



## La organización de poder en la ley de medios

*"Manjares de plástico, sueños de plástico.*

*Es de plástico el paraíso que la televisión promete a todos y a pocos otorga. A su servicio estamos. En esta civilización, donde las cosas importan cada vez más y las personas cada vez menos, los fines han sido secuestrados por los medios (...)"<sup>1</sup>*

Por Matías A. Sucunza

Sumario: I. Introducción y dudas. II. La maqueta institucional. III. Doña AFSCA: una autoridad con autoridad. IV. Autarquía y dependencia: hijos con trastornos de personalidad en familias absorbentes. V. Poder, libertad, verdad, realidad, deliberación pública, dinero e interés: el precio de la preservación del rol crítico de los medios. VI. Tensiones entre la filosofía y la organización de poder en la ley de medios. VII. Breves palabras finales.

### I. Introducción y dudas

Las discusiones que precedieron a la sanción de la ley de servicios de comunicación audiovisual, independientemente de las objeciones y reparos que en términos de calidad y sustantividad deliberativa nos merezcan, dejaron en claro dos cuestiones estructurales:

a) la concepción, importancia e incidencia de los medios como factores de poder en la comunicación de realidades y/o construcción (?) de algún tipo de discurso público; y,

b) la necesidad, en consonancia con lo apuntado, de un cambio de paradigma en su regulación que procurase establecer cierto equilibrio entre los principios de expansión de la autonomía individual y de enriquecimiento del debate público, reformulando los mecanismos de distribución del acceso a los medios en el marco de una sociedad mediatizada, plural, fragmentada y estructuralmente desigual.

La Ley N° 26522, resultante de un particular entramado de fuerzas, consagró normativamente (parte de) ese cambio de filosofía política que se reclamaba.

La asimilación y calificación de la actividad de los servicios de comunicación audiovisual como de interés público, el reconocimiento de su gravitación transversal para el desarrollo personal, institucional y sociocultural, los amplios objetivos en clave igualitaria y progresista *declarados*<sup>2</sup>, la titularidad y administración de las frecuencias radioeléctricas en base a principios democráticos y republicanos y el rol que, en ese marco y con esos fines, pasó a detentar el Estado, fueron tan solo algunos de los datos salientes de ese fundacional trastrocamiento en la lógica librecambista que había primado en la letra y práctica del régimen anterior.

Daremos por sentado que compartimos que la modificación operada era necesaria y que, en mayor o menor medida, la línea de abordaje que propone en relación a qué creemos que deben ser los medios, la comunicación y la información de cara a la ciudadanía, se corresponde con una cierta idea de apertura democrática más sensible, plural, igualitaria, comprometida, audible y participativa que la antes existente.

También daremos por hecho que todas las ideas son perfectibles y que, más allá de cuánto lo sean, los comportamientos humanos y las prácticas institucionales son decisivas para el éxito de

<sup>1</sup> Eduardo Galeano, *Patas Arriba. La escuela del mundo al revés*, Ed. Catálogos, Buenos Aires, 2004, p. 255.

<sup>2</sup> Ver especialmente arts. 2 y 3 de la Ley N° 26522.

estas.

Sin embargo, en esa tensión, el dato acerca de qué diseño estructural adoptemos, resulta determinante. Primero, para analizar la coherencia del sistema. Segundo, para generar las mejores condiciones de funcionamiento a fin de optimizar medios y fines, maximizar ventajas y minimizar disfuncionalidades.

Por tanto, estando de acuerdo en que este régimen supuso un avance comparativamente sustantivo, el interrogante consecuente es qué estructura, esto es, qué medios, instrumentos, instituciones, roles y responsabilidades se crearon/asignaron y a quién, para facilitar, encausar y lograr el ideario proclamado.

Tenemos la intuición de que el reparto de poder a través del conjunto de herramientas dispuestas contraría, no se compadece o, en el mejor de los casos, dificulta sensiblemente, la viabilidad del cambio de modelo efectuado, su sentido y finalidad.

Así, la hiperconcentración de facultades que detenta (el Ejecutivo Nacional<sup>3</sup> a través de) la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, el papel secundario que se les asigna a los órganos satélites que crea, al Congreso, a las organizaciones intermedias y (sobremedida) a la ciudadanía, y la eventual intervención del poder contramayoritario en la definición de cuestiones de política o trascendencia pública en las condiciones descritas, parecen estar en pugna con la pluralidad, discusión, acceso, independencia, diversidad, igualdad y participación que declama la ley, con la función y gravitación de los medios como espacios de deliberación críticos del quehacer del gobierno y con las garantías que para ello se les reconoce.

En el presente trabajo, trataremos de aportar algunas consideraciones de por qué estimamos que la organización de poder estructurada importaría, en tanto reproducción del sistema institucional existente y sus prácticas (vicios y riesgos), serias tensiones y resistencias a los objetivos y fines que dicen perseguirse.

Para ello, analizaremos sucintamente los órganos que establece la ley, su composición, las formas de designación de sus miembros y las facultades que detentan, haciendo especial énfasis en su autoridad de aplicación: la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Luego, trataremos de brindar algunas breves notas de consideración en torno al por qué de la importancia de los medios y sus cometidos.

Por último, intentaremos leer estos datos en función del marco y la filosofía política en que se inscribe e inspira la norma, a fin de retratar esa relación poco amigable o dificultosa entre lo declarado y el instrumental puesto al servicio de su concreción.

## II. La maqueta institucional

Como lo señalásemos, en este punto abordaremos cada uno de los entes y órganos que estructura la ley de medios para cumplir con los cometidos que procura.

Dicho análisis será básicamente descriptivo, lo que no quita que se insinúen o formulen consideraciones críticas vinculadas a las contradicciones o tensiones que se vayan advirtiendo entre el marco dogmático y la organización de poder consagrada.

a) *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual*<sup>4</sup>: es, ni más ni menos, que la autoridad de aplicación de la ley. Se la califica como un organismo descentralizado y autárquico, con plena capacidad jurídica para actuar, tanto en el ámbito del derecho público como privado<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Nino, Carlos S., *Fundamentos de derecho constitucional*, Edit. Astrea, Ciudad de Buenos Aires, 2002, ps. 497/657.

<sup>4</sup> Artículo 10 y ccs., Ley N° 26522.

<sup>5</sup> Tal vez la referencia a la idea de descentralización y autarquía, como la mención de capacidad en vez de competencia o la referencia innecesaria de los ámbitos de actuación, sean sólo defectos técnicos. Probablemente no, y eso conlleve otra serie

Obviando las objeciones técnicas, bastará con decir aquí, que se trata de una entidad autárquica que (pertenece, depende, se relaciona y) encuentra dentro de la égida o *familia* del Poder Ejecutivo Nacional.

En tanto entidad autárquica, y a diferencia de casi la totalidad de los restantes órganos, está dotada de personalidad jurídica, patrimonio, recursos humanos/materiales y presupuesto propios<sup>6</sup>.

De la misma forma, es el único sujeto al que la ley expresamente reconoce una estructura sustantiva, traducida, por ejemplo, en la existencia de niveles operativos, coordinaciones y delegaciones para su desenvolvimiento<sup>7</sup>.

La conducción y administración de la autoridad de aplicación está a cargo de un directorio compuesto por siete miembros.

Dos son postulados por el Poder Ejecutivo Nacional, uno de los cuales será el *presidente* del ente. Tres son propuestos por la Comisión Bicameral (uno por la primer minoría, otro por la segunda y otro por la tercera). Los dos restantes los sugiere el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual.

A los siete, sin embargo, los *nombra* el Poder Ejecutivo Nacional. Es decir, que la ley sólo reconoce a la Comisión Bicameral y al Consejo Federal la facultad de proponer candidatos, sin establecer ni regular qué pasa si el Poder Ejecutivo (de *hecho*) se niega.

Esta circunstancia podría haberse disipado o salvado a través de la reglamentación que se adoptase. Ello no ocurrió.

El Decreto N° 1525/09, que en su artículo segundo regula el procedimiento para la designación de los integrantes del Directorio, nada dice al respecto. Por el contrario. Ratifica enfáticamente que es potestad del Ejecutivo su nombramiento, diseñando un procedimiento que, básicamente, servirá para legitimar las decisiones que desee tomar.

Fórmulas aparentemente amplias para acreditar la "idoneidad técnica" que deberán detentar las "*personas de alta calificación profesional en materia de comunicación social*"<sup>8</sup> que fuesen a ser propuestas como directores; publicación a través de medios ineficaces para asegurar que realmente se conozca su postulación; ausencia de participación ciudadana directa en todas las fases del procedimiento de selección; legitimación segmentada a ciertas personas para que, bajo *declaración jurada* de su propia objetividad, pongan de manifiesto las observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar sobre los candidatos y que no obligan ni vinculan de forma alguna al Ejecutivo, son datos suficientemente ilustrativos.

Basta con leer los decretos de designación de los actuales directores, para advertir que no hay en ellos expresión de razones o motivos que demuestren cómo los mismos cumplen con la condición de personas de alta calificación profesional en materia de comunicación social con reconocida trayectoria democrática, republicana, pluralista, abierta al debate y al intercambio de ideas diferentes<sup>9</sup>.

Tampoco los hay respecto de las observaciones que se efectuaron. Así, a la expresa denegación de legitimación de la ciudadanía, le siguió un republicano y democrático: "las manifestaciones vertidas no revisten mérito suficiente"<sup>10</sup>.

---

de consideraciones en términos de poder, de incidencia e intervención, de confusión de roles y contrariedades entre la concepción de la ley y los instrumentos dispuestos para lograrlo, que escapando al presente, reafirman su tesitura (arts. 119, 143, 144, 145, 151, 153, 154, 160, 161 y ccs., Ley N° 26522; Ley N° 26092; Decretos N° 1148/09 y 835/11).

<sup>6</sup> Artículo 13, Ley N° 26522.

<sup>7</sup> Art. 11 Ley N° 26522, Decreto N° 1765/12 y Resolución AFSCA N° 1956/12.

<sup>8</sup> Otra vez los expertos como técnicos de lo común.

<sup>9</sup> Ver Decretos N° 1709/09, N° 1754/09, N° 1764/09, N° 1974/09, N° 66/10, N° 289/12, N° 290/12, 1762/12, N° 2253/12, entre otros.

<sup>10</sup> Ver Decreto N° 1764/09.

En pocas palabras, la ausencia de vinculatoriedad en las proposiciones y el procedimiento de selección regulado, suponen varios problemas. De principio, un contrasentido con la idea democrática, republicana, plural y representativa por la que brega.

Luego, si a eso sumamos cómo el Ejecutivo Nacional puede incidir, a través de un entramado de relaciones y factores (v.gr., dinero público, hiperfacultades, etc.), en la decisión de qué directores serán propuestos por la Comisión Bicameral o el Consejo Federal<sup>11</sup>, advertiremos como una ya deficitaria forma de representatividad sin demasiadas credenciales democráticas, disminuye proporcionalmente al aumento/concentración de poder del Presidente.

La duración de los cargos, también permite generar cierta suspicacia. La norma dispone que los directores durarán cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos por un período y que la conformación del directorio se efectuará dentro de los dos años anteriores a la finalización del mandato del titular del Poder Ejecutivo nacional, debiendo existir dos años de diferencia entre el inicio del mandato de los directores y del Poder Ejecutivo nacional.

Esto conlleva, que el Presidente que concluye su primer mandato o eventualmente saliese, se asegura tener dos directores en el ente, entre ellos la máxima autoridad del mismo. Si a eso sumamos que la conformación en el Legislativo suele variar en la renovación de cámaras y que los mandatos de los directores se computan desde el día 10 de diciembre de 2009<sup>12</sup>, podría llegar a incluir, directamente, algún otro director “partidario” a través de la Comisión Bicameral. Eso sin contar como incide la conformación del Consejo Federal.

La remoción de los directores es otro gran punto.

La norma dispone que el presidente y los directores sólo podrán ser removidos de sus cargos por incumplimiento o mal desempeño de sus funciones o por estar incursos en las incompatibilidades previstas por la Ley N° 25.188 y que esa remoción, en lo que interesa, deberá ser aprobada por los dos tercios del total de los integrantes del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual.

Cuando uno piensa en las causales establecidas y en la posibilidad de razonablemente ejercer esa potestad, la especial composición del mencionado Consejo juega un papel determinante, tanto para remover como para respaldar a cualquier funcionario.

Como observaremos, aún cuando no sepamos bien por qué, la variable política es el criterio que mayoritariamente prima en él, lo que permite automáticamente sesgar las demás voces. Esto, sin traer a cuento que muchos de los restantes actores que lo conforman, son representantes de sectores que recibirán “financiamiento” del Estado en el marco de la ley o que, directa o indirectamente, lidian con el hiperpresidente de turno en la redefinición de ventajas, beneficios o políticas públicas, dentro o fuera de ella.

Como remarcásemos, al presidente del directorio lo designa el Ejecutivo Nacional. Esta nota que en apariencia resultaría intrascendente o insignificante, se torna, por varias razones, singularmente pintoresca. Entre ellas, porque simboliza la presencia del Ejecutivo como poder máximo, porque inviste ese rol dentro del ente, porque es su representante legal (la voz e imagen) y porque, en la toma de cada una de las decisiones, en caso de empate, será el quien defina<sup>13</sup>.

Por otra parte, pensando en las preocupaciones señaladas en relación a la conformación del órgano, el hecho de que las resoluciones se tomen por simple mayoría de los presentes, podría ser otro punto de inflexión a favor de la incidencia del ejecutivo en la administración de la actividad<sup>14</sup>. Sobre todo si se tiene en cuenta que las decisiones del “(ir)representativo” directorio, definen todas las cuestiones vinculadas con el quehacer de los sistemas de comunicación audiovisual.

---

<sup>11</sup> Cuyos miembros también “ nombra o designa”.

<sup>12</sup> Art. 3, Decreto N° 1525/09

<sup>13</sup> Art. 2 inciso i, Decreto N° 1525/09.

<sup>14</sup> Art. 2 inciso i, Decreto N° 1525/09. ¿Todas las decisiones por simple mayoría?

De este modo, empezamos a advertir como la ley se torna inconsistente con el ideario que proclama, pero coherente con la organización de poder que estructura: un ente (dependiente estructural y funcionalmente del ejecutivo) muy fuerte, que concentra todas las facultades, con representatividades derivadas y sin efectiva participación ni deliberación ciudadana. Así, el diseño organizacional dado, como muestra y reafirmación de nuestros (malos) hábitos institucionales, en vez de evitar las disfuncionalidades, impone y deja significativos espacios para su reproducción.

Por último, el punto más crítico, el cual muestra al hijo de la familia del Poder Ejecutivo Nacional como un fiel ejemplo paterno, es el cúmulo de potestades, de toda clase e índole, que excluyentemente tiene: dirige, gobierna, otorga y quita licencias, fija y condiciona contenidos, administra, materialmente legisla, fomenta, controla, fiscaliza y, hasta en cuestiones o contiendas relacionadas a prácticas anticompetitivas, resuelve.

Este punto, por su importancia, será desarrollado en el posterior apartado.

Sólo añadiremos, para reafirmar la hiperconcentración de facultades en la AFSCA y lo caricaturesco de los demás, que todos los otros órganos son meros colaboradores, en tanto no cuentan con facultades decisorias, de contralor o incidencia efectiva en la definición de políticas públicas en la materia o en la toma de decisiones y su corrección.

Sólo lo harían a través de la “proposición” de los directores a su cargo o, el Consejo Federal, con la posibilidad de removerlos. Sin embargo, como mostrásemos, para la ejercitación de ambas potestades en el contexto de relaciones que trae la ley, existen suficientes reparos y pocos incentivos. Piénsese, por ejemplo, que las causales previstas no habilitarían a destituir a un director bajo la creencia de que su proceder en el directorio no respeta el ideario o filosofía de la ley.

b) *Consejo Federal de Comunicación Audiovisual*<sup>15</sup>: es un órgano de singulares contornos, especialmente por su conformación. Tiene mucho de “consejo” y poco de, realmente, federal. En palabras del reglamento de ejecución, si no fuese porque cuenta con la facultad de remover, sería una simple dependencia<sup>16</sup>.

Está integrado por un representante político de cada provincia y de la CABA, que no es elegido por el pueblo a esos efectos, ni por su órgano más representativo, sino que se corresponde con la máxima autoridad en la materia nombrada por el poder ejecutivo (¿qué representan y con qué mandato ciertos funcionarios elegidos discrecionalmente por las autoridades provinciales? ¿Por qué las provincias tienen ese poder?).

También lo integran tres representantes de las entidades que agrupan a los prestadores de carácter comercial; tres por los sin fines de lucro; un representante de las emisoras de las universidades nacionales; uno de las universidades nacionales que tengan carreras de comunicación; un representante de todos los medios públicos de todos los ámbitos y jurisdicciones; otros tres de las entidades sindicales de los trabajadores de los medios de comunicación; uno de las sociedades gestoras de derechos y otro de los pueblos originarios reconocidos ante el INADI.

Es decir, que la pluralidad por la que brega, termina segmentada a ciertos colectivos de intereses que estima representativos, sin que sepamos cuál ha sido el criterio, cómo se designarán<sup>17</sup>, por qué ellos y no otros, con qué razones o por qué las diferencias de representantes por voz.

Aún más, de la propia reglamentación, dada por el Ejecutivo Nacional, surge que para las entidades cuya representación prevén los incisos b), c) y h) del artículo 16 de la Ley N° 26.522, será este quien *podrá* convocar a un *censo* de entidades reconocidas a los fines de acreditar la

---

<sup>15</sup> Artículos 15 y 16, Ley N° 26522.

<sup>16</sup> Ver considerandos Decreto N° 1225/10: “(...) la atribución de la remoción de sus directores, reconoce al Consejo un carácter distinto al de una simple dependencia (...)...es un órgano de asesoramiento, colaboración y control (...), sin personalidad jurídica ni autarquía propia”.

<sup>17</sup> Ver arts. 8, 21, 22 y 23, Decreto N° 1525/09.

representatividad de las mismas y quien requerirá al Consejo Interuniversitario Argentino que proponga para su designación el representante de las emisoras de las universidades y de estas.

El consejo se encuentra dentro del ámbito de la AFSCA. No tiene personalidad jurídica, ni estructura afín. Tampoco posee asignación específica de recursos, siendo la autoridad de aplicación quien deberá proveer los fondos destinados a su funcionamiento<sup>18</sup>.

Por si fuera poco, salvo la remoción de los directores, ninguna de sus facultades es decisoria o vinculante en términos de gestión de los servicios de comunicación audiovisual. De su mera lectura, puede advertirse que, básicamente todas, consisten en colaborar, asesorar, proponer o sugerir. Basta con reseñar la ley, el Decreto N° 1525/09 o los considerandos de su símil N° 1225/10, para ratificar lo expuesto. En definitiva, como órgano, desde sí, no tiene incidencia alguna para la conformación de decisiones.

Solo podríamos decir que lo hace a través de su presencia dentro de la AFSCA. Recordaremos: i. el Consejo los propone y el Ejecutivo los nombra, sin que el procedimiento reglado logre objetivizar como esa proposición no se desvirtuará por el ejercicio material de poderes e influencias; ii. si de por sí el Consejo no es tan plural y federal como el espíritu de la norma supone<sup>19</sup>, esto se vuelve más crítico cuando advertimos que la conformación numérica del poder político de las provincias puede mecánicamente silenciar al resto. Con ello, la ya cuestionada representatividad se torna menos representativa aún; y, iii. difícilmente los representantes de ese “Consejo” tengan un mandato claro que unifique los intereses del órgano del que provienen y bajo el cuál deberán leer la ley.

Idénticos reparos se replican cuando pensamos en el ejercicio de la prerrogativa para remover.

En esa línea expositiva, si quisiéramos tratar de analizar la seriedad del potencial ejercicio de funciones por parte de los integrantes del Consejo, ver qué incentivos existen o cuál ha sido el diseño pensando en ello, deberíamos ponderar cinco datos.

Primero, la “naturaleza” del órgano y su estructura. Segundo, el alcance de sus funciones y su no gravitación. Tercero, el Consejo se reúne, como mínimo, cada seis meses, salvo cuando sea convocado extraordinariamente. Entre los años 2009, 2010 y 2011 se reunió, en total, once veces. Cuarto, el quórum se conforma, tanto en convocatorias ordinarias como extraordinarias, con la mayoría absoluta del total de sus miembros y las decisiones, salvo la de destituir, se tomarán con el voto favorable de la mitad más uno de los presentes<sup>20</sup>. Quinto, el ejercicio de funciones es honorario.

c) *Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia*<sup>21</sup>: con el objeto de incluir, en términos de contenidos y lecturas audiovisuales, la niñez, se creó este consejo calificado como multidisciplinario, pluralista y federal. La niñez sí, y ¿la discapacidad, el género, la vejez?

Respecto de este órgano podrían reiterarse objeciones similares a las expresadas con relación al consejo federal (v.gr., mero carácter de órgano, facultades no vinculantes, designaciones desde el ejecutivo, representatividades cuestionables, ejercicio honorario, reuniones aisladas, etc.). Por tal motivo, más allá de que luego volvamos sobre el punto, obviaremos aquí su consideración.

d) *Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual*<sup>22</sup>: integrada, según resolución de cada cámara, por ocho senadores y ocho diputados nacionales, esta comisión constituye el medio en que el Poder Legislativo dialoga y participa en la gestión de los

<sup>18</sup> Art. 97 inciso d), Ley N° 26522 y Decreto N° 1225/10 (ver considerandos).

<sup>19</sup> Más allá de las objeciones en torno a cómo se conforma, el propio Consejo prevé que las voces “extrañas” que participen ocasionalmente tendrán voz y no voto (aún cuando fuesen afectados).

<sup>20</sup> Arts. 10, 11 y 12, Decreto N° 1525/09.

<sup>21</sup> Artículo 17, Ley N° 26522 y Resoluciones AFSCA N° 0498/10 y 05/11.

<sup>22</sup> Artículo 18, Ley N° 26522.

servicios de comunicación audiovisual.

Salvo la potestad de proponer la designación de tres miembros del directorio del AFSCA, de los tres del directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y del titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, sus funciones carecen de incidencia.

Su papel es totalmente secundario y las competencias asignadas, no vinculantes. Por ejemplo, evalúa el desempeño del directorio del AFSCA y de la Defensoría o dictamina sobre la remoción del defensor, pero no otorga, como correlato, poder alguno de ningún tipo para canalizar los resultados, objeciones o deméritos.

Por otra parte, sopesando la conformación del consejo federal y de esta comisión, cabría preguntarse, ¿por qué las autoridades e intereses provinciales, en detrimento del pueblo de la nación, se encuentran (sobre)representados de esta forma?

e) *Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual*<sup>23</sup>: en el reparto institucional de funciones, la defensoría es quien fiscaliza y vela, en nombre del público de la radio, la televisión y demás servicios regulados, por la protección de los derechos de este en el marco de la ley.

Designado por resolución conjunta de ambas Cámaras a propuesta de la Comisión Bicameral<sup>24</sup>, orbita en el ámbito de esta y cuenta, para el cumplimiento de sus cometidos, con un abanico de facultades y una amplia legitimación.

En este sentido, a pesar de las objeciones técnicas que pueda merecernos lo regulado en el art. 19 incs. a) e i), esperamos que el empoderamiento que se reconoce a este órgano sea entendido como una opción para la ciudadanía y no como una limitación para la defensa de sus intereses, individuales o colectivos, por fuera de este. Ya sea la extirpación del conflicto o la legitimación de un representante que puede estar lejos de ser el adecuado, son circunstancias que deberán interpretarse restrictivamente.

Entre las principales responsabilidades de la defensoría se encuentran: recibir, canalizar, llevar un registro, hacer un seguimiento e informar de las consultas, reclamos y denuncias del público y de los usuarios; convocar a las organizaciones intermedias públicas o privadas, centros de estudios e investigación u otras entidades de bien público en general, para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación; llamar a audiencias públicas en diferentes regiones del país a efecto de evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión y participar en aquellas previstas por la presente o convocadas por las autoridades en la materia; y, formular recomendaciones públicas a los responsables con competencia en materia de radiodifusión, las cuales *serán de tratamiento obligatorio*.

Lo explicitado demuestra que la idea de crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios más cercano a la ciudadanía, de audiencias públicas como (una de las) formas de contralor y diálogo o la imposición del carácter obligatorio o vinculante de ciertas recomendaciones en la toma de decisiones, fue -en todos los demás casos- una opción negada por los legisladores.

La no distribución del poder, y su concentración en un ente que estructural y funcionalmente dependa del Ejecutivo, fue una decisión institucional.

Ratifica lo señalado que, a diferencia de los demás nombramientos, para la designación del defensor la ley exige que deberán *garantizarse los mecanismos suficientes* para que los *ciudadanos* en general y los demás interesados, puedan siquiera presentar las posturas, observaciones y

---

<sup>23</sup> Artículos 19 y 20, Ley N° 26522.

circunstancias que consideren de interés expresar respecto del candidato.

Por otra parte, cabe destacar que la norma no dota a la defensoría de una estructura acorde a las responsabilidades y fines que le impone. A esto llamativamente se suma, que la ley estipula que son las delegaciones de la autoridad de aplicación las que deberán recibir y remitir inmediatamente las actuaciones dirigidas a la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual<sup>25</sup>.

### III. Doña AFSCA: una autoridad con autoridad

En el punto anterior tratamos de describir, a través del análisis de sus órganos, cuál es la estructura que la ley de medios montó en términos de organización del poder y por qué, bajo algún tipo de abordaje crítico de sus elementos configurativos, ella parece tensionar la filosofía que la inspira o lo que era esperable como correlato de la misma.

De alguna manera, con ese examen procuramos mostrar la centralidad excluyente de la AFSCA en el gobierno y gestión de los servicios de comunicación audiovisual, el rol de reparto de los demás órganos, los déficit representativos o en voces existentes, su significación en pos de la definición de las implicancias de la ley y la incidencia del Ejecutivo en la conformación y control del ente autoridad.

En el presente, haremos un repaso de las facultades que detenta la AFSCA. Ello nos servirá para demostrar que no existe distribución de poder alguno entre los actores que crea e involucra la ley, sino concentración absoluta en la autoridad de aplicación. Este dato, sumado a los expuestos y a los que se den en relación a su dependencia estructural del Ejecutivo, nos permitirá hacer más visibles las líneas de tensión apuntadas.

La AFSCA cuenta, desde el principio al fin, con el gobierno absoluto de la gestión de los servicios de comunicación audiovisual<sup>26</sup>.

Fija, aplica, interpreta, reglamenta y fiscaliza, en sus aspectos legales, técnicos, administrativos, económicos, sustantivos y políticos, el alcance, sentido y contenido de la ley, su cumplimiento, el de sus reglamentaciones y el del sinnúmero de decisiones que ella misma toma<sup>27</sup>.

Es decir, por ejemplo, que la serie de conceptos jurídicos indeterminados que hacen al nudo central de la norma y que importan discernir valores, bienes y derechos en juego, son interpretados, reglamentados, aplicados y, ulteriormente, sancionados por ella.

En ese sentido, con ese cúmulo de potestades, en nombre del Estado y bajo el halo de actividad de interés público, define en qué consiste, cómo se llena de contenido y cuál es el alcance y equilibrio de la ecuación expansión de la autonomía individual - enriquecimiento del debate público en los medios (individuo-ciudadanía-sociedad-gobierno). O en palabras de la ley, garantiza que los contenidos emitidos por los servicios, respeten la Constitución Nacional, las leyes y los tratados internacionales<sup>28</sup>.

Como pusimos de manifiesto, sus facultades se extienden al diseño, elaboración, actualización, control y supervisión *técnica* de la norma del servicio y de las reglas de esa naturaleza que regulan la actividad, exigencias que después, en caso de inobservancia y con un generoso marco competencial, sancionará<sup>29</sup>.

Además, la AFSCA es quien define, en el contexto de normas llenas de conceptos

---

<sup>24</sup> La actual defensora fue designada por la mayoría partidaria del mismo signo político que el Ejecutivo vigente.

<sup>25</sup> Artículo 19, Ley N° 26522.

<sup>26</sup> Arts. 1, 2, 3, 12 y ccs., Ley N° 26522; Decreto N° 1225/10 y modif.

<sup>27</sup> Arts. 12 incs. 1, 65 y ccs., 73, 74, 75, 76, 81, Ley N° 26522.

<sup>28</sup> Arts. 12 inc. 19, 34, 55, 77, 78, 79, Ley N° 26522.

<sup>29</sup> Arts. 12 inc. 4, 47, 56, 57, 58, 59, 72, 84, 87, 92 y ccs., Ley N° 26522.



impregnados de valores en tensión o técnicas, el elenco de medios que existirán<sup>30</sup>.

Ella es quien permite el ingreso, al ser la responsable de seleccionar el “oferente” más idóneo. Redacta (por sí sola) los pliegos de bases y condiciones para la adjudicación de servicios, evalúa las propuestas y sustancia los procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones u otros títulos<sup>31</sup>.

Durante el decurso de la vida de los medios, además de los poderes genéricos de aplicar, interpretar y reglamentar, ella detenta la facultad de aprobar, prorrogar y declarar la caducidad de las habilitaciones correspondientes o de modificar, sobre bases legales o técnicas, los parámetros técnicos asignados a una licencia, permiso o autorización, por los servicios registrados<sup>32</sup>.

También, en pos de la “defensa de (una sana) competencia a favor de la mayor diversidad de los medios de comunicación”, propicia y estimula la competitividad y la inversión en el sector, previniendo y desalentando las prácticas monopólicas, las conductas anticompetitivas, predatorias y/o de abuso de posición dominante en el marco de las funciones asignadas a ella *u otros organismos con competencia en la materia*<sup>33</sup>.

Al final del ciclo, cuenta con amplias prerrogativas para fiscalizar, controlar y, eventualmente, sancionar, las obligaciones legales y reglamentarias y los compromisos asumidos por los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual y radiodifusión en los aspectos técnicos, legales, administrativos y de contenidos a comunicar. Inclusive, evalúa el nivel y efectos de las emisiones radioeléctricas en el cuerpo humano y en el ambiente, a fin de impedir todo tipo de emisiones que resulten nocivas a la salud o provoquen daño ambiental, poniendo tal circunstancia en conocimiento de las autoridades competentes<sup>34</sup>.

Por otra parte, además de definir, interpretar, reglamentar, administrar, controlar y sancionar la sustancia y vicisitudes del universo de los servicios de comunicación audiovisual, fomenta su desarrollo.

En este sentido, por ejemplo, promueve la inversión o la participación de los servicios de comunicación audiovisual para el logro y consecución de la *sociedad del conocimiento e información*<sup>35</sup>.

En cuanto a materia presupuestaria, no sólo administra el suyo, del cual forman parte las multas que ella misma impone, sino que provee los recursos necesarios para el funcionamiento del Consejo Federal<sup>36</sup>.

Otra facultad, suspicaz en términos de libertad de expresión, ejercicio de poder y rol de los medios, es que, cuando fuera pertinente, registra y habilita al personal técnico y de locución que se desempeñe en los servicios de radiodifusión y de comunicación audiovisual, proveyendo a su formación y capacitación<sup>37</sup>.

Como autoridad jerárquica, ejerce la conducción administrativa y técnica, establece su estructura organizativa y funcional, resuelve en instancia administrativa los recursos y reclamos del público u otras partes interesadas y fija las normas de procedimiento que resulten necesarias para el mejor ejercicio de sus funciones<sup>38</sup>.

Residual o anecdóticamente podemos decir, que con relación al Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, la AFSCA es quien fija su reglamentación.

---

<sup>30</sup> Arts. 45, 49, Ley N° 26522.

<sup>31</sup> Arts. 12 incs. 6, 7, 8 y 9, 22, 27, 28, 32, 33, 36, 37, 38 Ley N° 26522.

<sup>32</sup> Arts. 12 inc. 11, 39, 40, 41, 43, 44, 50, 51, 52, 53, 113, 116, 117 y 118, Ley N° 26522; Res. AFSCA N° 2205/12.

<sup>33</sup> Arts. 12 inc. 13, 48, Ley N° 26522.

<sup>34</sup> Art. 12 incs. 12, 14, 15, 35, 101, 102, 103, 107, 108, 109 y 110, Ley N° 26522; Res. AFSCA N° 2206/10.

<sup>35</sup> Arts. 12 inc. 5, 62, 63, 64, 98, Ley N° 26522.

<sup>36</sup> Art. 12 incs. 16, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 94, 95 y 97, Ley N° 26522; Res. AFSCA N° 295/13.

<sup>37</sup> Art. 12 inc. 21, Ley N° 26522.

<sup>38</sup> Art. 12 incs. 25, 26 y 33, Ley N° 26522.

Asimismo, los segmentos del espectro radioeléctrico destinados al servicio de radiodifusión, son administrados, asignados, controlados y gestionados por ella, en nombre del Poder Ejecutivo Nacional<sup>39</sup>.

Por otra parte, tiene la “facultad/obligación” de responder ante los requerimientos (?) del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, del Defensor del Público y de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, pero sin establecer condiciones y pautas de tratamiento o consecuencias ante su no respuesta o resolución<sup>40</sup>.

Por supuesto que, internamente, integra cada uno de los órganos vinculados o asociados de la administración y, externamente, la representación en la materia<sup>41</sup>.

#### IV. Autarquía y dependencia: hijos con trastornos de personalidad en familias absorbentes

En el presente apartado, trataremos de evidenciar que la naturaleza y fisonomía de la cual se dotó a la AFSCA, no constituye ningún tipo de garantía o reaseguro serio en términos de imparcialidad y objetividad para la definición de la sustancia de la ley. Esto así, pues la “forma” que se le dio, supone su dependencia estructural y funcional al Poder Ejecutivo, y con ella, al gobierno de su “administración”.

Para este cometido, intentaremos explicitar qué importa que sea una entidad autárquica y/o descentralizada dentro de la órbita de la familia del Ejecutivo, cuáles son sus implicancias y consecuencias.

Con ese objeto, analizaremos el marco normativo, su conceptualización y recordaremos, tangencialmente, cuál ha sido la historia de las entidades autárquicas y entes reguladores en la realidad institucional argentina.

Comenzaremos diciendo, que la calidad de entidad descentralizada<sup>42</sup> presupone, en tanto técnica de distribución de poder, la asignación de un cúmulo de competencias por razones de especialidad, conveniencia y necesidad, las cuales deberían ejercitarse con imparcialidad funcional y objetividad de criterio respecto del poder central. Esa es la razón de descentralizar funciones y asignar responsabilidades.

No obstante, debe quedar claro que esta descentralización es administrativa. Es decir, que a pesar de ser una entidad autárquica, en la medida que esta se encuentra dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, se halla sometida a las líneas y directrices políticas que éste decida e imponga.

En similares términos, cuando la función ejecutiva debe gestionar un cometido de trascendencia o envergadura institucional o técnica, no le basta con desconcentrar funciones en un *órgano*. Necesita, por la propia dinámica del mismo y a fin de dar ciertas garantías y seguridades a quienes se encuentran involucrados en el, dar nacimiento a una *persona* distinta a quien encomendar tal tarea: la entidad autárquica. Para ello ve la luz ese *hijo institucional*.

Por supuesto que, como todo primogénito, tendrá ciertas “competencias” para decidir qué hacer con eso que el padre le legó. Especialmente, si ponderamos que se lo atribuyó por sus conocimientos, especialidad y, porque en su ejercicio, era necesario reportar mayores garantías funcionales.

Sin embargo, como mencionáramos, la propia estructuración supone, a pesar de los alcances de la autarquía, su dependencia al mandato filial del Ejecutivo. Los principios de unidad de acción y

---

<sup>39</sup> Art. 7, Ley N° 26522.

<sup>40</sup> Art. 12 incs. 22 y 34, Ley N° 26522.

<sup>41</sup> Art. 12 inc. 3, Ley N° 26522; Decretos N° 1148/09 y N° 14/11.

<sup>42</sup> Muratorio, Jorge I., “Centralización, descentralización, concentración, desconcentración (Algunos aspectos del régimen jurídico de los entes descentralizados)”, en obra conjunta “Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público”, Ed. RAP, Bs. As., 2005, ps. 221/246.

unidad de patrimonio, constituyen los argumentos técnicos para justificar el sentido de ese deber de sometimiento a las “reglas del mejor gobierno de la casa”.

A fin de clarificar esto, basta con traer a cuento lo explicitado por el Decreto reglamentario N° 1225/10. Allí, se justificó que “el concepto de autarquía no encierra la noción de independencia absoluta del ente frente al poder administrador central, limitación que importa la sujeción del organismo, en el grado pertinente, a las medidas dispuestas por el poder central. El vínculo de subordinación se mantiene por cuanto las entidades autárquicas integran la Administración Pública, de manera tal que están obligadas a respetar los lineamientos y principios de conducta y política administrativa generales que se fijan para la administración en su conjunto, con alcance para todas las ramas de ésta”<sup>43</sup>.

En concreto esto conlleva que, cuando la AFSCA gestione los servicios de comunicación audiovisual, su pertenencia al Ejecutivo importará el acatamiento de las políticas públicas, de las líneas de intervención, abordaje y gobierno que este determine en términos de programa político.

Esta idea, debe complementarse con la siguiente.

Todos sabemos que en la autarquía desaparece la relación de dependencia jerárquica con el órgano central, la que es reemplazada por un control de tutela<sup>44</sup>.

Ese control se limita, cuando el ente descentralizado es creado por el Congreso en ejercicio de sus facultades constitucionales, al escrutinio de la legalidad de cada uno de los actos dictados.

Es decir, el poder central no podría inmiscuirse en el “mérito, oportunidad y conveniencia” de las decisiones tomadas, salvo que no sea uno de los creados por el Congreso en ejercicio de sus facultades, que la norma autorice un control amplio o que, excepcionalmente, razones fundadas de interés público lo justificaren<sup>45</sup>.

Más allá de la discusión en torno a las dos primeras que en el caso podrían darse<sup>46</sup>, basta con repensar la tercera para advertir que esa excepción puede volverse fácilmente regla. Especialmente, si sopesamos el dato de nuestros malos hábitos institucionales, el interés que puede guardar en su resolución y lo maleable del concepto jurídico indeterminado.

Signifíquese que el propio decreto reglamentario estipula que, no teniendo determinado un Ministerio o Secretaría en cuya jurisdicción actúe el organismo, será el Poder Ejecutivo nacional quien entienda en los recursos de alzada contra los actos administrativos definitivos que dicte la AFSCA<sup>47</sup>.

El último dato significativo, es lo que ha ocurrido con la vida, identidad, gestión y desarrollo institucional de la mayoría de las entidades autárquicas o de los entes reguladores que han estado bajo el halo del ejecutivo.

La historia y realidad de las intervenciones, sometimientos y órdenes (v.gr., al ENRE, ENARGAS, ERAS, CNC, COMFER), dan cuenta de esa relación paternal distorsiva e interesada de la cual hablamos<sup>48</sup>. Algunos dirán, con un gran esfuerzo retórico, que puede tener justificación en la unidad de acción que supone el plan de gobierno. Otros, que es una intromisión competencial lesiva.

Para el objeto de este estudio resulta indiferente. En ambos casos, muestra que el Ejecutivo es quien definirá, desde sí, qué política en general y qué política en concreto (en cada decisión

---

<sup>43</sup> Dictámenes PTN 204:28; 239:26 y 115.

<sup>44</sup> López Olaciregui, Martín, “La doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación en materia de entidades autárquicas”, Rev. de Derecho Administrativo N° 14, p. 533/575.

<sup>45</sup> Art. 97, Decreto reglamentario N° 1759/72.

<sup>46</sup> Aún más luego de la exigencia del art. 5 inciso a) de la Ley N° 25152 y del precedente de la CSJN Fallos: 328:651, “Ángel Estrada y Cía. SA c/Resolución N°71/96-Sec. Ener. y Puertos”, 5/04/05.

<sup>47</sup> Art. 10, Decreto N° 1225/10.

<sup>48</sup> Ver Leyes N° 22285, 24065 y 24076; DL N° 15460 y 19798; Decretos N° 571/07, N° 2686/12, N° 2687/12, N° 326/13, N° 94/02; [www.gordillo.com/tomos\\_pdf/1/capitulo15.pdf](http://www.gordillo.com/tomos_pdf/1/capitulo15.pdf).

controlada), primará.

Nos preguntamos, ¿no podría haberse creado esta entidad autárquica bajo la órbita del Poder Legislativo? ¿No podría habérsela dotado de una fisonomía particular que le permitiese, estructuralmente, generar más resguardos e inmunidades, en términos de independencia funcional y gobierno de los “medios”? ¿No podría haberse diseñado un control particular, distinto de la tutela, atento la particularidad de la materia y los bienes en juego? ¿No podría haberse aclarado el alcance del control de tutela y limitado objetivamente la razón de interés público?

Cada una de estas, y muchas otras, eran alternativas posibles, sobremanera, pensando en lo que se juega en la regulación de los medios. La decisión institucional para una ley de medios democrática, republicana, federal y plural, olvidando (o siendo fiel) a las prácticas institucionales, fue otra.

#### V. Poder, libertad, verdad, realidad, deliberación pública, dinero e interés: el precio de la preservación del rol crítico de los medios

En 1999, Jacques Attali escribía que, en diez años habría, a cada instante en el mundo, más de 2.000 millones de televisores encendidos a la vez<sup>49</sup>.

Desde el comienzo de la invasión más exitosa de la historia, las consideraciones acerca del impacto del nuevo medio de comunicación en la vida de los seres humanos y su interacción, han oscilado entre aquellos que lo veían como un arma insuperable e irresistible de empobrecimiento intelectual, lavado de cerebro, adoctrinamiento e imposición de un conformismo irreflexivo, empuñada por los que detentan el control de las cámaras de TV contra los espectadores sentados frente a la pantalla de sus televisores, y los que lo recibieron como el camino hacia la emancipación de la humanidad: si el saber es poder, y la pantalla es una vitrina a través de la cual se pueden contemplar las joyas de la corona del conocimiento humano, la TV es, o está destinada a ser, una de las armas más poderosas para la libertad individual en la construcción de sí y la autoafirmación<sup>50</sup>.

La encendida presencia de televisores y radios en cada una de nuestras casas, bares y restaurantes. La obediente aceptación de la autoridad de su voz<sup>51</sup>. La aldea global, la sociedad de masas, la uniformidad de identidades y la construcción de un discurso igualitario de (ir)realidades libertarias. La importancia que, tanto en las conciencias y autonomías individuales como en el imaginario social y su construcción, tienen los medios y lo que estos, impulsados por algún tipo de poder e interés, hacen o dejan de hacer en términos de realidad y verdad con los mismos. Su condición instrumental y la definición de su significante en función de los intereses a los que sirven. Su utilidad como herramientas para comunicar, traducir, visibilizar, liberar, encontrar, consensuar o acercar ideas, conocimientos, posiciones, realidades y discusiones.

De idéntica forma, si la regulación de los medios masivos de comunicación es una de las empresas más delicadas a las que se enfrenta el Estado moderno, es porque buena parte de los objetivos, proyectos e intereses que desarrollan los hombres en las sociedades complejas contemporáneas, tanto en el ámbito público como en el privado, están condicionados en su generación y materialización por tales medios masivos. Ellos constituyen uno de los más importantes instrumentos de poder social, de allí que sean codiciados por todos los sectores o grupos que procuren ejercer ascendencia o influencia sobre el resto de la sociedad<sup>52</sup>.

Más aún, cuando el centro del debate tiene como eje a los medios de comunicación en tanto plataforma de diálogo y desafío para la construcción de ciudadanía. Una construcción de ciudadanía que nos remita al rol público de los medios, aún cuando sean privados; a su demanda ética, aún

<sup>49</sup> Jacques Attali, “Diccionario del Siglo XXI”, Paidós, Barcelona, 1999, p. 318.

<sup>50</sup> Zigmunt Bauman, “La sociedad sitiada”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008, p. 195.

<sup>51</sup> Fromm, Erich, *Sobre la desobediencia*, Paidós, España, 1984, ps. 9/18.

<sup>52</sup> Nino, Carlos S., *La filosofía de una ley de radiodifusión*, ver en el presente dossier.

cuando se trate de empresas que deben tener utilidades; a los principios de la equidad y del pluralismo y diversidad no sólo en la estructura de la industria, sino en la construcción de noticias, de las fuentes o en el tratamiento de la información<sup>53</sup>.

No pretenderemos justificar la corrección o justicia de estas ideas, en mayor o menor medida, compartidas. Nos alcanza, para la intuición que albergamos, con advertir su presencia y la relevancia que concitan.

Básicamente, creemos que si una de las funciones más importantes de los medios, es constituir un salvoconducto, un espacio, un lugar o herramienta para la construcción y deliberación crítica de lo que hace el poder y, especialmente, los gobiernos, la estructura institucional diseñada por la ley de medios genera o importa, para su concreción, graves resistencias.

En ese sentido, la libertad de expresión e información se erigen como pilares para la consolidación de una idea de democracia mucho más fuerte y robusta.

De allí que los medios, donde se ejercitan estas “libertades públicas”, deban concebirse como espacios de disputa y debate público y político para el proceso colectivo de toma de decisiones.

Con similar perfil, el ideal del autogobierno colectivo y una concepción de la democracia deliberativa son argumentos de consideración contra los valores y visiones conservadoras y liberales que conciben a los *mass media* como parte de una autonomía individual sin responsabilidades ni compromisos sociales con la vida pública. Esta concepción es el límite donde encuentra sentido, en clave inclusiva e igualitaria, la libertad de expresión.

Desde esa impronta, como ya mencionamos, el nuevo paradigma consagrado era necesario para posibilitar una distribución de poder, en términos de inclusión de voces, visiones, creencias y discursos, un tanto más democrática y republicana. En esas condiciones, suma libertad, igualdad, pluralidad y diversidad.

Antes (?), ciertas corporaciones compraban los espacios de deliberación virtual para instalar su discurso monologar y el universo simbólico de verdades y realidades que tenían para ver y decir, sin transparentar intereses. Su *relato*, se apropiaba del sentido, dominaba la escena y determinaba qué realidad.

Hoy, la ley declara romper esa tradición, regulando más intensamente el alcance de la autonomía individual en perspectiva pública e incluyendo voces que el mercado no costeara.

Sin embargo, el cúmulo y significación de las potestades que detenta la AFSCA, la conformación de esta y la incidencia del Ejecutivo en su gestión y agenda, constituyen reparos de consideración que nos movilizan a pensar, que esa “libertad” no sólo sigue existiendo, sino que se ha acrecentado, peligrosamente, a favor del gobierno partidario de turno y las corporaciones afines.

Si los servicios de comunicación audiovisual tienen tamaña incidencia en la vida personal y el desarrollo social e institucional de un país, si la verdad se construye y los medios pueden ser un lugar de deliberación posible, participar, recrear, vigilar, fiscalizar, controlar, comunicar, discutir e informar qué se hace, para qué y cómo, discutiendo razones públicas con objetividad y explicitando intereses, parece ser un ideal bastante remoto<sup>54</sup>.

#### VI. Tensiones entre la filosofía y la organización de poder en la ley de medios

La participación de los medios de comunicación como formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, con pluralidad de puntos de

---

<sup>53</sup> Zerán, Faride, *Rol de los medios para construir ciudadanía*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001918/191839s.pdf>.

<sup>54</sup> Ver el proyecto de la ADC con la colaboración de CIPPEC, Poder Ciudadano, CELS, Asociación Periodistas, FOPEA y FARN, *Una radiodifusión pública para la Democracia, Propuestas para mejorar el funcionamiento de los medios públicos nacionales*, [www.adc.org.ar/download.php?fileId=31](http://www.adc.org.ar/download.php?fileId=31).

vista y debate pleno de ideas; la promoción y garantía del libre ejercicio del derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de derecho democrático y los derechos humanos; la construcción de una sociedad de la información y el conocimiento, que priorice la alfabetización mediática y la eliminación de las brechas en el acceso al conocimiento y las nuevas tecnologías; la consagración de la comunicación e información como derechos humanos y no como (simples) negocios; el tipo de prestadores; el régimen de regulación de multiplicidad de licencias; las cuotas de pantalla; la pluralidad, diversidad, inclusión, apertura democrática y republicana por la que brega, constituyen algunos datos ilustrativos del cambio de paradigma “declarado”.

Como correlato coherente de ese cambio, para la consecución de sus objetivos, imaginábamos que la organización de la ley de medios se caracterizaría por la distribución real, equilibrada e igualitaria del poder, la construcción de canales institucionales amplios y plurales que garanticen la deliberación ciudadana, de los potenciales afectados o interesados, la diferenciación de roles, el empoderamiento sensato, representativo e inclusivo de los actores involucrados en la definición de la ley, su alcance y sentido, la limitación de la incidencia distorsiva del poder político y corporativo y la creación de controles efectivos y eficaces.

A contraluz, creemos que la estructura dispuesta no hace más que reproducir el sistema institucional existente y sus prácticas, vicios y riesgos, lo que conlleva serias tensiones y resistencias a los principios, metas y fines que dicen perseguirse.

A lo largo de este trabajo hemos intentado dar razones y muestras de ello:

a) la ausencia de procedimientos que garanticen la efectiva participación y deliberación ciudadana, de organizaciones y colectivos en la conformación de los órganos que deciden, en la elección más cercana de sus miembros o en la toma de decisiones;

b) la concentración de facultades en un solo ente y el carácter meramente residual o secundario de los restantes, los cuales no cuentan con facultades decisorias, de contralor o incidencia efectiva en la definición de políticas públicas en la materia o en la toma de decisiones y su corrección;

c) los déficit de representatividad en la composición de ese ente y la incidencia del Ejecutivo en su conformación, sumado al hecho de la meritocracia técnica de quienes la ejerzan;

d) la dependencia, estructural y funcional, de la “entidad autárquica y descentralizada” al hiperpresidente de turno;

e) el poder que detenta, a través del control del directorio del propio AFSCA, de su pertenencia estructural, del sometimiento a las políticas públicas que unifiquen la acción de gobierno<sup>55</sup> o de la amplitud interpretativa del control de tutela para redefinir decisiones particulares, el Poder Ejecutivo;

f) la falta de incentivos y eliminación de disfuncionalidades, teniendo en consideración el quehacer de los medios, su labor crítica, los objetivos establecidos por la ley, la libertad de expresión, los poderes de la autoridad de aplicación y las relaciones e intereses institucionales y corporativos;

g) el gobierno absoluto de la gestión de los servicios de comunicación audiovisual, en las condiciones descriptas, en manos de la AFSCA.

A título ilustrativo, ella aplica, interpreta, reglamenta, otorga licencias, sanciona, controla contenidos, evita y desestructura monopolios, fomenta la inversión, cede las licencias que le sean “quitadas” a los medios en infracción, hace las revisiones bianuales, declara la ilegalidad de las estaciones y emisiones, resuelve si un medio tiene una programación lo suficientemente plural y controla que los mismos no violen las normas que afecten el orden constitucional de la Nación;

---

<sup>55</sup> Obsérvese la amplia delegación operada al Ejecutivo por el art. 153 de la ley.

h) el sinnúmero de conceptos jurídicos indeterminados y el reconocimiento de amplias facultades discrecionales sin suficientes condicionantes objetivos que trae la norma y lo que se juega en su definición;

i) las dificultades de pensar y ejercer la libertad de expresión<sup>56</sup> y de prensa de modo crítico, en función de las particularidades puestas de resalto y la capacidad para silenciar, directa o indirectamente, que detenta el "Estado-Ejecutivo"<sup>57</sup>;

j) las vicisitudes que pueden generarse a través del financiamiento de las nuevas voces y la posibilidad de utilizarlo como una forma de control del discurso;

k) la ausencia de decisiones institucionales claras y transparentes en materia de pauta oficial<sup>58</sup> y acceso a la información pública<sup>59</sup>; y,

l) el soslayo de nuestras malas prácticas institucionales<sup>60</sup> como razón para la creación de mejores condiciones de funcionamiento e incentivos, a fin de que no sea sólo un cambio de discursos de las corporaciones al gobierno, sino un espacio inclusivo, de deliberación y plural, donde estén dadas las condiciones para poder promover un debate real o donde aceptar el disenso.

Si pensamos que la ley de medios se dice democrática y que la democracia, como idea, intenta acercarse a la deliberación ideal tratando de crear los mejores arreglos políticos para que la mayoría de las voces esté presente (en la medida en que no puedan estar todas las de los afectados), para que se escuchen los mejores argumentos (de acuerdo a la cultura y a la capacidad imaginativa disponible en ese momento en esa determinada sociedad) y para que las decisiones se tomen con el mayor nivel de acuerdo posible (cuando la unanimidad no resulte posible), teniendo en cuenta la mayor cantidad de información relevante (con la que se pueda contar teniendo en cuenta los recursos disponibles)<sup>61</sup>, ¿no es contradictoria la organización de poder dispuesta?

Si reflexionamos acerca de que la ley aspira a garantizar la independencia de los medios de comunicación, su diversidad y pluralismo comunicacional, impidiendo cualquier forma de presión, ventajas o castigos a los comunicadores o empresas o instituciones prestadoras en función de sus opiniones, línea informativa o editorial, en el marco del respeto al estado de derecho democrático y los derechos humanos.

Si recordamos que el sufragio perdió sus poderes mágicos, legitimando controles institucionales a través de mecanismos endógenos, que lejos están de balancear poderes<sup>62</sup>.

Si asumimos la distancia entre representantes y representados<sup>63</sup> y la necesidad de recrear un espacio para hacer oír, canalizar y presentar nuestras demandas.

Si decimos que abrimos espacios participativos y lo que hacemos es fortalecer al presidente.

¿Es posible que esta ley, sus objetivos y fines, se vuelvan realidad en un contexto social, político, económico, ideológico e institucional, en términos de poder, como el descrito? ¿No

---

<sup>56</sup> Ver Informe ADC, *La libertad de Expresión en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, [http://www.censuraindirecta.org.ar/sw\\_contenido.php?id=405](http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=405).

<sup>57</sup> Ver Post Robert. C., *El Estado frente a la Libertad de Expresión*, Edición, traducción y prólogo de Eduardo Bertoni y Julio C. Rivera (h), Colección de Ciencias Jurídicas UP, Bs. As. Argentina, 2011.

<sup>58</sup> ADC-Open Society Institute, *El precio del silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*, Colección de reformas legales, Bs., Argentina, 2008.

<sup>59</sup> Ver Bertoni Eduardo A., *Libertad de información. ¿Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa*, The World Bank-CELE-UP, Washington DC, 2011.

<sup>60</sup> Ferraro Ricardo y Rappoport Luis, *Presidencialismo absoluto y otras verdades incómodas*, Editorial El Ateneo, Bs. As., Argentina, 2008.

<sup>61</sup> Böhmer, Martín, *Igualadores y Traductores. La ética del abogado en una democracia constitucional*, en Alegre, Marcelo, Gargarella, Roberto y Rosenkrantz, Carlos F. (coords.) *Homenaje a Carlos S. Nino*. Buenos Aires, La Ley, Facultad de Derecho U.B.A., 2008.

<sup>62</sup> Gargarella Roberto, *Crítica de la Constitución. Sus zonas oscuras*, Capital Intelectual, Bs. As., Argentina, 2004.

<sup>63</sup> Gargarella Roberto, *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Miño y Dávila Editores, Bs. As., Argentina, 2010.

corremos el riesgo de que la estructura anquilosada y fuerte del Ejecutivo, que la controla de principio a fin, la extinga?

Algo debe quedar claro.

La distancia existente entre la filosofía política que proclama la nueva ley de medios y la organización de poder dispuesta para lograrla, fue una decisión institucional que nada tuvo de inocente, ingenua o casual.

De ese modo, la posibilidad de hacer realidad cada uno de los valores, ideales, objetivos y fines que persigue la ley, en esas condiciones, sin mecanismos y arreglos institucionales a la altura de las circunstancias, deviene poco más que problemática, pues importará el fortalecimiento de los desajustes y disfuncionalidades existentes y la desnaturalización del ideario proclamado.

#### VII. Breves palabras finales

Por tímido que sea, cualquier proyecto de independencia (desvinculado del poder político y del interés mercantil) puede amenazar, en alguna medida, la división internacional del trabajo, que atribuye a unos pocos la función activa de producir noticias y opiniones, y atribuye a todos los demás la función pasiva de consumirlas<sup>64</sup>.

La intención de las líneas precedentes, fue reflexionar acerca de las tensiones que vislumbrábamos entre la filosofía política que justificó la sanción de la ley de medios y la organización de poder dispuesta para su consecución.

El propósito del trabajo era mostrar cómo esa estructura institucional presenta una serie de dificultades para lograr ese cambio tan importante que supone la norma en términos de pluralidad, democracia, participación, igualdad, diversidad y republicanism. Tratar de pensar en torno a sus aciertos, méritos y limitaciones.

Creemos que los medios, instrumentos, roles y responsabilidades que se crearon/asignaron y a quién, para facilitar, encausar y lograr el ideario proclamado, no sólo replicaron los (des)arreglos institucionales, reafirmando nuestros hábitos, sino que dotaron y fortalecieron, en una materia tan cara a la vida democrática, a la construcción deliberativa y al desarrollo y significación de libertades, verdades y realidades, al Poder Ejecutivo. De allí que sea difícil imaginar que esta idea florezca.

Ojalá nos equivoquemos. Si ello ocurre, estamos convencidos de que será producto del azar presencial de hombres que, contradiciendo mandatos, sepan leer el tiempo y sentido de la norma y no por los méritos de la institucionalidad.

---

<sup>64</sup> Galeano, Eduardo, *Patas Arriba. La escuela del mundo al revés*, Ed. Catálogos, Buenos Aires, 2004, p. 291.