

Reflexiones sobre el anteproyecto

por **Cristian Jensen**

Resumen

Algunos de los motivos para reemplazar el Decreto-Ley 12.285/80, que actualmente regula la radiodifusión en la Argentina, son: posee artículos que fueron declarados inconstitucionales; visión mercantilista de la comunicación social; consagra la Doctrina de Seguridad Nacional; es tecnológicamente obsoleto; otorga al Estado y universidades un rol subsidiario.

La elaboración del actual ante proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, se basó en los 21 puntos básicos por el Derecho a la Comunicación y abrevó los mejores antecedentes de la legislación nacional e internacional. Algunos de los motivos para apoyar el actual proyecto: legisla sobre la Comunicación Audiovisual como realidad más abarcativa que la radiodifusión; prevé la actualización tecnológica continua y permanente; estipula prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fin de lucro y de gestión privada sin fin de lucro; establece una organización institucional democrática y federal; crea Radio y Televisión Argentina S.E. como un sistema de comunicación audiovisual, de gestión estatal no gubernamental.

Palabras clave

Antecedentes – foros participativos – sectores comunitarios – actualización tecnológica – organización democrática

Abstract

Some of the motives to replace the Decree-law 12285/80, which nowadays regulates the broadcasting in the Argentina, are: it possesses articles that were declared unconstitutional; mercantilist vision of the social communication; it dedicates the Doctrine of the National Security; it is technologically obsolete; it grants to the State and universities a subsidiary role.

The elaboration of the current draft bill project of Law of Services of Audio-visual Communication, was based on the 21 basic points by the Law of Communication and watered the best precedents of the national and international legislation. Some of the motives to support the current project: it legislates on a wider reality of the Audio-visual Communication than the broadcasting law; it foresees a constant and permanent update on technology; It stipulates lenders of state management, management deprived with profitable purposes and management deprived without profitable purposes; it establishes an institutional democratic and federal organization; it creates Radio and Argentine Television S.E. as a system of audio-visual communication, of not governmental state management.

Key words

Precedents – participative forums – community sectors – technological update – democratic organization

“Quisiera mencionar como ejemplo de promoción de la libertad de expresión la nueva legislación presentada por la presidenta (Cristina) Kirchner de Argentina a su Parlamento...”. Esa legislación “garantiza el pluralismo del sector de la comunicación estableciendo tres segmentos de frecuencias de telecomunicaciones, las comerciales, las comunitarias y las públicas”, manifestó La Rue al presentar su informe anual en Ginebra ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

El 18 de marzo de 2009 la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, presentó oficialmente el anteproyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, primer paso tendiente a saldar la deuda que la democracia mantiene desde 1983 a la fecha con el pueblo argentino, consistente en derogar el Decreto-Ley 22.285 que actualmente regula la radiodifusión en nuestro país.

Algunas razones para derogar el Decreto-Ley 22.285

- Porque el Decreto-Ley tiene artículos que fueron declarados inconstitucionales por la Justicia argentina, por discriminar al

Cristian Jensen
xijen@hotmail.com

Ingeniero industrial. Jefe de Asesores de la Comisión de Comunicaciones e Informática, Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirigió el grupo de trabajo que en 2005 elaboró la modificación del artículo 45° de la ley 22.285 (actual ley 26.053). En 2001 coordinó el grupo de trabajo que elaboró el proyecto de ley de “Firma Digital” (actual ley 25.506).

sector comunitario y a las organizaciones de la economía social y haber realizado una “reserva de mercado comunicacional” a favor de las empresas con fin de lucro².

- Conceptualmente la actual Ley de radiodifusión entiende a la comunicación social sólo como un acto de mercado; su mirada sobre la radiodifusión es mercantilista.
- Porque la actual norma consagra la “doctrina de seguridad nacional”, poniendo todo el sistema de radiodifusión al auxilio de dicha doctrina, tanto en la producción de contenidos como en el mantenimiento mismo del servicio.
- Porque es una ley tecnológicamente obsoleta –tuvo que ser “forzada” para poder regular el servicio de cable y de televisión satelital directa al hogar– y no contempla las facilidades del mundo digital.
- La actual ley le otorga al Estado y a las universidades un rol subsidiario, sólo pueden prestar servicios de radiodifusión donde no haya un privado con fin de lucro, que explote una estación de radiodifusión.

Para mirar, se pararon sobre los hombros de gigantes

Es bueno destacar que el anteproyecto de ley, puesto a consideración de la sociedad por Cristina Fernández de Kirchner, además de receptar los 21 Puntos básicos por el Derecho a la Comunicación, elaborados en 2004 por la Coalición por una Radiodifusión Democrática³, abrevó en los mejores antecedentes de la legislación nacional e internacional.

El anteproyecto rescata, por ejemplo, la definición de servicio

de “interés público” para la radiodifusión instituido por la Ley 14.241, sancionada el 28 de septiembre de 1953 –única ley de radiodifusión aprobada por un gobierno elegido democráticamente– como así también la exigencia de “poseer el 70% del capital argentinos nativos” que instituyó esa norma aprobada en el gobierno de Perón.

Abreva también en el proyecto del Consejo para la Consolidación de la Democracia, organizado por el Dr. Raúl Alfonsín, que proponía la posibilidad de que cualquier persona jurídica pueda acceder a los medios audiovisuales, la creación de la figura del “Defensor Público” y de redes que no abarcaran más de cinco emisoras. Lamentablemente ese proyecto nunca ingresó al Congreso Nacional.

Por último, el documento de trabajo –como lo llamó la Presidenta– rescata la modificación del artículo 45º de la actual ley, sancionada por la Cámara de Diputados en el año 2005 que, al cambiar las condiciones de admisibilidad, incluyó a todo el sector comunitario y de las organizaciones de la economía social como sujetos activos en el mundo de la radiodifusión; a partir de ese año se inició un drástico cambio del mapa de la radiodifusión que este ante-proyecto viene a perfeccionar y completar.

Es decir, el texto presentado no es el fruto del trabajo de unos pocos “iluminados”; por el contrario, se nutre de los mejores antecedentes históricos y de los aportes de organizaciones con historia de militancia en el intento de democratizar la radiodifusión; “es un proyecto que acierta en el diagnóstico al avanzar hacia la división en tercios el sistema audiovisual, acierta con el tema de la convergencia tecnológica y también en revertir la falta de producción propia y la estructura regre-

siva de distribución de contenidos que hay en el sistema audiovisual argentino”⁴.

Razones para apoyar este anteproyecto de ley⁵

1. Por la materia sobre la que legisla

El anteproyecto de ley legisla sobre la Comunicación Audiovisual como realidad más abarcativa que la radiodifusión⁶.

Entendemos la radiodifusión como la radiocomunicación cuyas emisiones sonoras, de televisión o de otro género, están destinadas a su recepción directa por el público en general o, en el caso de servicios por suscripción que actualmente se denominan “servicios complementarios”, dirigidos a un público determinable. En el mundo analógico, la radiodifusión es –básicamente– un servicio unidireccional.

El texto puesto a discusión en los Foros Participativos, conceptualiza a la Comunicación Audiovisual como una “actividad cultural” (portadora de identidades, valores y significados), que utiliza redes de comunicación electrónica, incorporando de esta manera a la legislación argentina, la convergencia tecnológica y la bidireccionalidad propia del mundo digital.

2. Porque es una propuesta moderna que contiene el futuro

Podemos afirmar que el anteproyecto de ley prevé la actualización continua y permanente, tecnológicamente hablando, ya que autoriza al PEN a incorporar las tecnologías que al momento de la sanción no se encuentren vigentes; además, para la actualización tecnológica, manda a armonizar el uso del espectro con los países integrantes del MERCOSUR y que la incorporación de las nuevas tecnologías favorezca el ingreso de nuevos operadores.

En este proceso dinámico otorga seguridad jurídica a los licenciarios ya que –en el caso de ser necesaria su reubicación– no se afectará las condiciones de competencia en el área de cobertura.

3. Porque posibilita que todos puedan ser prestadores de servicios de comunicación audiovisual

Se estipulan tres tipos de prestadores: de gestión estatal, de gestión privada con fin de lucro y de gestión privada sin fin de lucro.

De esta manera se operativizan los siguientes documentos firmados por nuestro país que instan a dicho reconocimiento:

- Declaración de Principios de Ginebra 2003 CMSI⁷.
- Convención sobre Diversidad Cultural de la UNESCO 2005⁸.
- Reunión en Ámsterdam en diciembre de 2007 de los Relatores de Libertad de Expresión⁹.

4. Se establecen obligaciones de transparencia para los operadores

Entre otras, se instituye para los licenciarios el deber de poner a disposición de la sociedad una “carpeta de acceso público”¹⁰ donde se deje constancia de los datos personales y filiales de los titulares de la licencia, compromisos de programación, integrantes de los órganos de dirección y especificaciones técnicas del servicio habilitado por la licencia en cuestión.

5. Establece una organización institucional democrática y federal

Mediante el texto propuesto se crea:

A. La “Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual”, con un Directorio de 5 miembros; donde 2 (dos) a propuesta de la Comisión

bicameral de promoción y seguimiento de la Comunicación Audiovisual; que representen a la segunda y tercera minoría parlamentaria.

B. El “Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual”; con participación de representantes de las provincias, prestadores privados con fin de lucro y sin fin de lucro, emisoras universitarias, universidades nacionales con carreras afines, medios de gestión estatal y de los trabajadores. Este Consejo Federal participará en la construcción de la política pública de comunicación, de los pliegos para la adjudicación de licencias, elaborará el listado anual de eventos de trascendencia cultural o deportiva para que sean transmitido por el sistema de televisión abierta, realizará un seguimiento del cumplimiento de la ley e interpelará anualmente a los miembros del Directorio a efectos de recibir informes de gestión.

C. Consejo Asesor del Audiovisual y de la Infancia, integrado por personas y organizaciones sociales con reconocida trayectoria en el tema que controlarán que todos los medios de comunicación audiovisual cumplan con las medidas de protección de las niñas y niños y propondrán nuevas medidas de protección.

D. Comisión Bicameral de seguimiento de la Comunicación Audiovisual. Tiene, entre otras, las siguientes funciones: proponer los miembros del Directorio de la Autoridad Federal, de RTA SE; y del titular de la Defensoría del Público; su función más relevante es evaluar el desempeño de los miembros del directorio y del Defensor del público.

E. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual que tiene, entre otras funciones, convocar a Audiencia Públicas en

diferentes regiones del país a efectos de evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de comunicación audiovisual.

6. Porque crea Radio y Televisión Argentina S.E. como un sistema de comunicación audiovisual, de gestión estatal no gubernamental

RTA estará conducido por un directorio de cinco miembros con dos de ellos a propuesta de la Comisión Bicameral; que representen a la segunda y tercera minoría, que deberán rendir un informe semestral al Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo está integrado por representantes de las universidades con carreras afines a la Comunicación, sindicatos del sector, organizaciones de Derechos Humanos, de las jurisdicciones regionales, del Consejo federal de Educación y de los productores de contenidos audiovisuales educativos, infantil o documental. El mismo Consejo puede proponer la designación de nuevos miembros, con lo que puede ampliar la base de representación.

Como se pudo observar la organización institucional propuesta por el anteproyecto de ley, tiene un profundo sentido federal, incorpora en los órganos de conducción –inéditamente–, a las minorías parlamentarias y otorga un destacado rol a las universidades nacionales, las organizaciones de los trabajadores y los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, es sin lugar a dudas una organización institucional que genera transparencia y participación en la gestión.

Además de los antecedentes nombrados que nutrieron al anteproyecto, el Poder Ejecutivo puso en debate el texto para recibir en los Foros Participativos¹¹ los aportes de

todos aquellos que libremente deseen expresar su opinión. Es así que a la fecha se realizaron más de veinte foros en distintas ciudades del país y se recibieron aproximadamente 1200 aportes que enriquecerán al anteproyecto.

De esta manera, cuando el proyecto de ley llegue a la Cámara de Diputados, lo hará fortalecido por la participación e involucramiento de diversos sectores económicos y sociales -universidades, Pymes, radios comunitarias, organizaciones sociales, sindicatos y dirigentes políticos- que libre y entusiastamente participaron de los foros. Llegará entonces con una formidable legitimación social, constituyéndose en una iniciativa legislativa, ya no de un partido o un gobierno, sino del pueblo argentino.

Será el momento en que la política se haga cargo de la deuda y legisle con grandeza a favor de la democratización del espectro radioeléctrico, distribuyendo la palabra entre los actores sociales y económicos que estuvieron proscriptos desde 1983.

El proyecto en el Congreso

La tarea legislativa se organizará, seguramente, con el trabajo concurrente de las comisiones de Comunicaciones, Libertad de Expresión y Presupuesto; el Reglamento²² de la Cámara así lo impone.

La historia de los últimos 26 años, nos recuerda que nunca llegó al recinto un proyecto integral de ley de radiodifusión para su tratamiento; no se superó el trabajo de las "comisiones" que, hay que decirlo, luego de efectuadas las consultas y al mo-

mento de elaborar los dictámenes trabajaron cerradas sobre sí mismas, en salas ausente de pueblo, casi en oscuridad.

Para cambiar la historia de frustraciones, esta metodología deberá ser modificada, tanto cuando las Comisiones escuchen la opinión de todos los que participaron en los foros y de los que por un motivo u otro desistieron de hacerlo, como cuando se reúnan para elaborar el dictamen: las reuniones deberán "estar iluminadas". El trabajo de las comisiones deberá ser público, con transmisión en directo de todas las emisoras televisivas comerciales, de la señal audiovisual del Senado, del Sistema de Medios Públicos, de la red nacional y latinoamericana de emisoras comunitarias y, de ser posible, *streaming* mediante, difundido por Internet, de manera tal, que, de cara al pueblo, todos los bloques legislativos manifiesten su posición política y el grado de coherencia con su mandato histórico.

Nunca como en esta oportunidad se conjugan dos vectores indispensables para la sanción de la ley: decisión y coraje de la máxima magistratura política del país y demanda popular para poder ejercer el Derecho Humano a la Comunicación.

Ciertamente, los legisladores pertenecientes al campo popular van a construir una mayoría parlamentaria que tiene como antecedente la aprobación de la recuperación del sistema solidario de jubilaciones²³ y de esta manera, la democracia saldará una de las deudas legislativa más importante como es poner en manos de la sociedad la tecnología convergente de transmisión audiovisual, para construir la Sociedad del

Conocimiento de los argentinos y fortalecer el sistema democrático.

Esta es una ley fundamental que impacta en el día a día de la comunidad y en la calidad de las instituciones. Es una ley que le permitirá al pueblo recuperar la capacidad de establecer la agenda de su interés.

El desafío es enorme, hay quienes pretenden mantener el *status quo* que favorece a los intereses sectoriales de concentración económica, exclusión e individualismo; son los que afirman que la mejor ley de prensa es la no escrita; son aquellos para los cuales es inoportuno plantear "ahora", un debate de esta naturaleza, para los que nunca es el momento de legislar sobre la distribución de la palabra y el conocimiento, son aquellos que solo ven valor comercial en la radiodifusión y que dejan todo en manos de la autorregulación de mercado.

Vivimos en un mundo globalizado donde el conocimiento es la nueva fuente de riqueza de las naciones y, para su construcción, el rol de los servicios de comunicación convergentes es esencial. La apropiación social del conocimiento que el anteproyecto de ley promueve, permitirá que cambiemos nuestro rol de simples consumidores de información para transformarnos en productores de cultura, identidad y contenido socialmente significativo.

Hasta hoy ningún proyecto logró la *oportunidad* y el *tiempo* para ser debatido. Ahora tenemos la posibilidad de crear el contexto para que hoy sea el *tiempo* y éstas las *condiciones* para aprobar la nueva ley y saldar nuestra deuda.

Porque de lo que se trata es de tener voz, no sólo voto.

Notas

- 1 Frank La Rue, relator Especial de la ONU sobre la protección y promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión.
- 2 Fallos: algunas organizaciones de la economía social consiguieron sentencias judiciales firmes, que autorizan y ordenan que puedan ser titulares de frecuencia, como las que se logró por la Mutual Carlos Mujica, propietaria de la Radio *La Ranchada* de la Ciudad de Córdoba y por las Cooperativas cordobesas de las localidades de Santa Rosa de Río 10, Totoral, Las Varillas y por la jujeña de Libertador General San Martín, entre otras muchas más.
- 3 Integran la Coalición por una Radiodifusión Democrática, entre otras, las siguientes organizaciones: Federación Argentina de Radiodifusores Argentinos (FARA); Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO); Federación de Trabajadores de la Comunicación (FETRA-COM); Instituto de Cultura Popular (INCUPPO); Asociación de Radios Universitarias Nacionales Argentina (ARUNA); Cámara Argentina de Radiodifusores Cooperativos (CARCO). Para más información ver: www.coalicion.org.ar
- 4 Martín Becerra, docente de la Universidad Nacional de Quilmes e investigador del CONICET.
- 5 Ver: <http://www.comfer.gov.ar/web/blog/wp-content/uploads/2009/03/ley-final-sin-marcas.pdf>
- 6 La Resolución del Parlamento Europeo (2003/2237 INI): “6. Subraya que el concepto de medios de comunicación debe definirse de nuevo debido a la convergencia, la interoperabilidad y la mundialización; sin embargo, la convergencia tecnológica y el aumento de los servicios a través de Internet, los medios digitales, por satélite, por cable y otros medios no deben tener como resultado una “convergencia” de contenidos, los aspectos esenciales son la libertad de elección del consumidor y el pluralismo de los contenidos, mas que el pluralismo de la propiedad o los servicios”; “20. Destaca expresamente que los servicios culturales y audiovisuales no son servicios en el sentido tradicional del término y que no pueden ser objeto de negociaciones de liberalización en el marco de acuerdos comerciales internacionales, como por ejemplo el AGCS (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios)”, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2004-0373+0+DOC+XML+Vo//ES>
- 7 Ver: <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>
- 8 El objetivo de la Convención es reforzar los cinco eslabones inseparables de una misma cadena: la creación, la producción, la distribución/disenminación, el acceso y el disfrute de las expresiones contenidas en las actividades culturales, los bienes y los servicios. En particular, la Convención trata de:
- reafirmar el derecho soberano de los Estados en la elaboración de las políticas culturales;
 - reconocer la naturaleza específica de los bienes y servicios culturales como vectores de transmisión de identidad, valores y sentido; y
 - reforzar la cooperación y la solidaridad internacional con vistas a favorecer las expresiones culturales de todos los países.
- Esta Convención constituye –junto con la de 1972, relativa a la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y la de 2003 para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial– uno de los tres pilares de la conservación y promoción de la diversidad creativa, más información disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001495/149502E.pdf>
- 9 El Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de las Naciones Unidas, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa encargado de la Libertad en los Medios de Comunicación masivos, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos sobre Libertad de Expresión y el Relator Especial sobre libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de los Derechos Humanos.
- “Reconociendo las contribuciones variadas que hacen a la diversidad los diferentes tipos de emisores masivos –comerciales, públicos y comunitarios– así como los emisores de diferente alcance –local nacional, regional e internacional–”;
- “Los diferentes tipos de medios de comunicación de masas por ondas –comerciales, públicos y comunitarios– deben ser capaces de funcionar y tener un acceso equitativo a todas las plataformas de distribución disponibles. Las medidas específicas para promover la diversidad deben incluir la reserva de frecuencias suficientes para los diferentes tipos de medios, debe servirse de leyes, una condición que ambas tecnologías de la distribución y la recepción son complementarias y/o integradoras, incluyendo las que atraviesan fronteras, y sin que haya un acceso discriminatorio a los servicios de apoyo, tales como patrones de programas electrónicos”, disponible en: <http://www.ondapuerto.com/descargas/declconrelibex.pdf>
- 10 La “carpetita de acceso público” que instituye el inciso d. del artículo 61, promueve la transparencia y una instancia de control por parte de los ciudadanos respecto a la titularidad de los medios, condiciones técnicas y propuesta cultural por la que se le adjudicó la licencia. El antecedente de legislación comparada internacional es el *Public Inspection File* establecido por la legislación estadounidense en la sección 47 C. F.R., disponible en: <http://www.publicinspectionfile.com/>
- 11 Ver: <http://www.comfer.gov.ar/web/blog/?cat=9>
- 12 Ver “Marco Normativo” y “Reglamento” disponibles en: <http://www.hcdn.gov.ar/>
- 13 Ver en “Sesiones” la versión taquigráfica de la 28ª Reunión; 15ª Sesión Ordinaria (Especial) del 06 de noviembre de 2008; resultado de la votación en general: 162 votos por la afirmativa y 75 por la negativa, disponible en: <http://www.hcdn.gov.ar>