



EVALUACIÓN REPUBLICANA DE LA LEGISLACIÓN ARGENTINA SOBRE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

REPUBLICAN EVALUATION OF THE ARGENTINIAN LAW REGARDING AUDIOVISUAL COMMUNICATION SERVICES

Alejandro Berrotarán

Universidad Nacional de Córdoba
y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
aleberrotaran@gmail.com

Resumen

El presente artículo evalúa la legislación argentina sobre servicios de comunicación audiovisual a partir de la teoría política republicana. El abordaje se centró en dos normas de nivel federal: la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522) y el Decreto 267/2015. Este trabajo se enmarca en la filosofía práctica de orientación analítica y los métodos utilizados son el equilibrio reflexivo y el análisis conceptual. De esta manera, se hizo una breve reconstrucción del concepto de libertad republicana para, a partir de allí, establecer qué barreras institucionales establece esta tradición y qué marcadores indican el funcionamiento de estas barreras. Luego, se usaron estos marcadores para medir el cumplimiento de las exigencias de esta teoría por parte de la legislación argentina en materia audiovisual. Tras un abordaje de estas instituciones, se concluyó que las normas sancionadas por el gobierno nacional de Cambiemos implicaron un retroceso en términos republicanos.

Abstract

This article evaluates the Argentine legislation on audiovisual media services based on republican political theory. The approach focused on two federal-level regulations: the Audiovisual Communication Services Law (Law 26.522) and Decree 267/2015. This work is framed within the practical philosophy of analytical orientation and the methods used are reflexive balance and conceptual analysis. In this light, a brief reconstruction of the concept of republican freedom was made in order to establish, from there, which institutional barriers this tradition establishes and which markers indicate the functioning of these barriers. The referred markers were then used to measure the



compliance of the Argentine audiovisual legislation with the requirements of this theory. After the revision of these institutions, the landed conclusion was that the norms sanctioned by the national government of the Cambiemos implied a setback in republican terms.

Palabras clave: Medios de comunicación; Republicanismo; Ley; Dominación; Evaluación Institucional.

Keywords: Media; Republicanism; Law; Domination; Institutional Evaluation.

Introducción

En este trabajo se parte de la teoría republicana para, a partir de los marcadores que esta teoría ofrece, realizar una evaluación de la legislación argentina sobre los servicios de comunicación audiovisual¹.

Utilizaré la tradición republicana para este abordaje por diversos motivos. Por un lado, una lectura plausible de la Constitución Nacional (Dworkin, 1985), y en consecuencia de nuestro sistema jurídico, es aquella que adopta como marco teórico al republicanismo, dado el compromiso que nuestra Carta Magna presenta con el valor de la libertad y con la forma republicana de gobierno². A su vez, esta teoría ofrece una serie de indicadores o marcadores capaces de efectuar una evaluación de las instituciones públicas tal como lo han hecho Martí y Pettit (2010). Por último, tanto en la plataforma electoral de 2015 de la actual alianza gobernante Cambiemos (2015) como en el primer discurso presidencial de Mauricio Macri (2017), luego de las elecciones legislativas de 2017, se evidencia una fuerte reivindicación del republicanismo como eje de gobierno³.

Metodología de abordaje

Debido al encuadre del presente trabajo dentro de la filosofía política, dos características de la filosofía práctica guiaron el análisis. Por un lado, el abordaje se sustentó en una base empírica. En este sentido, me serví de información sobre el contexto comunicacional argentino para contrastar las categorías teóricas abordadas. Por otro lado, utilicé una base axiológica que se visualiza en el compromiso con ciertos valores o principios de primer orden, que fueron usados para, a partir de ellos, establecer marcadores de evaluación institucional.



La metodología filosófica utilizada fue de orientación analítica. Así, se aplicaron técnicas convencionales de lectura e interpretación de bibliografía. Luego, se examinó críticamente la bibliografía mediante el método de análisis conceptual, por medio del cual se hacen explícitas las principales categorías y se establecen las relaciones lógicas que median entre ellas. Por último, mediante técnicas de argumentación informada, se brindó el aparato teórico para evaluar la normativa existente a partir de las categorías teóricas.

Además, se utilizó el método del equilibrio reflexivo (Rawls, 1971), propio de la filosofía moral y política, que postula que es necesario contrastar ciertos principios que *prima facie* parecen sólidos con intuiciones acerca de cuáles son las soluciones correctas para casos particulares. A partir de allí, se revisaron los principios que no sustentan las intuiciones particulares más firmes y se abandonaron las que no puedan justificarse en principios plausibles, hasta llegar a un equilibrio entre principios generales y convicciones particulares.

Sobre la teoría republicana

El republicanismo que se utilizará como marco teórico es el llamado republicanismo cívico o neorepublicanismo, tal como ha sido elaborado por Philip Pettit. Esta teoría política surge a partir de una interpretación del republicanismo clásico de autores como Montesquieu o Maquiavelo, con adaptaciones para lograr una doctrina política contemporánea atractiva (Lovett, 2017). En adelante, se hará referencia con el rótulo republicanismo a esta tradición contemporánea particular.

La principal preocupación del republicanismo, a lo largo de la historia, ha sido lograr que ciertas personas no estén a merced de otras. Así, lo que esta teoría busca es la “no dominación”, entendida como la ausencia de poder de interferencia incontrolado de un agente sobre otro (Pettit, 2012). Esto exigirá, en cuanto al diseño institucional, la creación de barreras contra la dominación.

Esta tradición reconoce dos tipos de poderes de dominación. Por un lado, el poder de dominación que el mismo Estado puede detentar frente a los ciudadanos (dominación vertical); contra este poder es preciso que se alcen barreras institucionales bajo el control de la ciudadanía, es decir, que se creen frenos institucionales legítimos. Por otro lado, existe el poder de dominación privado que pueden poseer los individuos o grupos de una sociedad (dominación horizontal); ante este poder, es preciso que se alcen frenos institucionales que limiten a los particulares, es decir, que se constituyan instituciones justas (Pettit, 1999).



Barreras institucionales contra la dominación pública

Un Estado puede, de manera justa, establecer limitaciones al poder de dominación de individuos o grupos de la sociedad. Pero, si al hacerlo, genera interferencias que no están controladas por la ciudadanía, configura una fuente de dominación de tipo estatal.

Para limitar esta amenaza, esta teoría ha ideado un diseño institucional específico que posibilita que el Estado esté bajo control de la ciudadanía. Este control implica que la ciudadanía tenga influencia relevante en el proceso que conduce a una medida estatal (Pettit, 2012). Este poder ciudadano debe estar igualmente distribuido (Pettit, 2012), lo que implica otorgar un igual peso a los intereses políticos de cada individuo de la sociedad.

Para desarrollar las barreras institucionales que permitan consolidar un Estado bajo control de los ciudadanos, es necesaria la implementación de una serie de políticas públicas encaminadas a configurar un determinado diseño institucional. Estas barreras buscan limitar el potencial dominador que representa el poder cuanto mayor y más concentrado sea. De esta manera, el diseño de las instituciones republicanas debe garantizar el imperio de la ley, la dispersión del poder y la condición contramayoritaria (Pettit, 1999).

El imperio de la ley requiere que las normas tengan determinados rasgos: que sean universales y aplicables a todos, que sean adecuadamente promulgadas, que no estén sujetas a cambios constantes, que sean precisas y que no sean retroactivas. Además, es necesario que el Estado, en caso de poder optar entre un accionar acorde a una base legal y un accionar particularista, elija el primero (Pettit, 1999).

La división del poder estatal requiere, principalmente, que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial se distribuyan entre diferentes cuerpos del Estado que se rindan cuentas recíprocamente. Se presume que, si el poder se halla concentrado en una única persona o cuerpo, esta persona o cuerpo tiene mayor capacidad de ser potencialmente dominador. Otras medidas que promoverán esta desconcentración del poder son la división bicameral del Poder Legislativo, la descentralización del poder mediante la asunción de una forma federal de gobierno y la concreción de pactos internacionales que comprometan a los estados (Pettit, 1999).

La condición contramayoritaria implica que las leyes básicas más importantes de la sociedad —desde el punto de vista republicano— no se deben modificar fácilmente. Se entiende que, si las leyes fundamentales están sujetas a la



conformación de mayorías políticas simples, no pueden constituirse como salvaguardas contra formas de dominación estatal. En este sentido, algunas de las medidas que hacen a la condición contramayoritaria son el establecimiento de una Constitución rígida y el reconocimiento de restricciones constitucionales sobre las leyes (Pettit, 1999).

A partir de estos puntos, se pueden elaborar una serie de marcadores o indicadores para evaluar si las instituciones existentes constituyen barreras contra la dominación estatal. Así, se pueden mencionar dos indicadores: uno vinculado al proceso de formación de las normas; y el otro, al control sobre la autoridad de aplicación de la legislación.

1. Procedimiento de formación de normas. Uno de los límites republicanos al poder de dominación estatal, ligado a la división de poderes, es el reconocimiento del Poder Legislativo como encargado de sancionar las normas. Otro, vinculado al imperio de la ley y a la condición contramayoritaria, exige que se sigan los mecanismos legales establecidos para la formación y sanción de las normas.

Es preciso mencionar que, además de las barreras institucionales mencionadas, esta teoría entiende como necesario el desarrollo de una ciudadanía que se alce como “eterna vigilante” de las actividades públicas (Pettit, 1999) para promover la libertad. Con el fin de fomentar la actividad de escrutinio participativo de la ciudadanía, se pueden desarrollar mecanismos institucionales de deliberación que permitan una participación política directa o semidirecta de la ciudadanía en los asuntos de interés público (Martí, 2006). Dos de las propuestas que José Luis Martí (2006) entiende como propicias para este tipo de participación, en la etapa de formación de las leyes, son la realización de foros deliberativos y de audiencias públicas en el Congreso. La primera de estas propuestas implica la institucionalización de espacios de deliberación organizados por el Estado. En ellos, diferentes actores, vinculados con la temática que se tratará, presentan sus opiniones para su consideración en la posterior toma de decisiones por parte de las instituciones estatales. Martí (2006: 309) presenta la segunda de estas propuestas de participación cívica, referida a la realización de audiencias públicas, de la siguiente manera:

“Se trataría simplemente de crear una figura parecida a la del *amicus curiae* en los procesos judiciales, que permita a las asociaciones secundarias que cumplan los requisitos previamente establecidos y hayan pasado un filtro de admisión, asistir y tener voz en plenos parlamentarios, comisiones parlamentarias, plenos municipales, sesiones especiales del Consejo de Gobierno, etc.”



De esta manera, sabremos si la norma está bajo control de la ciudadanía en la medida en que haya sido aprobada por el Poder Legislativo, se hayan seguidos los mecanismos legales establecidos y se hayan incorporado mecanismos de participación ciudadana durante el proceso de formación.

2. Autoridad de aplicación de la norma. La tradición republicana no es indiferente en cuanto a la conformación de las instituciones estatales. Al respecto, Martí (2006) señala, como mecanismo institucional republicano, la participación de asociaciones intermedias en los organismos de la administración pública para que participen activamente en la creación de aquellas políticas que las puedan afectar. A su vez, la división y limitación del poder estatal requiere la participación de otros poderes del Estado, además del Poder Ejecutivo, en la designación, remoción y control general de los miembros de las autoridades de aplicación de las normas. De esta manera, las características de la autoridad de aplicación nos indicarán el nivel de limitación institucional establecido al poder estatal de dominación.

Barreras contra la dominación privada

La teoría republicana exige que las personas no se hallen dominadas en sus relaciones entre sí, como ciudadanos o grupos de individuos. Esta tradición entiende que una posible fuente de dominación puede provenir de los agentes mediáticos.

Los medios masivos de comunicación constituyen una estructura central de la esfera pública. El principal cometido de estos medios, en la teoría republicana, es actuar como espacio de control de la actividad pública, como “perro guardián” de la sociedad (Baker, 2007). Para realizar esta tarea, este cuarto poder debe gozar de independencia con respecto al gobierno.

Teniendo en cuenta el rol de los medios masivos, se considera que el Estado debe establecer la menor cantidad de frenos posibles a su labor. Mientras menos intervenciones estatales existan sobre el poder encargado de controlar al Estado, más se propicia esta tarea de escrutinio. Sin embargo, el republicanismo también considera que es necesario tomar medidas frente al poder de dominación que los mismos agentes mediáticos pueden presentar.

De acuerdo con esta tradición (Pettit, 2012), la dominación mediática se puede configurar a partir del poder de interferencia arbitrario que los medios detentan sobre las elecciones del resto de la sociedad. Estos agentes, por medio de la manipulación,



son capaces de engañar a la ciudadanía tergiversando hechos, otorgando información sesgada o desinformando a la sociedad a partir de la difusión de una cantidad sobreabundante de información irrelevante. A su vez, pueden realizar acciones que dañen al gobierno al actuar como *lobbies* privados que presionan para que los agentes gubernativos obren de acuerdo con sus intereses sectoriales. Esto se puede realizar a través de publicidades electoralmente adversas sobre actores políticos u ocultamiento de información políticamente relevante al electorado.

Ante este potencial dominador, es preciso que existan barreras que limiten el poder mediático; caso contrario, se estaría permitiendo que un poder de interferencia privado incontrolado se alce en la sociedad. Las preguntas que se presentan son ¿cómo se deben regular los medios de comunicación? y ¿quién debe estar a cargo de esta tarea? Pettit (1999: 221) dice al respecto:

“En primer lugar, es importante que distintas voces consigan hacerse oír en los medios de comunicación. Eso implica que la propiedad y el control de los medios de comunicación no deberían poder concentrarse en unas pocas manos. E implica que el Estado debería fundar o subsidiar medios de comunicación que estuvieran gobernados por intereses distintos de los dominantes en la vida comercial: debería sostener servicios de difusión estatales semi autónomos, por ejemplo, y estimular en lo posible el crecimiento de los medios de comunicación con raíces comunales. El Estado debería también, evidentemente, asumir la responsabilidad de la regulación de los medios de comunicación aunque la mejor línea aquí sería estimular un buen grado de autorregulación por parte de las organizaciones de los medios”.

De este fragmento se pueden extraer tres marcadores importantes para evaluar las barreras al tipo de dominación de los medios de comunicación: uno, referido a quién controla a los medios de comunicación; otro, sobre la limitación a la concentración en el sector; y un tercero referido al grado de promoción de medios comunicacionales no comerciales.

1. *¿Quién debe regular a los medios de comunicación?* Se plantea así quién debe controlar a los medios si el Estado debe interferir lo menos posible sobre ellos. La respuesta republicana es establecer un sistema de control de pares. Es decir, se propone que los mismos agentes mediáticos establezcan las barreras que ellos mismos deben respetar. De esta manera, a través de la autorregulación, se garantiza la no intromisión del poder estatal y se fija un control ante el potencial dominio de estos grupos.



El problema de este mecanismo de control interno se presenta cuando los agentes del sector no se constituyen como pares. Esto se produce cuando existe una desigualdad entre su poder económico y político que ocasiona que, de establecerse una legislación, esta solo refleje los intereses de los actores poderosos y carezca de fuerza para poner freno a las capacidades de interferencia.

Ante esta ausencia de pares capaces de regularse como iguales, el Estado asume un rol central como agente regulador del sector. En estas circunstancias, él es el encargado de asumir la tarea de establecer las barreras institucionales para evitar el poder dominador de los medios y promover un espacio de pares en el sector⁴.

2. Limitación de la concentración mediática. Con respecto a cómo se deben regular estos agentes, uno de los puntos que deben establecer las barreras republicanas es un freno a la concentración mediática. Así, la exigencia republicana de igualdad de influencia política entre los ciudadanos para dirigir el curso del gobierno es una de esas razones que exige distribución igualitaria del peso de las opiniones e intereses en la esfera pública. A su vez, la capacidad de interferencia arbitraria por parte de los agentes mediáticos se ve incrementada ante la presencia de agentes concentrados con el potencial político de desarrollar estrategias de manipulación contra el gobierno o la sociedad. Por último, la concentración, como ya mencioné, impide la consolidación de pares capaces de autorregularse.

3. Promoción de medios de comunicación no comerciales. Por último, el republicanismo considera que la presencia exclusiva de medios comerciales en el espacio mediático es otra circunstancia que aumenta el potencial dominador de estos agentes. El mercado, incluso uno eficiente sin altos niveles de concentración, no asegura que todas las opiniones relevantes puedan expresarse en los medios de comunicación, sino solo las de los sectores con mayor capacidad económica o las de quienes pueden armar un producto atractivo para los consumidores. De esta manera, el mercado no actúa necesariamente como mecanismo que visibiliza voces políticamente relevantes, sino voces económicamente predominantes o rentables. Ante esto, se exigen políticas específicas tendientes a incentivar el desarrollo de medios no guiados por fines comerciales, como medios públicos y medios de gestión privada sin fines de lucro.

Evaluación de la legislación audiovisual



En este apartado se utilizarán los marcadores republicanos mencionados anteriormente para evaluar la actual legislación argentina sobre servicios de comunicación audiovisual. Estos marcadores pretenden establecer si estas normas promueven la libertad republicana al constituir frenos a la dominación pública y privada.

Para evaluar si la Ley 26.522 —sancionada en 2009 durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner— es legítima, es decir, si representa barreras contra la dominación estatal, me propongo analizar los dos indicadores antes mencionados. Por un lado, si al momento de sancionarse la norma se siguieron los principios republicanos. En segundo término, si la autoridad de aplicación de esta normativa está bajo control de la ciudadanía.

1. Formación de la norma. La Ley 26.522 satisface los criterios republicanos al haberse elaborado siguiendo los mecanismos legales establecidos en la Constitución Nacional (artículos 77 a 84) para la sanción de las normas. El Poder Ejecutivo Nacional presentó en agosto de 2009 el proyecto de ley en el Congreso; en septiembre fue aprobado en la Cámara de Diputados; el 10 octubre fue sancionada la ley, luego de su paso por la Cámara de Senadores y promulgada ese mismo día por la Presidenta de la Nación. En todas estas instancias se siguieron las normativas que refieren al funcionamiento interno del Congreso de la Nación.

Como anteriormente mencioné, existen mecanismos participativos que dan cuenta de una vocación republicana: la realización de foros deliberativos y de audiencias públicas en el Congreso.

Previo al envío del proyecto de ley al Congreso, el Poder Ejecutivo Nacional presentó ante la población un anteproyecto y comunicó la creación de foros ciudadanos de discusión. En total, se celebraron 23 de estos espacios abiertos en diferentes provincias de la Argentina. En ellos participaron más de 10.000 personas que, junto con cartas y mensajes de correo electrónico enviados, generaron más de 15.000 opiniones sobre el texto presentado. Finalmente, este proceso, que implicó un hito de participación civil en un asunto legislativo, culminó con la realización de alrededor de 50 modificaciones al anteproyecto original.

Con respecto a las audiencias públicas, el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (art. 114 bis) recepta este mecanismo participativo. Estas instancias tienen como finalidad “conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas y de



carácter público o privado y organizaciones de la comunidad, sobre materias de su competencia”.

En lo referido a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el proyecto, al ingresar a la Cámara de Diputados, fue tratado en plenario por las comisiones de Comunicación, Presupuesto y Libertad de Expresión. Dentro de estas comisiones, se realizaron cuatro jornadas de audiencias públicas. En estas instancias, representantes de los principales actores vinculados con la comunicación audiovisual (como referentes gremiales, representantes de entidades empresariales y organizaciones sociales) dieron sus posturas y realizaron aportes al debate parlamentario. Es importante destacar que la celebración de estas audiencias no implica dejar de lado la representatividad parlamentaria ya que en ellas no se producen votaciones ni las opiniones allí vertidas son vinculantes. Estos espacios funcionan como canales para receptor y transmitir opiniones, pedidos y reclamos de la sociedad civil en el seno del Parlamento. Las conclusiones de las audiencias fueron comunicadas a las comisiones legislativas respectivas, publicadas en la página web de la Cámara de Diputados y puestas a disposición de todos los miembros del Congreso para su consideración, tal como lo establece el Reglamento Interno.

La participación ciudadana a través de audiencias públicas está prevista también como facultad de las comisiones que integran al Senado de la Nación. El Reglamento Interno de la Cámara de Senadores (art. 99) dice al respecto:

“A los efectos de este reglamento, se considera como audiencia pública a aquella instancia de participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisión legislativa, en la cual se habilita un espacio para que todas las personas u organismos no gubernamentales que puedan verse afectados, o tengan un interés particular, expresen su opinión. Esta instancia servirá para que la comisión encargada del estudio de un asunto o proyecto acceda a las distintas opiniones sobre el tema, en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados”.

En el Senado, estas audiencias se realizaron en las comisiones de Presupuesto y Hacienda, Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión, y Labor Parlamentaria.

2. Autoridad de aplicación de la norma. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual reemplazaba al COMFER (Comité Federal de Radiodifusión)⁵ por la AFSCA (Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual). Este



organismo descentralizado y autárquico, que se desarrollaba en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, pasó a ser la autoridad de aplicación de la nueva legislación.

El nuevo ente estaba compuesto por siete miembros, de los cuales el presidente y un director eran designados por el Poder Ejecutivo. De los restantes, tres directores eran designados por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Radiodifusión (comisión especial creada por esta norma), uno por la primera minoría, uno por la segunda minoría y uno por la tercera; y dos propuestos por el COFECA (Consejo Federal de Comunicación Audiovisual)⁶, uno de ellos en representación de las facultades o carreras de comunicación. Estos miembros, decía la normativa (art. 14):

“sólo podrán ser removidos de sus cargos por incumplimiento o mal desempeño de sus funciones o por estar incurso en las incompatibilidades previstas por la ley 25.188. La remoción deberá ser aprobada por los dos tercios (2/3) del total de los integrantes del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, mediante un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa, debiendo la resolución que se adopta al respecto estar debidamente fundada en las causales antes previstas”.

La toma de decisiones en este ente se realizaba a través del voto positivo de la mayoría simple de sus miembros.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la normativa (art. 14) exigía que los miembros del directorio de la AFSCA poseyeran “alta calificación profesional en materia de comunicación social y una reconocida trayectoria democrática y republicana, pluralista y abierta al debate y al intercambio de ideas diferentes”.

Teniendo en cuenta la propuesta republicana de incorporar asociaciones intermedias en las instituciones estatales, la nueva conformación del directorio, con pluralismo y representación de organizaciones de la sociedad civil (prácticamente ausente en la composición del COMFER⁷ e inexistente en la dinámica de intervención presente desde el retorno de la democracia), implicaba un importante avance.

Sumado a esto, la nueva conformación del directorio también daba cuenta de una limitación del Poder Ejecutivo, que ya no controlaba totalmente a la autoridad de aplicación. Con esta ley, el Presidente podía designar de manera directa solo a dos de sus miembros⁸. La presencia de minorías políticas en el directorio y el establecimiento de controles cruzados por parte de otros organismos reflejan el requisito republicano de división y limitación de los poderes estatales.

Barreras contra la dominación privada



El segundo punto a considerar es si la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual establece barreras contra formas de dominación que los mismos medios pueden ejercer. Para esto, es preciso que los medios se autorregulen o, ante la ausencia de pares, que el Estado los regule. A su vez, se debe evitar la concentración para permitir la pluralidad de voces en los medios y fomentar medios no comerciales o sin fines de lucro.

¿Quién regula a los medios de comunicación? Como se mencionó anteriormente, el control de pares es bien visto por el republicanismo en la medida en que evita la injerencia estatal en los medios, cuya principal misión es controlar al Estado. Pero vimos también que, para que dicho control funcione, es preciso que los agentes mediáticos se configuren como pares, es decir, que exista cierta igualdad entre ellos que evite el surgimiento de actores concentrados en el mercado cuya capacidad económica y de influencia política imposibilite el establecimiento de una normativa justa.

De acuerdo con el estudio de Becerra y Mastrini (2017a), el mercado mediático argentino en aquel momento presentaba altos niveles de concentración en el área audiovisual. Esta falta de dispersión comunicacional caracterizaba al espacio como uno de tipo oligopólico⁹ en donde cuatro (o incluso en algunas áreas dos) empresas concentraban más del 70 por ciento del poder de mercado¹⁰. Esta realidad daba cuenta de que en este sector comunicacional no existían pares capaces de dictarse una regulación justa.

En estas circunstancias, la responsabilidad de regular un sector altamente desigual le compete al Estado. La regulación del sector por medio de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual implicó una toma de postura por parte del Estado argentino en el reconocimiento de su obligación de, a través de la regulación, garantizar la libertad de los ciudadanos.

Límites a la concentración mediática. La exigencia de limitar la concentración en los medios de comunicación y fomentar la pluralidad de voces se fundamenta en diversas razones que ya hemos mencionado. La Ley 26.522 presenta artículos que atacan la concentración desde diferentes perspectivas. Así, regula la concentración de los medios considerando la propiedad, la distribución del mercado, la producción de contenidos y la participación de las organizaciones sin fines de lucro (Becerra y Mastrini, 2017b).



Uno de los ejes centrales se regula a través de artículos antimonopólicos, es decir, artículos que limitan la capacidad de expansión horizontal, vertical y diagonal de las empresas del sector. De esta manera, fijaba el número máximo de concesiones de televisión abierta, radio y televisión paga con uso del espectro radioeléctrico que una empresa a nivel nacional podía disponer (10 licencias). En la televisión por cable, este límite era de 24 licencias con la posibilidad de que la autoridad de aplicación estableciera sus alcances territoriales y de aplicación. Además, se fijaba que el área de cobertura, tanto para radio como para televisión, tenía un máximo: no podía alcanzar a más del 35 por ciento de los habitantes o los abonados, según correspondiera (art. 45). En el ámbito local, se fijaba el máximo de 3 licencias, con limitaciones a la posibilidad de configuración conglomeral, estableciendo que un concesionario de televisión por aire podía tener una licencia de FM y una de AM, pero no podía ofrecer televisión por suscripción. A su vez, quien ofreciera televisión por suscripción podía tener una licencia de FM y una de AM, pero no ofrecer televisión abierta. Además, la ley impedía que las compañías telefónicas participaran en el mercado audiovisual.

Frente a la concentración geográfica de los contenidos, la normativa se propuso fomentar la producción nacional frente a la extranjera y la producción local frente a la retransmisión de contenidos de Buenos Aires. Así, las radios privadas debían emitir un 70 por ciento de programación nacional, 30 por ciento de música nacional y 50 por ciento de información propia. En la televisión abierta, se exigía un mínimo de 60 por ciento de producción nacional y un 30 por ciento de producción propia. A la televisión paga se le exigía una señal de producción local propia por cada licencia. A su vez, promovía una desconcentración geográfica al establecer una política de exenciones o reducciones temporarias de gravámenes para titulares de licencia de televisión localizadas fuera del área metropolitana de Buenos Aires y para titulares de licencias audiovisuales en zonas de frontera o cuya área de prestación estuviera ubicada en localidades de menos de 3.000 habitantes (art. 98).

El último de los mecanismos en contra del predominio de lo comercial fue el establecimiento de una reserva del espectro para determinados prestadores. Así,

“a cada provincia se le otorgaban frecuencias para una AM, una FM y un canal de televisión abierta y sus repetidoras. A los municipios les correspondía una frecuencia para FM y a las universidades nacionales, una frecuencia para la televisión abierta y otra para emisoras de radiodifusión sonora en el área de su sede central. Por último, a los pueblos originarios también se les reservó frecuencias para AM, FM y televisión abierta, y a las organizaciones sin fines de lucro, el 33 por ciento del espectro en todas las bandas de radiodifusión sonora y



de televisión terrestre y en todas las áreas de cobertura”. (Becerra y Mastrini, 2017b: 25)

De esta manera, en diferentes artículos de la Ley 26.522 se da cumplimiento a la exigencia republicana de limitar la concentración mediática. Dichos frenos se establecen en diversos frentes, atacando diferentes formas de concentración que constituyen amenazas contra la libertad, por la capacidad de interferencia incontrolada que detentan los principales actores del sector.

Promoción de medios de comunicación no comerciales. Los medios de la sociedad civil sin fines de lucro son entendidos por la Ley 26.522 como emisoras comunitarias. Esta normativa (art. 4) define a estos agentes como:

“actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionados por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio como en la programación, la administración, la operación, el financiamiento y la evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales”.

Un primer punto a resaltar por parte de la normativa en cuestión es el reconocimiento de los emisores de gestión privada sin fines de lucro como titulares del derecho a ser prestadores de los servicios de comunicación audiovisual y titulares del derecho a la comunicación.

La ley toma, además, dos medidas centrales para el fomento de este tipo de emisoras. Por un lado, la reserva del 33 por ciento del espectro radioeléctrico que ya mencioné. Y, por otro lado, establece fondos de fomento para las actividades de este sector. Con respecto a este último punto, el subsidio a medios no comerciales es una de las herramientas básicas del Estado para fomentar la necesaria diversidad de opiniones que debe estar presente en una esfera pública republicana. Justamente por las dificultades que implican para los medios no comerciales el competir contra grandes conglomerados mediáticos, es preciso que el Estado intervenga para posibilitar la sustentabilidad económica estos agentes.

En este sentido, es preciso destacar que la ley fija (art. 97) que el 10 por ciento de lo recaudado por la AFSCA, a través de los gravámenes y multas aplicables a los prestadores de servicios audiovisuales, estará destinado a “proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios, con especial atención a la



colaboración en los proyectos de digitalización”. Así, establece un mecanismo institucional que promueve la sustentabilidad del sector no comercial para permitir el surgimiento de voces no comerciales en un sector con predominio de grandes empresas privadas.

Decreto 267/15 y otras normas del período

En su primer mes de gobierno, el presidente Mauricio Macri dictó una serie de decretos que modificaron algunos aspectos centrales de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. La primera norma fue el Decreto 13/2015 que puso bajo dependencia del nuevo Ministerio de Comunicaciones a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA). La segunda fue el Decreto 236/15, por medio del cual se dispuso la intervención de la AFSCA. Esta intervención significó designar un interventor dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional y el cese en las funciones de los miembros del directorio de esta institución. El tercer decreto, en el que centraré la evaluación, es el 267/15, que introdujo modificaciones centrales a la Ley 26.522.

En los siguientes dos años de gobierno, un conjunto de nuevas normativas cambió puntos relevantes de la legislación referida al sector y algunas de estas modificaciones se considerarán para completar la evaluación de las políticas públicas implementadas por esta gestión.

En este apartado, mi intención es realizar un abordaje semejante al realizado sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, es decir, realizar una evaluación a partir de los marcadores utilizados para determinar si el Decreto 267/15 constituye barreras contra la dominación vertical y horizontal.

Formación de la norma. Como mencioné, la división de poderes, el imperio de la ley y la condición contramayoritaria exigen el seguimiento del procedimiento constitucional establecido para la creación de normas.

En este sentido, es preciso destacar que ninguna de las modificaciones legales referidas al sector comunicacional establecidas durante la nueva gestión de gobierno siguió el mecanismo ordinario fijado por la Constitución Nacional. El Decreto 267 no constituyó una excepción. Así, si bien la sanción del decreto se encuentra dentro de las potestades que la Constitución le confiere al Poder Ejecutivo Nacional, es necesario realizar algunas consideraciones.



Por un lado, las capacidades legislativas que la Constitución Nacional le confiere al Poder Ejecutivo implican al menos un llamado de atención al principio republicano de división de poderes. De esta manera, la regla general establecida por nuestra carta magna (art. 99) es clara: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”. Por otro lado, y justamente a partir de la división de poderes que consagra nuestra Constitución, se establece (art. 99) con carácter excepcional, y bajo ciertas circunstancias, la posibilidad, por parte del Presidente de la Nación, de dictar decretos:

“Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

No es materia de este trabajo analizar la presencia de dichas circunstancias excepcionales que justifiquen una necesidad y una urgencia tal como para vulnerar el principio republicano de división de poderes al momento de sancionarse esta norma. Para realizar dicha valoración es preciso un análisis pormenorizado de la justificación del decreto y la coyuntura argentina en la que se dictó¹¹. Sí se puede señalar que dicha normativa presenta, en comparación con una norma que sigue el procedimiento ordinario, una deficiencia en términos republicanos al exigir esta tradición una dispersión del poder entre diferentes cuerpos.

En este sentido, es preciso destacar que los decretos de necesidad y urgencia son plenamente operativos desde el momento de su sanción por el Poder Ejecutivo y, si bien requieren de la ratificación del Poder Legislativo¹², las exigencias para esta ratificación son menores que las necesarias para la sanción de una ley. Así, mientras que la sanción de una ley requiere aprobación por parte de ambas cámaras legislativas, basta la decisión de una de ellas para la ratificar un decreto.

En esta línea de ideas, Martín Becerra (2016: s-p) señala que “gobernar vía decreto es arriesgado y peculiar, sobre todo por un partido que prometía mayor calidad institucional y respeto a la división republicana de poderes pero que carece de mayoría en el Congreso y no tiene fuerza social masiva organizada como respaldo”. En el mismo sentido se han pronunciado Damián Loreti, Diego de Charrasa y Luis Lozano (2016), que consideran que “la legalidad exige que las reglas que prevén restricciones a cualquier derecho —y este es el caso— se discutan en el ámbito que el sistema republicano prevé para ello”.



Autoridad de aplicación de la norma. El Decreto 236 remueve a los directores de la AFSCA y nombra un interventor. Esto se debe juzgar según la óptica republicana con preocupación, en la medida que implica el retorno a las prácticas presentes en Argentina antes de la sanción de la Ley 26.522, de intervención directa por parte del Poder Ejecutivo Nacional en la autoridad de aplicación de la normativa audiovisual. Así, por el plazo de más de un mes que duró la intervención, el gobierno de la AFSCA estuvo bajo control absoluto del Presidente de la Nación, vulnerando las exigencias de limitación del poder político sobre las autoridades que fiscalizan los medios.

Una semana luego de sancionado el anterior decreto, se dictó el Decreto 267, que eliminó la AFSCA y la reemplazó por el ENACOM (Ente Nacional de Comunicaciones). Lo particular de esta nueva autoridad es que no solamente se constituye como autoridad de aplicación de la Ley 26.522, y por ende del sector audiovisual, sino además de la Ley 27.078, referida a las telecomunicaciones. La lógica detrás de esta unificación es trabajar en pos de una convergencia comunicacional entendida, en términos generales, “como el mero cruce entre las industrias audiovisual y de telecomunicaciones” (Becerra, 2017b: 109).

En el nuevo ente, el Poder Ejecutivo Nacional nombra al presidente y a tres directores, mientras que los tres miembros restantes son designados por la Comisión Bicameral de la misma manera que en la AFSCA. Así, los dos miembros antes designados por el COFECA pasan a ser elegidos por el Presidente de la Nación, lo que le garantiza designar de manera directa a la mayoría de sus miembros (4 de 7)¹³. Además, con los cambios introducidos, el presidente del directorio designado por el Ejecutivo, en caso de empate, pasa a tener voto doble (capacidad que antes no gozaba).

En cuanto al procedimiento de remoción de cualquier miembro del directorio, antes de este decreto, como ya se mencionó, cualquier remoción debía fundamentarse en el incumplimiento o mal desempeño de su cargo y se debía determinar por dos tercios de los integrantes del COFECA con derecho a defensa. Ahora, la remoción depende exclusivamente del Poder Ejecutivo Nacional, que la puede realizar en forma directa y sin expresión de causa.

Por último, se eliminó la exigencia de “alta calificación profesional en materia de comunicación social y una reconocida trayectoria democrática y republicana, pluralista y abierta al debate y al intercambio de ideas diferentes” (art. 14, Ley 26.522), que recaía sobre los miembros del directorio.



De esta manera, el control por parte del Poder Ejecutivo Nacional, tanto en la designación de la mayoría de los miembros como en la remoción de la totalidad de ellos, da cuenta de que las barreras que antes establecía esta normativa para evitar la dominación estatal fueron eliminadas por el decreto en cuestión.

Sumado a las modificaciones realizadas en la autoridad de aplicación, este decreto también implicó la disolución del COFECA. Más de ocho meses después de producida esta disolución, por medio del Decreto 916, se conformó una nueva autoridad de aplicación: el Consejo Federal de las Comunicaciones (COFECO), órgano con representación también del sector de las telecomunicaciones. Además de las críticas que pueden establecerse al mecanismo del decreto para conformar una nueva autoridad, la composición de este organismo da cuenta de una pérdida en la representación de los sectores de la sociedad civil (los medios sin fines de lucro y los representantes sindicales pasan de tener tres representantes a uno, y los pueblos originarios dejan de estar representados).

Así, las medidas impulsadas sobre los organismos de control y aplicación de los servicios de comunicación audiovisual implican el completo control por parte del Poder Ejecutivo en el ENACOM y la pérdida de pluralidad en este organismo y en el COFECO. Estos cambios significan un retroceso importante en términos republicanos.

Barreras contra la dominación privada

Es preciso analizar ahora si los cambios establecidos por la normativa constituyen avances en contra de la capacidad de interferencia de los agentes mediáticos. Para esto evaluaremos el papel del Estado como agente regulador encargado de limitar la concentración mediática y de fomentar los medios sin fines de lucro.

¿Quién debe regular a los medios de comunicación? Vimos que, a partir de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el Estado asume un rol protagónico en la regulación del sector. El cambio de gobierno implicó un giro en esta política intervencionista del Estado y, con ello, un cambio en su rol como agente regulador.

En estos términos lo marcaba el Ministro de Comunicaciones, Oscar Aguad (Política Argentina, 2016): “La mejor ley de medios es la que no existe, y esa es la idea”. Empieza así un proceso de desregulación del sector que, si bien no desobligó al Estado como agente regulador, sí implicó la derogación o morigeración de los límites impuestos a los agentes mediáticos.



Límites a la concentración mediática. Es preciso recordar que el republicanismo exige que se establezcan barreras institucionales que permitan el acceso a los medios de comunicación de múltiples voces y, como contrapartida, que impidan que los medios de comunicación queden en pocas manos. Para ver si estas exigencias se cumplen, es preciso evaluar si los cambios legales introducidos limitan la concentración comunicacional del sector.

El Decreto 267 introduce modificaciones a múltiples artículos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que se refieren a la concentración de los medios audiovisuales.

De esta manera, el artículo 45 y otros conexos sufren las siguientes modificaciones:

* El límite a la cantidad de licencias de televisión abierta y radio a nivel nacional que un mismo prestador puede tener se aumenta, pasando de 10 a 15 licencias.

* La televisión por suscripción deja de estar regulada por esta ley y se la considera como un servicio de telecomunicaciones. Esto implica la eliminación del límite de licencias y del porcentaje máximo de dominio de mercado antes impuesto a los cableoperadores.

* Se elimina el límite a la posibilidad de prestar servicios audiovisuales a más del 35 por ciento del total nacional de habitantes o de abonados a los servicios.

* Mientras que antes, para tener una licencia de radiodifusión televisiva abierta era preciso que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión por suscripción, ahora este requisito se elimina.

* Se cambia de 3 a 4 el número máximo de licencias otorgadas en la misma área primaria de servicio o conjunto de ellas que se superpongan de modo mayoritario.

* Se elimina el artículo 48 sobre prácticas de concentración indebida, que establecía controles sobre los agentes mediáticos para garantizar el efectivo cumplimiento de los límites antimonopólicos fijados.

* Se habilita un tipo específico de armado conglomeral que permite a prestadores audiovisuales brindar servicios de telecomunicación y, en un plazo de dos años, extensible por el ENACOM a tres, les posibilita a los grupos de telefonía ofrecer televisión por cable.

* Se modifica el artículo 40, que no se refiere específicamente a la concentración mediática sino a las prórrogas de las licencias; su modificación afecta el acceso de nuevos prestadores audiovisuales a esta esfera. Así, los cambios en este artículo establecen la prórroga automática de todas las licencias por 5 años, relajan las



condiciones para acceder a nuevas prórrogas y posibilitan prórrogas sucesivas por 10 años (antes solo se permitía una prórroga por este plazo). Estas reformas obstaculizan la celebración de concursos de oferentes para estos servicios posibilitando una permanencia de los mismos prestadores y dificultando el acceso a nuevos actores.

Del análisis del conjunto de los artículos modificados surge que, en general, los cambios introducidos desregulan algunos aspectos antes contemplados por la normativa y flexibilizan los límites a la concentración del sector audiovisual.

Un argumento que podría utilizarse para justificar la necesidad de flexibilizar las medidas contra la concentración en el mercado es que, luego de cinco años, el poder mediático se haya más disperso. Es decir, que la necesidad de normas contra la concentración ya no existe, debido a que, de hecho, el mercado presenta mayor dispersión. Sin embargo, el informe de Becerra y Mastrini (2017a) establece que los niveles de concentración del mercado en 2014, un año antes de estas modificaciones, son semejantes o, incluso, superiores a los presentes cuando se sancionó la Ley 26.522¹⁴. Por ello, este argumento carece de fundamentos empíricos en los que apoyarse.

Así, los cambios introducidos en la Ley 26.522 a través del Decreto 267/15 implican un relajamiento injustificado de las barreras contra la dominación de los agentes privados presentes en el sector. En este sentido, el decreto implica un retroceso republicano hacia una legislación menos justa que la antes vigente.

Promoción de medios de comunicación no comerciales. Dentro de las políticas comunicacionales plasmadas en nuevas legislaciones, no hay cambios directos en cuanto a los prestadores sin fines de lucro de servicios de comunicación audiovisual, pero sí cambios que indirectamente afectan a estos operadores (Segura, 2016).

En esta línea, mientras que en términos generales se da el visto bueno a integraciones diagonales entre los mercados audiovisuales y los de las telecomunicaciones, a las cooperativas se les presentan frenos para este tipo de cruces. Así, estas prestadoras de servicios públicos deben someterse, para gestionar servicios convergentes, a un examen del área de Defensa de la Competencia del que están eximidos los demás agentes (Becerra, 2017b).

Fuera de este apartado, no hay modificaciones a la Ley 26.522 en los aspectos que hacen a este sector. Sin embargo, un requisito importante para la promoción de los medios comunales es la desconcentración del mercado. Al relajarse la normativa que busca la dispersión del poder mediático, las normas que promueven un tipo de



comunicación no comercial presentan marcados límites para lograr en los hechos su fortalecimiento.

Otras normas del período

Además de los tres decretos mencionados, tanto el Poder Ejecutivo Nacional como el ENACOM han dictado una serie de modificaciones que confirman el nuevo rumbo marcado en políticas de comunicación.

Por mencionar algunos de los más importantes, el Decreto 1.340/16 posibilita a los prestadores de servicios de telecomunicaciones dar televisión de pago vía cable en los grandes centros urbanos del país a partir de 2018 (si bien la Resolución del ENACOM 5.644/17 prorrogó el comienzo de esta habilitación en ciertas ciudades para 2019). A su vez, permite que prestadores de servicios de comunicación audiovisual ingresen en el mercado de la telefonía móvil como operadores que ofrecen servicios de 4G. Por último, da lugar a que los titulares de licencias de radiodifusión por suscripción, mediante vínculo satelital¹⁵, brinden servicio de acceso a internet. De esta manera, posibilita el desarrollo de actividades de expansión diagonal o conglomeral, lo que en un contexto de alta concentración de mercado beneficia a los principales actores del sector.

A su vez, la Resolución 5.644 del ENACOM dio el visto bueno a la fusión de la empresa Cablevisión del Grupo Clarín con Telecom¹⁶. Esta unión implica que Cablevisión/Telecom “concentrará a nivel nacional el 42 por ciento de la telefonía fija, el 34 por ciento de la telefonía móvil, el 56 por ciento de las conexiones a internet por banda ancha fija, el 35 por ciento de conectividad móvil y el 40 por ciento de televisión paga” (Becerra, 2017a). Además, esta empresa será la única operadora “en las principales ciudades en varios de los mercados infocomunicacionales, como, por ejemplo, en banda ancha fija en Rosario, Córdoba y todo el corredor norte del Gran Buenos Aires, o en televisión paga en Córdoba, Santa Fe o Salta” (Becerra, 2017a). Así, se consolida una concentración aun mayor del sector con las consecuencias que esto produce en el aumento de la capacidad de interferencia de los principales actores y en el debilitamiento de la esfera pública como espacio accesible para la ciudadanía.

Consideraciones finales

De acuerdo con la evaluación realizada, se puede concluir que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 establece barreras institucionales contra la dominación pública, es decir, fija frenos institucionales bajo el control de la ciudadanía.



Esto se verifica en el proceso de sanción de la normativa, en donde se siguieron los principios republicanos de división de poderes, imperio de la ley y la condición contramayoritaria, como así también en los mecanismos institucionales de participación ciudadana que se desplegaron antes de y durante la etapa legislativa. A su vez, la nueva autoridad de aplicación da cuenta de la presencia de frenos a la posibilidad de interferencia estatal incontrolada, al conformarse un ente autárquico con participación de minorías políticas, representación de la sociedad civil y controles recíprocos de otros organismos.

En cuanto a las barreras contra la dominación horizontal, en el ámbito específico de los medios de comunicación, el republicanismo exige la regulación del sector para limitar la concentración del poder mediático y para promover medios no guiados por intereses económicos. Vimos cómo la normativa comparte estos objetivos a través de numerosos artículos donde promueve la dispersión mediática, a la vez que reconoce y fomenta los medios no comerciales como prestadores de servicios audiovisuales.

De esta manera, la Ley 26.522, que regula el sector de los medios de comunicación audiovisual en Argentina, constituye una normativa que satisface las exigencias republicanas. En este sentido, promueve la libertad como no dominación al constituirse como una legislación legítima y justa.

Con respecto a la legislación sancionada durante el gobierno de Macri, y en lo referido a las barreras contra la dominación pública, los indicadores abordados arrojan conclusiones contundentes. Las instituciones que estableció la nueva gestión no presentan controles ciudadanos que puedan alzarse como frenos al poder de dominio del Estado. Tanto en la determinación de implementar decisiones legislativas mediante decretos del Poder Ejecutivo como en la dependencia a este poder por parte del ENACOM, se evidencia una ausencia de compromiso con los ideales republicanos.

En lo referido a los frenos a la dominación privada, es decir, a las barreras a la capacidad de interferencia por parte de agentes particulares, la nueva legislación ha atenuado los límites antes vigentes. Así, en un contexto de concentración creciente, la respuesta estatal se ha centrado en la desregulación y la morigeración de las normas que limitaban la concentración con la consecuente venia a la expansión conglomeral de las principales empresas del sector. En este sentido, el fomento de otros modelos audiovisuales no comerciales, si bien no se ha eliminado legalmente, ha quedado desplazado a un segundo plano en las prioridades de las nuevas normas sancionadas.



De esta manera, se puede concluir que la evaluación realizada da cuenta de que las modificaciones normativas, en cuanto a los servicios de comunicación audiovisual, realizadas por el actual gobierno nacional importan un retroceso en términos republicanos con respecto a la legislación antes vigente.

Referencias bibliográficas

BAKER, C. Edwin. (2007). *Media Concentration and Democracy. Why Ownership Matters*. New York: Cambridge University Press.

BECERRA, Martín. (2016). "Restauración". *Quipu. Políticas, economía y tecnologías de comunicación*, 14 de enero. Recuperado de: <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/> [consulta: 29 de julio de 2018].

BECERRA, Martín. (2017a). "Fusión en caliente: bono navideño para el Grupo Clarín". *Letra P*, 21 de diciembre. Recuperado de: <http://www.lettrap.com.ar/nota/2017-12-21-20-1-0-fusion-en-caliente-bono-navideno-para-el-grupo-clarin> [consulta: 29 de julio de 2018].

BECERRA, Martín. (2017b). Macri y lo que sigue. En Martín Becerra y Guillermo Mastrini (eds.), *Medios en guerra*, pp. 108-121. Buenos Aires: Biblos.

BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo. (2017a). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo. (2017b). Las políticas de comunicación del kirchnerismo y la agenda pendiente. En Martín Becerra y Guillermo Mastrini (eds.), *Medios en guerra*, pp. 17-46. Buenos Aires: Biblos.

DWORKIN, Ronald. (1985). *A Matter of Principle*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

LORETI, Damián; DE CHARRASA, Diego; y LOZANO, Luis. (2016). "El Decreto 267 y el fin de los debates". *Diario Página/12*, Buenos Aires, 8 de enero. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-289841-2016-01-08.html> [consulta: 29 de julio de 2018].

LORETI, Damián y LOZANO, Luis. (2014). *El derecho a comunicar*. Buenos Aires: Siglo XXI.

LOVETT, Frank. (2017). Republicanism. En *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*.



Recuperado de: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/republicanism/> [consulta: 29 de julio de 2018].

MARTÍ, José Luis. (2006). *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons.

MARTÍ, José Luis y PETTIT, Philip. (2010). *A Political Philosophy in Public Life Civic Republicanism in Zapatero's Spain*. New Jersey: Princeton University Press.

MASTRINI, Guillermo (ed.). (2009). *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. Buenos Aires: La Crujía. (Segunda edición; primera edición, 2005.)

PETTIT, Philip. (1999). *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós.

PETTIT, Philip. (2012). *On the people's terms. A Republican Theory and Model of Democracy*. New York: Cambridge University Press.

RAWLS, John. (1971). *A Theory of Justice*. London: Oxford University Press.

SEGURA, María S. (2016). Presentación. En María Soledad Segura y Cintia Weckesser (eds.), *Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos. Estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015*, pp. 5-7. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Textos legales

Constitución Nacional Argentina, Ley 24.430. *Boletín Oficial*, 10 de enero de 1995.

Decreto 13/2015. *Boletín Oficial*, 11 de diciembre de 2015.

Decreto 236/2015. *Boletín Oficial*, 23 de diciembre de 2015.

Decreto 267/2015. *Boletín Oficial*, 29 de diciembre de 2015.

Decreto 916/2016. *Boletín Oficial*, 5 de agosto de 2016.

Decreto 1.340/2016. *Boletín Oficial*, 2 de enero de 2017.

Ley Argentina Digital, Ley 27.078. *Boletín Oficial*, 19 de diciembre de 2014.

Ley de Radiodifusión, Ley 22.285. *Boletín Oficial*, 15 de septiembre de 1980.

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, Ley 26.522. *Boletín Oficial*, 10 de octubre de 2009.

Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. *Boletín Oficial*, 19 de diciembre de 2002.

Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Imprenta del Congreso de la Nación, 22 de agosto de 2016.

Resolución 5.644/2017. *Boletín Oficial*, 22 de diciembre de 2017.



Declaraciones periodísticas y documentos partidarios

BULLENTINI, Ailín. (2016). «Es un retroceso gravísimo». Diario *Página/12*, Buenos Aires, 5 de enero. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-289604-2016-01-05.html> [consulta: 29 de julio de 2018].

CAMBIEMOS. (2015). *Plataforma electoral*. Recuperado de: <http://www.ucr.org.ar/lo-que-somos/plataforma-cambiemos> [consulta: 29 de julio de 2018].

MACRI, Mauricio. (2017). *Discurso en la presentación de las propuestas para promover un acuerdo nacional*. Buenos Aires, 30 de octubre. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/41079-el-presidente-mauricio-macri-en-la-presentacion-de-las-propuestas-para-promover-un-acuerdo-nacional> [consulta: 29 de julio de 2018].

POLÍTICA ARGENTINA (programa radial). (2016). *Declaraciones del Ministro de Comunicaciones de la Nación, Oscar Aguad*. Buenos Aires, 29 de octubre. Recuperado de: <http://www.politicargentina.com/notas/201610/17459-oscar-aguad-la-mejor-ley-de-medios-es-la-que-no-existe.html> [consulta: 29 de julio de 2018].

Notas

¹ El sector audiovisual está comprendido por los servicios de televisión (por cable, satelital y abierta) y de radio.

² La libertad está plasmada en los artículos 14, 15, 18, 19, 20 y en tratados de derechos humanos ratificados por el país con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22), entre otros; la forma republicana de gobierno se adopta en el artículo 1.

³ La plataforma electoral de 2015 de la alianza Cambiemos (Plataforma electoral Cambiemos, 2015), en su apartado referido a Fortalecimiento institucional, establece: “La democracia permite elegir a las personas que nos gobiernan, pero la república es la forma de organización de nuestra nación para defendernos contra los abusos de poder y hacer respetar nuestros derechos”. Coincidente con esta línea de ideas, el presidente Mauricio Macri (2017), en su primer discurso luego de las elecciones legislativas de 2017, definió como uno de sus tres ejes de gobierno “el de la República y la calidad institucional”.

⁴ En este sentido se ha pronunciado Owen Fiss cuando dice que “el Estado puede verse obligado a actuar para promover el debate público: cuando poderes de carácter no estatal ahogan la expresión de opiniones” (Loreti y Lozano, 2014: 54).

⁵ Esta autoridad de aplicación fue creada por el Decreto-ley 22.285 dictado por el presidente de facto Videla en 1980. Su directorio estaba compuesto por un presidente y seis vocales designados por el Presidente de la Nación, a propuesta del organismo que representaban. Estos vocales pertenecían al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, a la Secretaría de Información Pública, a la Secretaría de Estado de Comunicaciones, a la asociación de licenciarios de radio y a la asociación de licenciarios de televisión. Los gobiernos constitucionales posteriores al retorno de la democracia, hasta la aplicación de la Ley 26.522, hicieron uso de la potestad que la misma ley otorgaba y decidieron intervenir este organismo y reemplazar su directorio por un interventor elegido por el Poder Ejecutivo Nacional (Mastrini, 2009).



⁶ Este organismo estaba integrado por un miembro de cada provincia, tres representantes de los prestadores comerciales, tres de las entidades sin fines de lucro, uno de las emisoras universitarias, uno de las universidades con carrera de Comunicación, un representante de los medios públicos y dos de los trabajadores del sector.

⁷ Si bien en el COMFER dos miembros representaban a asociaciones del sector audiovisual, estos directorios eran designados por el Poder Ejecutivo y solo representaban a licenciatarios de estos servicios.

⁸ El oficialismo, en caso de ser una de las tres mayorías legislativas, nombraba a 3 de 7 de sus miembros.

⁹ La Procuradora General de la Nación, en su pronunciamiento en el “Fallo Clarín”, hace referencia a la conformación de un oligopolio mediático en la Argentina (Loreti y Lozano, 2014).

¹⁰ De acuerdo con el estudio de Becerra y Mastrini (2017a), el promedio de concentración del sector audiovisual, en el año previo a sancionarse la Ley 26.522, arrojaba un cr4 (indicador que mide el poder de mercado que suman los cuatro operadores más importantes de cada área) total de 0,76. En el sector de la radio, el cr4 era de 0,64; en la televisión por cable, de 0,67; y en la televisión abierta, de 0,97.

¹¹ Autores como Martín Becerra (2016) consideran que este decreto “no fundamenta la «urgencia» ni la «necesidad» de proceder por vía de decreto a esa adecuación”. En el mismo sentido se ha pronunciado la abogada Peñafort (Bullentini, 2016). Luego de ser ratificado por la Cámara de Diputados, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal rechazó el amparo que solicitaba su inconstitucionalidad.

¹² Ratificación lograda para este decreto luego de cuatro meses con el voto mayoritario de la Cámara de Diputados.

¹³ El oficialismo, en el caso de ser una de las tres mayorías legislativas, nombra a 5 de 7 de sus miembros.

¹⁴ La concentración del poder mediático del sector audiovisual en 2008 era de cr4 0,76; mientras que en 2014 era de 0,79 (Becerra y Mastrini, 2017a).

¹⁵ En Argentina existe un único prestador de este servicio: DirecTV.

¹⁶ Recientemente, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, dependiente de la Secretaría de Comercio de la Nación, dio su conformidad con esta fusión.

Fecha de envío: 30 de julio de 2018. Fecha de dictamen: 13 de diciembre de 2018.
Fecha de aceptación: 08 de febrero de 2019.