión nro. 15.460/67.

Si bien los considerandos de la ley señalaban como objetivo “*el reencauzamiento de la radiodifusión y televisión en todo el país*”, Mastrini señala que la nueva ley fue sancionada para definir una estructura de radiodifusión que impidiera repetir el control oligopólico de los medios tal como había ocurrido durante el gobierno peronista. Si fijó una cantidad máxima de emisoras para cada titular y se prohibió la participación del capital extranjero<sup>15</sup>.

Es que según Mastrini<sup>16</sup> el espíritu de esta ley era evitar una eventual participación del peronismo en la propiedad de los medios audiovisuales, siendo que sólo en este último aspecto alcanzó un relativo éxito. Cabe destacar que esta norma recién fue reglamentada el 12 de julio de 1965- ocho años y tres gobiernos después- por el presidente Arturo Illia<sup>17</sup>.

El servicio de radiodifusión fue declarado de interés público y se determinaron las bases para un próximo llamado a licitación, donde se incluía la privatización

---

<sup>14</sup> Mastrini, Guillermo. El Antiperonismo como factor clave de los inicios de la televisión privada argentina, en “Mucho ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor). Editorial La Crujía. Pag. 109.

<sup>15</sup> Mastrini, Guillermo. El Antiperonismo como facto clave de los inicios de la televisión privada argentina”, op. Cit.

<sup>16</sup> Mastrini, Guillermo. Política y medios en la Argentina: los orígenes de la televisión privada

<sup>17</sup> Bulla, Gustavo, “Televisión Argentina en los 60: la consolidación de un negocio de largo alcance”, en “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 131.

de las radios comerciales que se hallaban en manos del Estado y la adjudicación de licencias para instalar canales de televisión. Entre esas condiciones se establecía que las licencias se otorgarían por un plazo de 15 años, se obligaba a los titulares de licencias a ser ciudadanos argentinos y se dictaminaba que como máximo se podía aspirar a una estación de radio y a un canal de televisión<sup>18</sup>.

El 14 de diciembre de 1957 se firma el **decreto 16.531** que aprobaba el pliego de bases y condiciones para la adjudicación de tres estaciones de televisión en Buenos Aires y otras siete licencias en las principales ciudades del país, además de la privatización de un centenar de radios que eran administradas por el Estado. El pliego había sufrido algunas modificaciones desde su anteproyecto presentado por la Dirección General de Radiodifusión, siendo la más importante sin dudas la eliminación de la cláusula que impedía a los socios o accionistas de empresas periodísticas, editoriales o cinematográficas presentarse a la licitación. En cambio se mantuvo la prohibición a la participación en la licitación de personas que hubieran desempeñado cargos jerárquicos en estaciones de radiodifusión durante el gobierno peronista. Asimismo se fijó un plazo para la presentación de las propuestas y se determinó la conformación de una Comisión de Adjudicaciones encargada de elevar al Poder Ejecutivo un dictamen clasificatorio de los candidatos a obtener licencias<sup>19</sup>.

Como se ve, la finalidad enunciada en términos de diseño de una política de comunicación no se mantuvo mucho tiempo incólume, mas la intencionalidad política de alejar a personas vinculadas al peronismo de los medios de comunicación fue respetada, dejando entonces en claro que era el principal interés del nuevo gobierno.

Una vez finalizado el plazo la Comisión aconsejó al Ejecutivo rechazar todas las propuestas y declarar desierto el concurso.

No obstante ello a comienzos de abril comenzó a funcionar una junta evaluadora formada por miembros de la Dirección General de Radiodifusión.

---

<sup>18</sup> Matrini, Guillermo. Política y medios en la Argentina: los orígenes de la televisión privada.

<sup>19</sup> Matrini, Guillermo. Política y medios en la Argentina: los orígenes de la televisión privada

Sus informes, según Mastrini<sup>20</sup>, parecen destinados a contestarle a la otra Comisión y en tres casos resuelven aconsejar al PEN que adjudique licencias de televisión. Debe destacarse que el funcionamiento de esta junta no estaba previsto en el Pliego, sin perjuicio de lo cual el PEN decidió seguir sus consejos.

En abril de 1958 el **General Pedro Eugenio Aramburu** firmó el decreto **6287**, mediante el cual se adjudicaron las primeras licencias para establecer canales de televisión a las empresas CADETE, DICON y Río de la Plata<sup>21</sup>.

En este escenario la sociedad argentina tenía tres empresas privadas con permiso para emitir imágenes por televisión, y que contaban como único antecedente el canal estatal 7, que se mantenía con fondos públicos.

Ahora bien el camino a recorrer para salir al aire sería largo, y tendría un obstáculo importante, esto es el financiamiento. La suma a invertir era muy alta y el negocio muy riesgoso. Fue así que los licenciarios salieron a buscar capitales en el exterior. Como la ley prohibía la participación de capital extranjero en los canales, la relación se estableció mediante productoras de programas controladas por los norteamericanos. Estas empresas se dedicaban formalmente sólo a producir contenidos y por lo tanto quedaban afuera del marco jurídico de la ley de radiodifusión, pero en realidad eran las que detentaban el control de los canales de la televisión.<sup>22</sup>

Así fue como cuando salieron al aire, entre 1960 y 1961, la influencia del capital foráneo era decisiva. Esta situación se agudizó durante la década del 60 cuando se instalan más de 20 canales privados en el interior del país. Según Mastrini, Margarita Graziano y Heriberto Muraro describen con acierto que se estableció una relación entre los canales de Buenos Aires, las productoras y los canales del interior que implicaba de hecho la formación de cadenas. Si bien en términos formales se mantenía la explotación individual, la circulación de contenidos quedaba centralizada a partir de la producción de programas

---

<sup>20</sup> Mastrini, Guillermo. Política y medios en la Argentina: los orígenes de la televisión privada

<sup>21</sup> Mastrini, Guillermo. Política y medios en la Argentina: los orígenes de la televisión privada.

<sup>22</sup> Mastrini, Guillermo. El Antiperonismo como facto clave de los inicios de la televisión privada argentina”, op. Cit



realizada casi con exclusividad en la ciudad de Buenos Aires<sup>23</sup>.

Esta modalidad, amén de la ilegalidad que suponía, marcó a fuego el mapa de la producción televisiva en la Argentina, sepultando prematuramente las posibilidades de un mínimo equilibrio federal. El centralismo porteño que sin dudas responde a cuestiones históricas, políticas y culturales, se ve reforzado durante los años sesenta con la estructuración del sistema televisivo<sup>24</sup>.

Cabe hacer una consideración de índole internacional en punto al estado de cosas en materia de discusión en torno a las comunicaciones. Y esto es que en el año 1964 Antonio Pasquali publica "Comunicación y Cultura de masas" iniciando en esta región una etapa, a la que distintos países accederán en diferentes tiempos y en la cuál por primera vez se descarta el aséptico análisis de mensajes, para enfrentar la tarea de desmontar la estructura del emisor en la convicción de que el diagnóstico de la estructura de propiedad de los medios, de las vinculaciones con otras áreas de poder económico y político era un instrumento idóneo en la denuncia de las características de los mensajes. Es realmente entonces cuando se inicia una verdadera SOCIO-POLÍTICA DE LAS COMUNICACIONES, de la cual esta etapa de diagnóstico y denuncia es sólo la primera. Una segunda etapa corresponde a dos vertientes, la que luego de los diagnósticos realizados a escala nacional salta de la denuncia a entrever la posibilidad de actuar a través del aparato del Estado para la enunciación de Políticas que regulen el área; y en segundo término la que partiendo del análisis de los flujos informativos internacionales preconiza la necesidad de la creación de un Orden Mundial de la Información y la Comunicación más justo e equilibrado<sup>25</sup>.

A partir de 1965 se comenzó a producir un paulatino proceso por el cual las tres grandes cadenas norteamericanas se desprendieron de sus acciones en las productoras y canales privados de la Capital Federal<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Mastrini, Guillermo. El Antiperonismo como facto clave de los inicios de la televisión privada argentina", op. Cit

<sup>24</sup> Bulla, Gustavo, "Televisión Argentina en los 60: la consolidación de un negocio de largo alcance", en "Mucho Ruido y pocas leyes". Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 124.

<sup>25</sup> Graziano, Margarita, "Política o ley: debate sobre el debate". En Revista Espacios de crítica y producción. N7. Facultad de Filosofía y Letras. Página 12/13.

<sup>26</sup> Mastrini, Guillermo. El Antiperonismo como facto clave de los inicios de la televisión privada argentina", op. Cit, pag. 128.

Fue así como los actores locales comenzaron a tomar la posta, quedando al frente de los medios de comunicación, siendo Alejandro Romay el primero en tomar las riendas del asunto.

La reglamentación del Decreto 15.460/57 llegaría en 1965, ocho años y tres gobiernos después, durante el mandato de Arturo Illia.

Se cerró así un ciclo en el cual una norma ideada para desterrar los vestigios del peronismo de la radiodifusión argentina, y a través de la cual se confeccionaron los nuevos canales capitalinos a tres sociedades de común antiperonismo, fue reglamentada por un gobierno radical, de escasa legitimidad electoral, que no dudó en beneficiar una vez más a los noveles empresarios de la televisión privada<sup>27</sup>.

Es que el artículo 43 del Decreto 5.490/65 establecía un plazo de adjudicación a contar desde que la emisora iniciara sus servicios, lo que significó extender de hecho en dos o tres años las adjudicaciones realizadas en 1958, sobre el final del gobierno de Aramburu, dado que el decreto ley 57 establecía que la fecha a considerar para el plazo de adjudicación era el día de adjudicación, o sea abril de 1958.

A partir de las disposiciones del Gobierno del General Aramburu se conformó un modelo televisivo caracterizado por la iniciativa privada y la explotación comercial de la radiodifusión. Aún cuando los canales pasaron a ser de propiedad estatal entre 1974 y 1989, el modelo competitivo no fue cuestionado<sup>28</sup>.

Es que mas allá de los cambios en la propiedad de los canales ocurridos desde 1958, lo que ha caracterizado el desarrollo de la televisión argentina, por lo menos hasta la sanción de la LSCA, es el predominio de un modelo competitivo que concede libertad de radiodifusión a instituciones privadas mediante un régimen de licencias<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Bulla, Gustavo, “Televisión Argentina en los 60: la consolidación de un negocio de largo alcance”, en “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 132.

<sup>28</sup> Mastrini, Guillermo. Política y medios en la Argentina: los orígenes de la televisión privada

<sup>29</sup> Mastrini, Guillermo. El Antiperonismo como facto clave de los inicios de la televisión privada

Más allá de los esfuerzos que a partir de 1955 se hicieron desde los círculos de poder para desterrar de la escena nacional al peronismo, lo cierto es los primeros años de la década del 70 vieron el agitado retorno del General Perón al país.

El 11 de marzo de 1973, Cámpora triunfa en las elecciones nacionales, renunciando<sup>30</sup> al poco tiempo a fin de habilitar la postulación de Perón. Luego de un breve período bajo la presidencia provisional de Lastriri, en su carácter de presidente de la Cámara de Diputados, Perón asume tras obtener el 62% en los sufragios. Cinco días de esta nueva asunción el presidente provisional firmó un decreto (1.761/73) que declaraba caducas las licencias de televisión de los principales canales (9,11 y 13 de Buenos Aires, a los que se agregaban 8 de Mar del Plata y 7 de Mendoza)<sup>31</sup>.

Se dispuso así la intervención de los canales con vistas a que “el Estado reasuma el servicio que había concedido y que ahora ha caducado”. El decreto mencionado concedía al COMFER la capacidad de designar la intervención en las emisoras de televisión cuyas licencias “se han declarado extinguidas” y a tomar la totalidad de los “equipos técnicos, bienes muebles...”<sup>32</sup>.

A partir de aquí se inicia un proceso por medio del cual Perón confiera a los sindicatos, a quienes había reunido al afecto en la Casa Rosada, la facultad de “solucionar el problema de la televisión”.

Según Morene y De Charras<sup>33</sup> la nacionalización de la televisión, que en ese momento se llamó estatización del servicio era prácticamente un hecho. A partir de ese momento se inicia una fuerte batalla entre los Sindicatos apoyados por la Secretaría de Prensa y Difusión y las empresas ex licencitarias.

---

argentina”, op. Cit

<sup>30</sup> Lanusse se había encargadod e incorporar una cláusula destinada a evitar la candidatura del líder Justicialista.

<sup>31</sup> Morone, Rodolfo y de Charras Diego “El servicio público que no fue. La televisión en el tercer gobierno peronista”. En “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 140.

<sup>32</sup> Morone, Rodolfo y de Charras Diego “El servicio público que no fue. La televisión en el tercer gobierno peronista”. En “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 142/143.

<sup>33</sup> Morone, Rodolfo y de Charras Diego “El servicio público que no fue. La televisión en el tercer gobierno peronista”. En “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 145/146.

Perón fallece sin poner un coto a esta situación, siendo María Estala Martínez de Perón, en ejercicio de las funciones presidenciales quién tomara la decisión.

El 25 de julio de 1974 los representantes legales de los tres canales capitalinos fueron citados a la Casa Rosada, momento el que el gobierno plantea la voluntad de comprar las productoras y sus bienes, un día más tarde los empresarios se comprometen a vender los bienes de los canales y las productoras. Finalmente el 31 de julio la presidenta firma el Decreto 340 que dispone la intervención de los canales de televisión, sus bienes inmuebles, y se hace extensivo a las productoras.

El 18 de julio de 1975 se sanciona la **Ley 20.966** de expropiación de las productoras de los canales 9, 11 y 13 de Capital Federal, 7 de Mendoza y 8 de Mar del Plata. Esto implicó que el Estado se hiciera de las licencias vencidas de estos canales de televisión y expropiara los bienes que integraban el activo físico de los permisionarios (productoras y repetidoras). Los cinco canales quedarán a cargo de la Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia de la Nación<sup>34</sup>.

Desde la sanción de la ley de expropiación de productoras y repetidoras hasta la caída del gobierno, el lopezrreguismo construyó su propio espacio ideal en donde reflejar la ideología gubernamental predominante. Ello no sólo terminaría obstruyendo toda idea cercana a la del servicio público; sino que además los cuatro canales de televisión que concentraban la producción y distribución de contenidos en la Argentina formarían parte de una herramienta muy valiosa y deseada que favorecerá al autodenominado Proceso de Reorganización Nacional<sup>35</sup>.

A partir de 1976 se inicia en el país la última dictadura militar, esta régimen

---

<sup>34</sup> Morone, Rodolfo y de Charras Diego “El servicio público que no fue. La televisión en el tercer gobierno peronista”. En “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 152/153.

<sup>35</sup> Morone, Rodolfo y de Charras Diego “El servicio público que no fue. La televisión en el tercer gobierno peronista”. En “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 154/155.

encierra un sinfín de delicadas cuestiones que excedería por mucho el marco de este trabajo, y si bien los militares declamaron el liberalismo económico en todos los planos, durante los casi ocho años que ejercieron el poder, nunca cedieron el control de los canales de televisión y radios que gestionaban. El empleo de la censura marcó un rasgo de continuidad con la gestión anterior, donde también hubo prohibición de obras y proscripción de autores. Sin embargo durante la dictadura esos mecanismos se aplicaron mas rígidamente como un patrón de control<sup>36</sup>

El control de los medios era simple para el gobierno de facto, entre otras cosas porque las principales emisoras habían pasado a manos del Estado durante el último gobierno peronista, con lo que los militares solo tuvieron que reemplazar a los funcionarios para acceder a su manejo directo.

La Secretaría de Información Pública (SIP) elaboró un Plan Nacional de Comunicación Social con la intención de crear un sistema comunicacional integral y eficiente, que generara consenso interno, pudiera pautar los lineamientos de la agenda temática de medios y garantizase el posicionamiento favorable en torno de las políticas del gobierno militar<sup>37</sup>.

La división de las señales de televisión fue la que sigue: Canal 9 para el Ejército, que también controlaba el 7 (luego ATC), que estaba bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, Canal 11, para la Fuerza Aérea, y el 13, para la Armada. Con respecto a la radio, prevaleció el Ejército sobre las otras fuerzas. Para contrarrestar la influencia de la Armada sobre los medios, el Ejército puso bajo su órbita a la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) y al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER)<sup>38</sup>.

Cabe señalar, que el concepto de **Política Nacional de Comunicación** que surgió a mediados de la década del 60, sufrió fuertes modificaciones entre 1973

---

<sup>36</sup> Glenn Postoloski y Santiago Marino “Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura, entre el control, la censura y los negocios”. En “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 165.

<sup>37</sup> Glenn Postoloski y Santiago Marino “Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura, entre el control, la censura y los negocios”. En “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 167.

<sup>38</sup> Glenn Postoloski y Santiago Marino “Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura, entre el control, la censura y los negocios”. En “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 169.

y 1978/79, surgidas de la necesidad de ajustar más las precisiones al respecto, evitar las tergiversaciones políticas y asimilar las nuevas demandas sociales en la materia. Así para 1973-75 se definía como Política Nacional de Comunicación al conjunto de normas que regulan el funcionamiento de los medios de difusión masiva dentro de un Estado determinado. Esta definición formalista fue en primer lugar aceptada pues reivindicaba el rol del Estado y su potestad de invertir en el área, para ser posteriormente (1975 en adelante) revisada y discutida con el objeto de discernir entre la mera formulación legal –que incluso los gobiernos dictatoriales de la región tuvieron- y la elaboración de políticas y planes que se ajustaran a los requerimientos de una mayor democratización de los medios<sup>39</sup>.

Las Políticas Nacionales de Comunicación, en la definición de Beltrán<sup>40</sup> son el conjunto integrado, duradero y explícito de políticas parciales, armonizadas en un cuerpo coherente de normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación de un país.

En marzo de 1980, el gobierno de Videla se sanciona el **Decreto-ley 22.285**<sup>41</sup>, que fue reglamentado por el **Decreto 286** del 24/2/81, mediante el cual la dictadura militar reglamentó el sistema de radiodifusión en Argentina.

Apuntan Mastrini y Loreti que esta ley era centralista en exceso, autoritaria y discriminatoria. La caracterizan como centralista porque toda su aplicación esta ceñida al Poder Ejecutivo o a organismos dependientes de él (COMFER o Secretaría de Comunicaciones), dejando de lado por completo a las provincias. La entienden autoritaria en tanto su propio articulado limita el funcionamiento de los medios -y la información transmitida- a las necesidades de la seguridad nacional. Y la definen como discriminatoria en tanto excluía de la facultad de ser permisionario a toda entidad legal que no sea una sociedad comercial regularmente constituida<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Graziano, Margarita, “Política o ley: debate sobre el debate”. En Revista Espacios de crítica y producción. N7. Facultad de Filosofía y Letras. Página 13.

<sup>40</sup> [http://www.nuso.org/upload/articulos/242\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/242_1.pdf)

<sup>41</sup> <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17694/texact.htm>

<sup>42</sup> <http://biblioteca.clacso.edu.ar//ar/libros/grupos/sel/04mas.pdf>, respecto a este último aspecto

Además este decreto garantiza el control estatal aunque los medios sean gestionados por privados, establece que “los servicios de radiodifusión deberán difundir la información y prestar la colaboración que les sea requerida, para satisfacer las necesidades de la Seguridad Nacional”.

En cuanto a las licencias establece que podían ser licenciatarios de radiodifusión las personas físicas o jurídicas con fines de lucro, argentinas o naturalizadas con más de 10 años de residencia en el país. Desde ya este tipo de regla deja afuera del juego a cualquier sociedad no comercial, siendo que además su artículo 46, inciso “a”, fijaba que el objeto social de las sociedades será exclusivamente la prestación y explotación de servicios de radiodifusión, lo que limitaba los intereses de esas empresas.

El artículo 45 prohíbe el acceso a los medios radioeléctricos a las empresas y a las personas físicas vinculadas al sector gráfico (diarios o agencias de noticias).

Asimismo se establecían límites a la propiedad de los medios de radiodifusión, indicando que un mismo propietario sólo podía acceder a tres licencias de radio y TV en distintas áreas de cobertura, sumando una cuarta en forma obligatoria en zona de frontera. A esto podía agregarse una frecuencia en FM y servicios complementarios en otras áreas (a la televisión por cable la incluyó con esta definición). También se prohibía la emisión en red. El sistema se financiaba por publicidad, con la pauta de 14 minutos por hora de radio y 12 minutos para la televisión. El nivel de connivencia entre las cámaras empresarias del sector y el poder político va a quedar expresado en el artículo 114 de la ley. Allí se establece la renovación automática de todas las licencias que estaban en uso, fueran vigentes o no, por un plazo de 115 años, con la posibilidad de prorrogarlos por 10 más. En el país existían 29 canales de televisión privados diseminados por diferentes provincias, y más de un centenar de radios de amplitud modulada que fueron favorecidas<sup>43</sup>.

También es interesante resaltar que por lo dispuesto por la Ley de Radiodifusión

---

los autores señalan que esta artista fue solucionada por la ley 26.053, aunque en la segunda revisión por el Senado se desnaturalizó la corrección incorporada por la Cámara de Diputados al admitir a las entidades de servicio público sin fines de lucro que cumplieran a ciertas pautas no predatorias.

<sup>43</sup> Glenn Postoloski y Santiago Marino “Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura, entre el control, la censura y los negocios”. En “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 180.

nro. 22.285 y sus modificatorias en su artículo 110, y por Decreto nro, 462/81, se aprobó el Plan Nacional de Radiodifusión (PLANARA), en 1981, cuyo Documento Técnico Básico determinaba las frecuencias disponibles para efectuar los pertinentes llamados a concurso estableciendo tres etapas para la privatización y el desarrollo del sistema de radiodifusión, que duraría hasta 1994. El plan diseñado, que se dio de baja durante el gobierno de Alfonsín, tenía entre sus objetivos fijar las localizaciones, potencias, frecuencias y categorías para los diferentes servicios que conformaban el sistema de radiodifusión. Era una iniciativa positiva o ordenadora, pero que a la vez se correspondía con la lógica de control total, un gen en la política comunicacional del gobierno de facto. En sus tres etapas (la primera entre 1981/84; la segunda, 1984/89; y la última, 1989/94) se proponía ordenar el espectro y llamar a concurso para la adjudicación de nuevas licencias en distintas zonas.

Tan estrepitoso como la salida del gobierno va a ser el intento de escapatoria de los medios. Como todas las dictaduras en retirada, trataron de dejarlos en manos privadas cercanas a ellos, entre los que se encontraban tanto quienes fuertes coincidencias ideológicas, como quiénes habían sido los gestores de sus negocios durante esos años. En virtud de lo que fijó PLANARA se puso en ejecución un urgente llamado a licitación de los canales y las radios que pretendían entregar. Así comienza una ola de privatizaciones, algunas de ellas luego convalidadas por el gobierno democrático y otras que van a ser declaradas nulas<sup>44</sup>.

**El 10 de diciembre de 1983 Ricardo Raúl Alfonsín** asume la presidencia de la Nación. Este gobierno democrático llega luego de muchos años de una dictadura militar despiadada, y tiene varios frentes por delante para conducir nuevamente al país a un sistema democrático. Uno de ellos es la sanción de una ley de medios de comunicación.

En la propuesta electoral de Alfonsín, se realizaba una mención bastante precisa sobre qué hacer con los medios de comunicación, con tres puntos centrales: 1) la creación de tres sistemas para la explotación de la radio y la televisión: el reservado al estado, el reservado a la gestión privada, y el reservado al ente

---

<sup>44</sup> Glenn Postoloski y Santiago Marino “Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura, entre el control, la censura y los negocios”. En “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 184.



autónomo de derecho público no gubernamental; 2) la creación de una comisión bicameral permanente de radio y televisión; 3) la integración de programas de educación a distancia al sistema de radio y televisión<sup>45</sup>.

La primera medida que se toma en esa dirección es la intervención del Comité Federal de Radiocomunicación (COMFER), puesto que su composición, establecida por el decreto ley 22.283 era incompatible con las instituciones democráticas<sup>46</sup>.

Así el artículo 96 establecía que : *“El Comité Federal de Radiodifusión (...) Su conducción será ejercida por un Directorio formado por un (1) presidente y seis (6) vocales designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del organismo que representan (...) Los miembros de su Directorio representarán a los siguientes organismos: Comandos en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, Secretaría de Información Pública, Secretaría de Estado de Comunicaciones y Asociaciones de Licenciarios, uno (1) correspondiente a radio y el otro a televisión”.*

Asimismo por medio del Decreto nro. 1.154 de abril de 1984 se suspendió la aplicación del PLANARA, hasta que no se modificase la ley de radiodifusión.

En 1987 el **Consejo para la Consolidación de la Democracia** (COCODE), órgano de asesoramiento pluripartidario y pluridisciplinario del presidente de la Nación, presentó un proyecto y dictamen respecto de una ley de radiodifusión, que contemplaba un sistema mixto de radio y televisión con dos cadenas públicas -una dependiente del Poder Ejecutivo y otra de un organismo independiente con amplia participación parlamentaria-, un vasto marco para el acceso de emisoras privadas comerciales y controladas por asociaciones de bien público, una considerable descentralización del poder licenciatario, repartido entre la Nación, las provincias y los municipios, normas para controlar los monopolios y oligopolios informativos, el reconocimiento del derecho de rectificación, de acuerdo con lo ordenado por el Pacto de San José de Costa

---

<sup>45</sup> Com, Sergio. “Alfonsinismo, contexto sociopolítico y medios de comunicación”, en En “Mucho Ruido y pocas leyes”. Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 198.

<sup>46</sup> Baranchuk, Mariana, Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones), en <http://www.afsca.gob.ar/2012/06/ley-26-522-hacia-un-nuevo-paradigma-en-comunicacion-audiovisual/>

Rica, entre otras disposiciones. El proyecto no fue aprobado y en su lugar se sancionaron normas que convalidan el sistema tradicional de distribución del acceso a las ondas hertzianas entre el Gobierno nacional y grandes empresas comerciales (combinando en algunos casos el control de televisoras, radios y diarios).<sup>47</sup>

El proyecto presentaba una afinidad innegable con el proyecto de RATELVE (RADIO Y TELEVISION DE VENEZUELA), desarrollado durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, en 1973.

En ese proyecto habían participado junto a los investigadores expertos en la materia, miembros de la Iglesia, las Fuerzas Armadas (área de Ingeniería en Telecomunicaciones), el gremio periodístico, etc. Es de allí que surgirá este proyecto cuyos autores tuvieron que sufrir, según decía Graziano<sup>48</sup> a mediados de los 80, los mismos embates y oposiciones que se escuchaban en ese momento –trece años antes-.

Margarita Graziano, quién en aquel momento era una fuerte referencia en la materia, denunciaba<sup>49</sup> que se había puesto el carro delante de los bueyes, ya que se había partido de la enunciación de las metas (la legislación) sin antes tener bien claro y haber actuado en forma concertada sobre los grandes objetivos (Políticas)

El grave error, decía Graziano en aquella oportunidad, sería el caer en la tentación de un debate “de articulado” y no aprovechar la oportunidad para, aunque más no sea, tardíamente, volver la mirada sobre la problemática de las Políticas de Comunicación.

Cuando se tienen en cuenta estas preocupaciones frente al proyecto de la

---

<sup>47</sup> Nino, Carlos Santiago. Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Ed. ASTREA, página 274.

<sup>48</sup> Graziano, Margarita, “Política o ley: debate sobre el debate”. En Revista Espacios de crítica y producción. N7. Facultad de Filosofía y Letras. Página 13.

<sup>49</sup> Graziano, Margarita, “Política o ley: debate sobre el debate”. En Revista Espacios de crítica y producción. N7. Facultad de Filosofía y Letras. Página 11/12. Ver

<http://pnce.com.ar/historial/index.php/historial/pnce-nro1/44-politica-o-ley-debate-sobre-el-debate.html>

década del 80, la pregunta ineludible es si ley actual de servicios y comunicación audiovisual se inscribe dentro de una Política de Comunicación que le de marco, que la informe, y que confluya a mejorar sus desaciertos, como así también a implementar sus acierto con todo la fuerza necesario para que no caigan en mera letra legislativa.

De manera contemporánea a Graziano, y con motivo de ese mismo proyecto de ley, Heriberto Muraro<sup>50</sup>, comentaba que la manera de hacer un plan es aclarar cuáles son los criterios de difusión y cómo se asignan y qué expectativas se tiene de esto<sup>51</sup>.

Al parecer el argumento que señala a cualquier tipo de regulación como un recorte a libertad de expresión será el caballito de batalla frente a al intento de discutir el reparto de la palabra. Siempre por detrás está la idea de un Estado autoritario que pretende recortar las libertades del pueblo, cuando en realidad como se ha señalado más arriba la implementación de reglas de juego por parte del Estado precisamente debe tender a asegurar la libertad de expresión.

Pero no pasa por alto que según refiere Mastrini durante el gobierno de Alfonsín los argumentos de las patronales de los medios agrupadas en la Comisión Empresarial de Medios de Comunicación Independientes (CEMICI) estigmatizaron al proyecto como un ataque a la libertad de expresión y presionaron a los diputados y senadores para evitar su sanción<sup>52</sup>, la historia parece repetirse hoy en tanto los argumentos para oponerse a la ley en la superficie son idénticos.

Durante el principio del retorno a la democracia hubo propuestas de ley de radiodifusión que surgían en algunos casos de iniciativas particulares y no se vinculaban a una política de comunicación específica. Es así que los legisladores del mismo partido presentaban proyectos que respondían a matrices opuestas, tanto en el radicalismo como en el peronismo<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Sociólogo, especialista en medios de comunicación.

<sup>51</sup> Heriberto Muraro, "MURARO: La teoría económica de la comunicación". En Revista Espacios de crítica y producción. N7. Facultad de Filosofía y Letras. Página 9.

<sup>52</sup> <http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/search?q=mastrini>

<sup>53</sup> Baranchuk, Mariana. Una historia sobre la promulgación de la ley 22.522 de Servicios de Comunicación

En ese contexto es muy interesante destacar la mirada de Graziano<sup>54</sup>, quién denunciaba que existía una necesidad de luchar -aún desde el ámbito de la discusión por una ley, cuya transitoriedad es previsible como la de todo elemento normativo- por una **POLÍTICA NACIONAL DE COMUNICACIÓN** parte de la consideración de que la dimensión cultural y comunicacional es un área prioritaria de trabajo en la cual el estado debe concentrar esfuerzos, decisiones y recursos para cumplir uno de los requisitos básicos de la consolidación democrática: el brindar al ciudadano sólo el acceso a la información necesaria para la formación de opiniones sino también el garantizar los mecanismos efectivos para la libre expresión del pensamiento<sup>55</sup>.

Es así que en 1985 esta autora<sup>56</sup> enuncia las directrices generales para una política de comunicación social, a saber:

- Promover y defender la garantía constitucional del derecho ciudadano a la libre expresión del pensamiento.
- Propiciar el derecho a informar y ser informado veraz y oportunamente como requisito fundamental en la consolidación de la estabilidad democrática y como factor de integración, formación de opinión y participación
- Garantizar el acceso de los más amplios sectores de la población a los servicios de comunicación a través de una política de maximización de coberturas basada en el principio de la necesidad de dar respuesta a las necesidades de servicio por parte de la colectividad y no en los criterios comerciales del mercado.
- Promover la paulatina participación de la población en los procesos de producción y emisión de mensajes.

---

Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones), en <https://docs.google.com/viewer?url=http://www.afsca.gob.ar/wp-content/uploads/2012/06/prologo21.pdf&chrome=true>

<sup>54</sup> Graciano, Margarita. Política o ley: debate sobre el debate. Revista Espacios de crítica y producción. Número 7. Facultad de Filosofía y Letras. Página 14

<sup>55</sup> Graciano, Margarita. Política o ley: debate sobre el debate. Revista Espacios de crítica y producción. Número 7. Facultad de Filosofía y Letras. Página 14.

<sup>56</sup> Graciano, op. Cit. Página 12.

- Fomentar la producción nacional a través de la fijación de cuotas de participación de talento vivo al país.
- Revertir el agudo centralismo que afecta al sistema de medios en el país reivindicando la vigencia e importancia de la producción regional como requisito indispensable para la defensa de las identidades culturales propias de cada zona del país. Y como condición básica para el aprovechamiento del talento y de los recursos de las mismas.
- Vincular y articular los contenidos comunicacionales con los distintos esfuerzos que en el campo, económico, social y cultural se efectúan con el objeto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- Propiciar la presencia activa del país en el debate internacional para la búsqueda de un orden informativo más justo y equilibrado.
- Promover mecanismos de intercambio con el objeto de lograr una mayor presencia informativa del interior en los medios de la Capital Federal.
- Promover la búsqueda de fuentes alternas en el campo de la importación de programas, siempre de acuerdo con una selección que respete en el plano de los contenidos las metas fijadas para el sistema de medios.
- Regular y orientar la actividad publicitaria comercial en los medios tanto desde el punto de vista de la fijación del tiempo asignado a la misma como desde la óptica de los contenidos.
- Diseñar e implementar programas de capacitación y reciclaje para los recursos humanos del sector.
- Promover la investigación en el área, orientándola básicamente hacia la detección de las necesidades sociales en materia comunicacional y hacia la formulación de proyectos de solución a dichas necesidades.

Será entonces, este el acuerdo marco que debería darle sentido a una ley de comunicación audiovisual, tal vez en la actualidad alguien podría proponer que los 21 puntos constituyen el arreglo que informa la ley, y será a partir de él que deberá juzgarse entonces la nueva normativa.

Durante los dos gobiernos de **Carlos Saúl Menem** el decreto- ley 22.285 fue modificado en varias oportunidades, por medio de las **leyes 23.696 y 24.124, y**

**los decretos 1771/91; 1062/98 y 1005/99<sup>57</sup>.**

Fue en el seno de estos mandatos, de manera consecuente con su política económica general, que se relajaron nuevamente las disposiciones que impedían la participación del capital extranjero en el sector audiovisual y se alentó la formación de grupos multimedios oligopólicos<sup>58</sup>.

Señalan Marino, Becerra y Mastrini que la aplicación de distintas medidas políticas que cambiaron la ley y empeoraron las condiciones de acceso y participación, respondieron a proyectos ideológicos y modelos de gestión estatal desde 1983 en adelante, pero sobre todo durante la larga década neoliberal (entre 1989 y 2001) y la post-convertibilidad (a partir de 2002 y hasta diciembre de 2007). Así, durante esa gestión el conjunto de políticas llevadas a cabo se materializó en la re-regulación, concentración y extranjerización de la propiedad, además de la situación en la cual el regulado impuso condiciones al regulador<sup>59</sup>.

En sentido se da cuenta de la Ley de Reforma del Estado (1989) que transformó elementos del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, permitió la propiedad cruzada de medios, privatizó los canales 11 y 13 de Buenos Aires.

El artículo 45 del decreto regulaba quienes podían ser licenciarios de radio y TV.

Asimismo, durante ese período se sancionó el Decreto 1771 de 1991 que permitía la gestión de redes privadas semi-permanentes y la emisión de publicidad dentro de los programas, el ingreso de capitales extranjeros (mediante el Tratado de Protección Recíproca de Inversiones de 1991 firmado entre Argentina y E.E.U.U.), y el Decreto 1005 de 1999 (que elevó de 4 a 24 el

---

<sup>57</sup> este decreto aumentó de 4 a 24 la cantidad de licencias que puede explotar un mismo grupo y permitió la transmisión en cadena, arruinando la producción propia en el interior del país (ver <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-142154-2010-03-17.html>)

<sup>58</sup> ver en ese sentido la caracterización que efectúa Gargarella sobre los tres momentos vinculados a los medios de comunicación durante la democracia en <http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/search?q=mastrini>.

<sup>59</sup> Santiago Marino, Martín Becerra, Guillermo Mastrini. “El proceso de la regulación democrática de la comunicación en Argentina“. En [mbecerra.blog.unq.edu.ar/modules/docmanager/get\\_file.php?...66...?](http://mbecerra.blog.unq.edu.ar/modules/docmanager/get_file.php?...66...?)

máximo de licencias permitidas)<sup>60</sup>.

Indudablemente vemos como la situación de los grupos económicos vinculados a los medios de comunicación mejoró en términos de concentración de medios. El enfrentamiento que durante el fin del mando de Alfonsín había tenido lugar como consecuencia de la reforma del art. 45 de la ley de facto había sido superado.

En cuanto al gobierno de **Fernando de la Rúa** huelga decir que durante su mandato no se sancionó una ley de medios de origen democrático, sino que una de sus primeras medidas en la materia fue vetar mediante el decreto 152/99 la ley 25.208 promulgada en tiempos de su antecesor.

La ley 25.208, conocida como RTA (Radio y Televisión Argentina), corrió distinta suerte que el decreto 1005/99 que no fue vetado.

RTA pretendía crear una sociedad estatal no gubernamental, controlada por el Congreso, a cargo de la administración de Argentina Televisora Color (ATC-Canal 7), Radio Nacional, el (SOR) Servicio Oficial de Radiodifusión y la RAE (Radiodifusión Argentina del Exterior). Entre otras cosas, la ley establecía que los medios de RTA no podrían publicitar alcohol, tabaco, ni juegos de azar y debían emitir programas culturales y educativos. El argumento fue que su puesta en práctica sería imposible<sup>61</sup>.

Sin embargo en enero de 2001, el gobierno de De la Rúa creó a través del decreto 94/01 el Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP), también conocido como "Multimedios Oficial", para integrar el Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR), Canal 7 y la Agencia de Noticias Telam<sup>62</sup>.

Finalmente, debe señalarse que éste mandato concluye junto con el pedido de

---

<sup>60</sup> Marino, Santiago, Becerra, Martín, Mastrini, Guillermo. "El proceso de la regulación democrática de la comunicación en Argentina". En

mbecerra.blog.unq.edu.ar/modules/docmanager/get\_file.php?...66...?

<sup>61</sup> <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/11/>,

<sup>62</sup> García Leiva, María Trinidad. "Fin de milenio: concentración, continuidad y control. Una mirada sobre las políticas de radiodifusión del gobierno de Fernando De La Rúa. En "Mucho Ruido y pocas leyes". Guillermo Mastrini (editor) Ed. La Crujía. Pág. 294/295.

que se aplique el artículo 7 de la ley de la dictadura, motivando que el interventor de ese momento se niegue y renuncie sin firmar el decreto<sup>63</sup>.

*El artículo referido sostenía que “los servicios de radiodifusión deberán difundir la información y prestar la colaboración que les sea requerida, para satisfacer las necesidades de la seguridad nacional. A esos efectos el Poder Ejecutivo Nacional podrá establecer las necesidades de la seguridad nacional. A esos efectos el Poder Ejecutivo Nacional podrá establecer restricciones temporales al uso y a la prestación de todos los servicios previstos por esta Ley”.*

Durante el gobierno de **Eduardo Duhalde** se sanciona el decreto 1214 que permitía a las provincias y municipios dar servicios de radiodifusión.

Más allá de las críticas que se pueden efectuar en torno a tomar medidas a través de decretos presidenciales puesto que carecen de la legitimidad que reviste la discusión que debe darse en el recinto parlamentario, lo cierto es que esta medida constituía un avance en materia de comunicación y descentralización del discurso.

Sin embargo al ser declarada inconstitucional por la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en la causa “Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c/Estado Nacional-Dto. 1214/03 s/proceso de conocimiento”, a partir de un recurso de amparo interpuesto por ARTEAR, quedó sin efecto.

Contra esa decisión el Estado Nacional dedujo recurso extraordinario federal, y el 22 de febrero de 2011<sup>64</sup> la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con remisión a los fundamentos de la fiscal, sostuvo que era infundado pronunciarse sobre la medida toda vez que ya había sido sancionada la ley 26.522.

Con lo cual se advierte que aún cuando la disposición legislativa puede ser

---

<sup>63</sup> Baranchuk, Mariana. Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones), en <https://docs.google.com/viewer?url=http://www.afsca.gob.ar/wp-content/uploads/2012/06/prologo21.pdf&chrome=true>

<sup>64</sup> A. 885. XLIV. REX



celebrarle en cuanto a su objetivo, los ejes de presión que pueden ser ejercidos para frenarla parecen tener éxito. En el caso señalado

Por su parte durante el gobierno de **Néstor Kirchner** se llevaron a cabo medidas que no parecen responder a un horizonte común.

Así, en el año 2003 se sanciona la Ley de Protección de Industrias Culturales, nro. 25.750 que excluyó a las empresas de medios de comunicación de la aplicación del sistema de *cram down*<sup>65</sup>, en mayo de 2005 el Decreto 527 que estableció condiciones de licencias casi vitalicias, porque suspendió el plazo de conteo de los años de las mismas por 10 años, luego de haber otorgado las renovaciones reconocidas por la ley -de 10 años- a los canales 11 y 13 en diciembre de 2004.

La ley 26053<sup>66</sup>, que sustituyó el artículo 45 del decreto 22.285 por otro que permitía que las licencias se adjudiquen a personas físicas o jurídicas regularmente constituidas en el país, estableciendo una serie de requisitos para el caso de las personas sin fines de lucro a la radiodifusión.

En diciembre de 2007 se produce el Dictamen 637 de la Secretaría de Defensa de la Competencia que permitió la fusión de las empresas prestadoras de la Televisión por Cable Multicanal y Cablevisión, que desde 2006 fueron controladas por el mismo dueño: el Grupo Clarín<sup>67</sup>.

Por un lado se sancionó la ley 26.053; la resolución 753-COMFER 06, el decreto 84/05, y por otro el decreto 527/04 a través del cual se suspendió la contabilidad del tiempo de uso de las licencias por diez años.

La resolución 753-COMFER 06, por la que se reconoció la titularidad de diversas radios comunitarias, el decreto 84/05 que impuso repetidoras del canal estatal en varias ciudades del país. Sin embargo durante esa etapa se dicta el decreto 527/04 que suspendió la contabilidad del tiempo de uso de las licencias por diez

---

<sup>65</sup> Sistema establecido en la Ley de Quiebras que implica que los acreedores pueden apropiarse de la empresa deudora hasta cubrir el monto adeudado.

<sup>66</sup> <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109706/norma.htm>

<sup>67</sup> Mastrini-Becerra, nueva ley SCA Argentina.

años.

Finalmente en el año 2004 se integra la Coalición por una Radiodifusión Democrática, que elaboró en ese año los *21 puntos para una radiodifusión democrática*<sup>68</sup>, dando comienzo a un proceso que culminaría con la sanción de la ley actual, N 26.522/09, en cuyo articulado según Marino, Mastrini, Becerra se recogen la mayoría de los 21 puntos que las organizaciones de la sociedad civil habían solicitado como puntos fundamentales de una comunicación social democrática<sup>69</sup>.

## **CONCLUSIONES.**

El recorrido por los antecedentes de la n 26.522 aporta un pantallazo acerca de cómo se ha articulado la relación entre el Estado, a través de sucesivos gobiernos de turno, y los dueños de los medios masivos de comunicación.

A su vez, y a modo de telón de fondo la idea de libertad de expresión, aspecto crucial de una democracia, constituye la pauta con la que contrastar las diferentes regulaciones.

La libertad de expresión ha sido originariamente contemplada en el texto constitucional en los artículos 14, que establece que todos los habitantes gozan del derecho a publicar sus ideas por la prensa sin censura previa, y 32 en tanto prohíbe al Congreso Federal dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta. En este punto nos enfrentamos con disposiciones que contemplan un solo canal en materia de libertad de expresión, la prensa escrita, y un rol del Estado asegurando su satisfacción desde la intervención en términos de no interferencia. Más tarde con la reforma constitucional acaecida en 1994 este derecho ha sido ampliado a través de la incorporación de los tratados de

---

<sup>68</sup> <http://21puntos.blogspot.com.ar/>

<sup>69</sup> Marino, Becerra, Mastrini op. citi.

derechos humanos por vía del artículo 75 inciso 22<sup>70</sup>.

De ahí que la libertad de expresión en nuestra normativa constitucional tiene una dimensión individual y otra normativa<sup>71</sup>.

Para miradas como la de Roberto Gargarella, cuando nos referimos a libre expresión podemos identificar tres posturas<sup>72</sup>:

- 1) libertad de expresión como no censura (que podría tener un correlato con la normativa constitucional originaria)
- 2) libertad de expresión como no censura, lo que incluye los medios indirectos de censura (por ejemplo por medio de la distribución de la pauta publicitaria)
- 3) libertad de expresión vinculada íntimamente con la idea de “debate público robusto”, que requiere al menos de dos elementos, a) oportunidades de debate público y, b) inclusión en la medida de lo posible de todas las voces

Sin embargo esta visión de la libre expresión requiere un rol activo por parte del Estado en el diseño de políticas que la amparen, toda vez que *cuando advertimos que el equivalente del orador callejero en las sociedades de masas desarrolladas son los medios masivos de comunicación, queda clara la falencia de una tradición que no toma en cuenta que, para garantizar el enriquecimiento de ese debate público, son necesarias reformas estructurales que permitan un*

---

<sup>70</sup> Así el artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece que toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión, y difusión del pensamiento por cualquier medio; el 13 de la Declaración Americana de Derechos Humanos contempla que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. A su vez el ejercicio de ese derecho no puede estar sujeto a censura previa, sino en todo caso a responsabilidades ulteriores; y el 19 del Pacto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que sostiene que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones, que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, estableciendo en un sentido similar a lo establecido en la C.A.D.H. lo que este derecho implica.

<sup>71</sup> Bertoni, Eduardo “La libertad de expresión en la Constitución y los riesgos de abrir una caja de pandora”. La Constitución 2020. Roberto Gargarella coordinador.

<sup>72</sup> <http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/search?q=libertad+expresi%C3%B3n>

*acceso equitativo y pluralista a los medios de comunicación*<sup>73</sup>

Tomando como punto de partida el momento en que desembarcó la televisión en la arena doméstica incrementando la cantidad de canales de comunicación de manera sensible, continuando con el recorrido en la materia hasta la conformación en el año 2004 de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, que elaboró los *21 puntos para una radiodifusión democrática*, es difícil encontrar un eje común que nos dé una pauta sobre cuál ha sido nuestro compromiso con el libre discurso en los términos señalados.

Pero a lo largo de ese recorrido hay un punto que se pone de relieve y es que el debate actual en buena medida resuena como un eco de debates pasados, especialmente aquél que se generó durante el advenimiento de la democracia en la década del '80 cuando se intentó, en vano, sancionar una ley de medios audiovisuales que dejara de lado el decreto-ley 22.285.

Digo esto porque encuentro un núcleo interesante en aquello denunciado en esa oportunidad por Graziano o Muraro, esto es la ausencia de un consenso sobre los objetivos a los que se apunta regulando la comunicación, y con ello las consecuencias de ese entramado en términos de libertad de expresión.

¿Puede sostenerse que en la actualidad el consenso ausente en aquel momento encuentra su cuerpo en los 21 puntos de la Coalición por una Radiodifusión?

En el caso de que alguien responda afirmativamente a este interrogante, deberíamos entonces juzgar la autenticidad de este consenso, deberíamos verificar si con esta ley se ha puesto en marcha una Política Nacional de Comunicación, que como se ha señalado más arriba encierra mucho más que una práctica formalista.

En la década del '80 se plantearon cuestiones que hacen el conjunto de principios que deben conformar el marco para dotar de sentido una ley de

---

<sup>73</sup> Nino, Carlos Santiago. Fundamentos de derecho constitucional, Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Ed. Astrea. Página 262.

medios audiovisuales que luego pueda ser seriamente implementada, y que no quede, como ya ha sucedido en el pasado, en una enunciación emotiva que encierra en su letra chica lo contrario a lo que titula, o que sus fisuras permiten una puesta en marcha engañosa, o una letra deseable pero solo testimonial, ya que por medio de diversos mecanismos de presión queda congelada. ¿Estos principios están presentes hoy?

Sin embargo cuando a la hora de pensar sobre la calidad del debate, y la sinceridad de las razones dadas, sobre este aspecto clave de la vida democrática de la comunidad no encontramos con un escollo, y es que el que exista un mercado con medios de comunicación complica aún más el panorama porque nos enfrentamos al desafío de establecer las reglas del juego en un mapa en el que uno de los jugadores (los grupos económicos) tienen el poder de hecho de inclinar la cancha a su favor. Son los dueños de la pelota, los dueños de la palabra<sup>74</sup>.

*Y es que son muchas las opiniones que quieren expresarse y pocas las oportunidades de hacerlo a través de vías efectivas (efectivas en cuanto a que aseguren un alcance relativamente masivo de la opinión). Consecuentemente, y en razón de la misma existencia de los mecanismos del mercado, la difusión de ideas se torna cara y virtualmente inaccesible para una mayoría<sup>75</sup>.*

Mi impresión es que el compromiso con un diseño de políticas que involucran medios audiovisuales, debe ser transversal y coherente entre los distintos actores capaces de regular el proceso para que éste funcione de acuerdo a la mirada respetuosa con la libertad de expresión que el texto constitucional impone. Desde ya para que esto tenga un correlato en la realidad se requiere de manera ineludible que el debate sea honesto y que los actores estatales cuenten con la capacidad de implementar las políticas comprometidas. Para ello, el Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, deberían estar comprometidos sinceramente con una idea fuerte sobre la materia, que pueda operar como contrapeso de los intereses económicos de los grandes medios de comunicación masiva, articulando un eje conjunto, que tenga la capacidad de corregir cualquier desviación que pueda operarse -o amenace con hacerlo- sobre el acuerdo

---

<sup>74</sup> Ver Matrini/Becerra <http://es.scribd.com/doc/49643347/Los-duenos-de-la-palabra-Mastrini>

<sup>75</sup> Gargarella, Roberto “Constitucionalismo y Libertad de expresión” en Gargarella, Roberto (coordinador) Teoría y Crítica del Derecho Constitucional. Tomo II. Abeledo Perrot. Página. 743/770.

marco que informa la ley. El gran problema que encierra esta afirmación, es la posibilidad de que ese acuerdo exista, ya que esté dado por los 21 puntos, o por una Política Nacional de Comunicación.

Lo cierto es que sobre este aspecto algunas voces han señalado que éstas directrices no han sido plasmadas o respetadas en el articulado de la nueva ley<sup>76</sup>, aunque no es menos cierto que otros<sup>77</sup> han señalado aspectos positivos e importantes de la ley vigente, e inclusive como se apuntó más arriba Marino, Becerra y Mastrini sostienen que fueron recogidos por la ley en su gran mayoría.

Pero será su puesta en marcha la que defina la cuestión, teniendo como punta de lanza la idea de que la libertad de expresión debe estar híper protegida es muy difícil que sea diseñado un sistema que la ampare.

En esa dirección el rol del Estado desde esa óptica 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 propicien su uso elitescos y privilegiado asentado en el poder económico, político o social<sup>78</sup>.

Si en algunos años encontramos que el eje no ha cambiado, que mas allá de las buenas intenciones de la ley, o de aquello que se enuncia como su caballo de batalla en punto a la democratización de la palabra se traiciona en su implementación, entonces podremos concluir que el telón de fondo no ha cambiado, por que la sanción por si sola de leyes no indican el compromiso con la libertad de expresión, ni la implementación de una política de Estado.

Y entonces podríamos afirmar que aquello que en la década del 80 preocupaba a Graciano subsiste y que en sus términos se ha colocado el carro delante de los bueyes.

---

<sup>76</sup> En esa dirección Ramiro Álvarez Ugarte señalaba en <http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/search?q=ramiro+medios> algunas inconsistencias denunciadas.

<sup>77</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-178561-2011-10-10.html>

<sup>78</sup> Graciano, Margarita. Política o ley: debate sobre el debate. Revista Espacios de crítica y producción. Número 7. Facultad de Filosofía y Letras. Página 14.

En última instancia la pregunta, o inquietud que subyace a la anterior preocupación se refiere a cuál ha de ser el paradigma desde el cual se analice una normativa determinada, cuál el criterio rector para analizar la necesidad o no de inclusión de un artículo y cuáles las investigaciones y diagnósticos de base que aporten elementos de factibilidad a la discusión<sup>79</sup>

¿Podríamos sostener que los 21 puntos son el prisma a través del cual debemos analizar a la ley actual?

---

<sup>79</sup> Graciano, Margarita. Política o ley: debate sobre el debate. Revista Espacios de crítica y producción. Nro.7. Facultad de Filosofía y letras.