

Formación, acción y discurso de la Coalición por una Radiodifusión Democrática

Javier Cachés¹
(UBA-UTDT)

Resumen

En los últimos 30 años, la transformación en América Latina de los medios de comunicación -en términos de tecnología y propiedad- implicó importantes desafíos para las democracias contemporáneas y la ciudadanía. En Argentina, esta tensión se resolvió al menos parcialmente con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En este sentido, el objetivo de esta nota de investigación es reconstruir el proceso de emergencia y evolución de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, el movimiento social que impulsó la reforma de los medios audiovisuales en la Argentina. A través de un estudio de caso basado en técnicas de investigación cualitativas, se retomará la discusión teórica respecto a los modelos de sociedad civil, haciendo especial énfasis en la dinámica asociativa y en las formas de organización y discursivas instrumentadas por este colectivo en el espacio público.

Palabras clave: Sociedad civil, medios de comunicación, grupos de interés

Abstract

In the last 30 years, the changes of mass media in terms of ownership and technology have entailed important challenges to the Latin American democracies and its citizenships. In Argentina, that conflict has been resolved –at least partially- with the passing of the Audiovisual Media Services Law by the parliament.

In this sense, the objective of this research is to reconstruct the founding process and the development of the Coalición por una Radiodifusión Democrática, the social movement that set forth the reform of the media in Argentina. Using the case study method and qualitative research techniques, the theoretical debate over the models of civil society will be restarted, focusing in the associative dynamic and in the alternative forms of organization and discourse that this group has used in the public sphere.

Keywords: Civil society, mass media, interest group.

Recibido: 28/1/2014

Aprobado: 1/4/2014

¹Es graduado en Ciencia Política (UBA) y Maestrando en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella). Es asesor de la Dirección de Investigaciones del INAP y docente de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado (ECAE). Ha publicado artículos sobre partidos políticos y herramientas institucionales de gobierno. Mail: javcaches@hotmail.com. País de residencia: Argentina.

Introducción

Entre tantos intereses y grupos de presión, la calle Piedras al 575 de la Ciudad de Buenos Aires aparece como un lugar irrelevante del distrito porteño. Sin embargo, a los efectos de la historia que aquí queremos recuperar, aquella locación tiene bastante simbolismo. Allí, a partir del 2003, en lo que era la sede de la ONG Nueva Tierra, un grupo de académicos, sindicatos de prensa, organizaciones de derechos humanos, movimientos sociales y cooperativas de radio y televisión comenzó una serie de debates y reuniones que constituiría el germen de los 21 Puntos básicos para una Ley de Radiodifusión de la Democracia.

Desde entonces, la demanda -centrada en la reforma de la regulación del espacio audiovisual- fue incorporándose en la agenda y discursos del espacio público, y tuvo un desenlace conocido: la sanción, en 2009, de la ley 26.522. Tras 30 años ininterrumpidos de democracia en la Argentina, la influencia y capacidad de presión de los medios de comunicación en el proceso de toma de decisiones públicas se ha vuelto un dato incontestable y un elemento de necesaria consideración en la explicación de los resultados políticos. Paradójicamente, a pesar del papel estratégico que ha venido asumiendo la relación entre medios y política en las últimas décadas, el lugar que las ciencias sociales le ha asignado a esta diada en tanto objeto de estudio ha sido marginal. Esta investigación se orienta a paliar -parcialmente- dicha carencia.

El objetivo de este trabajo es reconstruir el proceso de emergencia y evolución de la Coalición por una Radiodifusión Democrática (en adelante, CRD), el movimiento social que impulsó la reforma de los medios audiovisuales en la Argentina. A través de un estudio de caso, se retomará la discusión teórica respecto a los modelos de sociedad civil, haciendo especial énfasis en la dinámica asociativa y en las formas de organización y discursivas instrumentadas por este colectivo en el espacio público. La hipótesis que guía esta investigación es que la CRD, como experiencia de participación cívica, ha apelado a herramientas de innovación democrática para representar sus intereses pero también para instalar nuevas agendas en la esfera pública y política. Para el examen riguroso y sistemático de este fenómeno, se ha recurrido a un relevamiento bibliográfico basado en fuentes de información secundarias, incluyendo informes de organismos públicos y privados y material periodístico.

La investigación se organiza del siguiente modo: en la primera parte, se realiza una revisión histórica de los medios de comunicación en el país; luego se analiza la irrupción de

la CRD en función de su formato asociativo, sus lógicas de acción y su capacidad de interpelación de la sociedad civil; en la siguiente sección, se inscribe el caso de la CRD en el debate sobre los grupos de interés y la acción colectiva; finalmente, procurando obtener una visión abarcativa de los mecanismos que disparó esta experiencia al interior de la sociedad civil, se describen ciertas instancias de rendición de cuentas promovidas tras la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Los medios de comunicación en la Argentina: un repaso histórico

Para comprender la magnitud del debate sobre la reforma de los medios, y la implicancia que tuvo en este proceso la CRD, es menester realizar un repaso histórico del escenario normativo, político y social de los medios de comunicación en la Argentina.

La primera legislación que registra nuestro país en materia de comunicación data del año 1875, con la ley 750 que regulaba de manera general el sistema de telégrafos (EGES 2009). A lo largo del Siglo XX, al calor de la evolución de la tecnología, diversas normativas regulatorias de los medios de comunicación se han sucedido, procurando fijar el modo en que la sociedad civil se daba para sí una regla para recibir información.

El retorno a la democracia en 1983 supuso una solapada herencia, en determinadas áreas, de la institucionalidad normativa impuesta por el gobierno militar saliente (por ejemplo, en materia electoral, la distribución distrital de diputados en el Congreso argentino se rige por la “ley Bignone” 22.847). En este paradójico contexto de colapso del gobierno militar pero de cierta continuidad de su jurisprudencia, la apertura democrática utilizó como marco para regular la actividad de los medios de comunicación al decreto ley N° 22.285, dictado en 1980 por el gobierno militar conducido por Videla.

Sin entrar en tecnicismos jurídicos, el aspecto central que definía la ley vigente hasta 2009, y que fue el centro de las demandas de reformas, es el margen que concedía a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. Dicha normativa habilitaba a una sola persona jurídica a ser titular de 24 licencias de servicios abiertos (radio y tv); no fijaba limitaciones a la tenencia de licencia de los sistemas de TV paga y permitía la propiedad conjunta de licencias de TV y empresas productoras de señales de contenidos. Es decir, en términos generales, la mencionada ley era benévola con la potencial formación de monopolios y oligopolios en un área tan delicada como la de los medios de comunicación.

Desde la vuelta de la democracia, todos los gobiernos civiles intentaron -con desigual intensidad- sancionar una nueva ley de medios. La cuestión de la reforma del espacio audiovisual sobrevoló la gestión de Raúl Alfonsín. En parte por su tensa relación

con los principales medios de comunicación, los intentos de avanzar con una nueva normativa de radiodifusión fueron variados. Entre los más conocidos, se destaca la actividad del Consejo para la Consolidación de la Democracia, espacio intelectual plural que apoyaba la administración del presidente radical y planteó la cuestión en la agenda pública. En 1988, el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso un proyecto de ley de radiodifusión. No sería el único, pero el radicalismo se erigiría como la primera fuerza política en interpelar a la sociedad civil respecto a la necesidad de reformar el esquema de propiedad de medios.

En la década de los '90, ante un movimiento doble de privatizaciones y desarrollo de nuevas tecnologías (creciente digitalización de los medios), se generaron las condiciones de posibilidad para la configuración de grandes conglomerados mediáticos, que replicaban su posición dominante en diarios, tv (de aire y paga), radios e internet. Como la política no es lineal, la historia en cuestión no está exenta de sinuosidades y pliegues contradictorios. El entonces presidente Carlos Menem, que favoreció el proceso mercadocéntrico de concentración mediática, envió en 1996 al Senado un proyecto para regular y limitar la posesión de licencias de radiodifusión. El proyecto, nuevamente, no prosperó.

Durante su breve estadía en el gobierno, De la Rúa anunció en marzo de 2000 la decisión de sacar una nueva ley. Seis meses después, el Gobierno concluyó la redacción de un anteproyecto para fijar nuevas reglas en el mapa de la radio y la TV (Pecoraro, 2009). Lo curioso de este caso fue que la iniciativa, motorizada por el interventor del COMFER Gustavo López, contaba con la adhesión de las tres principales fuerzas legislativas (el Partido Justicialista, el radicalismo y el Frepaso). La debilidad política y la aceleración de la crisis de principios de siglo, no obstante, postergaron la medida.

El 2003, que marcó el comienzo de la gestación de la CRD (cuyo papel se analizará en la sección siguiente), también indicó el ascenso al poder de Néstor Kirchner. A pesar de la estrecha relación que el gobierno articuló con diversas organizaciones sociales y de derechos humanos, lo cual vaticinaba un escenario favorable a las reivindicaciones de la CRD, la cuestión de los medios de comunicación estuvo obliterada en los primeros años. De hecho, la firma en 2005 del presidente del decreto 527/05 a través del cual se le prorrogaban por 10 años las concesiones de licencias de radio y TV a América TV, Canal 9, Canal 13 y Telefe volvía inimaginable un espacio de fisura entre el poder político y los conglomerados mediáticos. Pero anudando un nuevo episodio político tramado por la contradicción, en 2007, el mismo año en que autorizó la fusión Cablevisión-Multicanal, epítome de un largo proceso de concentración mediática, el gobierno nacional incorporó a su plataforma electoral la sanción de una nueva ley de radiodifusión.

El resto es, quizá, historia conocida. Por esa misma fecha, y por causas que exceden a la información del autor, el gobierno comenzaba a interrumpir su alianza con el principal grupo mediático del país (Clarín), abriendo el horizonte para la elaboración de una nueva ley de radiodifusión democrática. Desde entonces, el tiempo se aceleró y los hechos se sucedieron con la intensidad propia de los momentos de grandes transformaciones; conflicto entre las entidades agropecuarias y la administración kirchnerista (marzo-abril 2008); reunión entre la presidenta Cristina Fernández y la CRD (16 de agosto de 2008); presentación del Poder Ejecutivo del proyecto de ley de radiodifusión en el Teatro Argentino de La Plata (18 de marzo de 2009). Finalmente, luego de un intenso debate en el seno de la sociedad civil, el 10 de octubre de 2009, tras la aprobación de ambas cámaras legislativas, se sancionó la nueva ley de radiodifusión democrática.

En el apartado siguiente, analizaremos cuál ha sido el rol que desempeñó en esta dinámica la CRD, haciendo especial hincapié en su modo de organización, su lógica de acción y su impacto en los discursos de la sociedad civil.

La Coalición por una Radiodifusión Democrática

La CRD se comienza a gestar a fines de 2003, cuando diversos grupos sociales y organizaciones empiezan a trabajar en torno a la elaboración de una nueva propuesta de ley de radiodifusión. La Coalición se estructuró como una “supra-organización” que contuvo a instituciones y colectivos pre-existentes. En torno a este espacio común se coaligaron organizaciones de la sociedad civil, organismos de derechos humanos, trabajadores de la comunicación, universidades nacionales, centrales sindicales antagónicas (CGT y CTA), organizaciones sociales y radios y tvs cooperativas.

Articulado a priori como un espacio horizontal, sin liderazgos claros entre los integrantes, Néstor Busso, presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) se erigió como referente de hecho y principal portavoz de la Coalición. Entre los miembros fundadores estaba el Sindicato de Prensa de Rosario, la Federación de Trabajadores de la Cultura y la Comunicación (FETRACCOM), la Asociación de Radios Universitarias de la Argentina (ARUNA), miembros de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), del Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) y especialistas como Damián Loreti, Luis Lázzaro y Néstor Piccone (Becerra, 2008).

La CRD permitió que una pluralidad de asociaciones e individuos, que venían impulsando la necesidad de reformar el espectro audiovisual de manera aislada, se congregara en torno a este grupo e incrementara las posibilidades de visibilizar la demanda

en el espacio público a través de la acción colectiva. La Coalición lograba además unificar fuerzas y personalidades divergentes: el perfil heterogéneo de sus integrantes (centrales sindicales antagónicas como la CGT y la CTA o personalidades políticamente dispares como Adolfo Pérez Esquivel y Hebe de Bonafini) se unificaba en la reivindicación común por la modificación de la ley de radiodifusión de la dictadura (Córdoba, 2011).

Córdoba (2010) señala acertadamente que la legitimidad de la demanda de la Coalición viene dada por la representatividad de sus miembros. La participación de los afectados la garantizaban los medios comunitarios y cooperativos, y en menor medida, los sectores sindicales. El conocimiento técnico fue aportado por académicos, juristas y especialistas, que consolidaron los fundamentos conceptuales de la demanda. Las organizaciones territoriales (como Libres del Sur) y los sindicatos incorporaron el elemento movilizacional. Los organismos de derechos humanos sumaban legitimidad e influencia pública de cara a la ciudadanía, en tanto que los funcionarios de gobierno insertos en la CRD (de Telam, el COMFER y Radio Nacional) abrían una cuña para incorporar la temática en la agenda del oficialismo.

Con estas diversas herramientas para incidir en la sociedad civil, la CRD se constituyó como un espacio multisectorial con un discurso sólido y metas concretas. Así, su primera aparición pública fue el 27 de agosto de 2004. Ese día, en un programa radial, se dan a conocer los “21 Puntos básicos para una Ley de Radiodifusión de la democracia”. En ese documento, que constituirá y expresará el núcleo central de su demanda, manifiestan, entre otras cuestiones, los siguientes aspectos centrales:

- La radiodifusión no es un negocio comercial, sino un bien cultural y una forma de derecho a la información.
- Se debe garantizar la independencia de los medios de comunicación.
- Las frecuencias radioeléctricas no deben transferirse, venderse ni subastarse.
- La promoción de la diversidad y el pluralismo debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión.
- No hay democracia efectiva si unos pocos controlan la información.²

La Coalición estructuró en base a los 21 puntos un discurso que operaba en dos planos. Por un lado, la faceta *denuncista* apuntaba a la ilegitimidad del decreto ley 22.285 vigente, sancionada por un gobierno de facto y, peor aún, pensada para un desarrollo tecnológico ya ampliamente superado. En segundo término, y quizá con mayor vehemencia, la CDR estableció un fuerte elemento *propositivo*, que se sintetizaba en la doble exigencia de resignificar el derecho a la información en tanto bien público y de desconcentrar el mapa

² Para los 21 puntos de la CDR, ver Anexo.

audiovisual en virtud de los dañinos efectos generados por posiciones dominantes de mercado (Córdoba 2011).

En esta línea, la Coalición organizó y participó de conferencias, foros de debate y seminarios a lo largo del país (el carácter federal estuvo siempre muy marcado) y en escenarios variados como los sindicatos, el territorio o la academia. Procuró con esto generar ámbitos de debate y discusión sobre el estado de los medios de comunicación en la Argentina, pero sobre todo de información de la demanda de regulación de medios. En este punto en particular, la presencia de intelectuales y público experto en la materia (como Damián Loreti, entonces Director de la Carrera de Comunicación de la UBA, María Cristina Mata y Guillermo Mastrini) fue esencial para la elaboración de argumentos capaces de ser transmitidos a públicos no informados de la sociedad civil.

La afinidad aparente entre la CRD y el gobierno de Néstor Kirchner -por la presencia de organizaciones sociales y de derechos humanos y un discurso *anti-corporaciones* similar- hacía predecible la convergencia de intereses. Sin embargo, como se ha repasado, el kirchnerismo en sus primeros años fue refractario a la demanda de los coaligados. Un episodio materializa este desencuentro: a fines del 2004, la Coalición había negociado una reunión con el entonces presidente, para motorizar la nueva ley de radiodifusión. A último momento, sin embargo, Kirchner se negó a recibirlos. El desplante exhibía el errático camino que la Coalición debería transitar para traducir políticamente su demanda.

El contexto se alteró en 2008, cuando el conflicto entre el gobierno con las entidades agropecuarias vino acompañado de un distanciamiento y posterior resquebrajamiento de la sociedad entre el kirchnerismo y el Grupo Clarín. La Coalición, que ya era un reconocido actor colectivo, encontró finalmente en el Poder Ejecutivo Nacional el agente que le permitiría filtrar la demanda en la arena política. En abril de 2008 la CRD lograba su primera audiencia con la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, convirtiendo a la cuestión de los medios en un issue central del debate público.

En marzo de 2009, la propia presidenta presentó un anteproyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que giraba en torno a los 21 puntos fijados por la CDR. Posteriormente, se realizaron 24 Foros Participativos de Consulta Pública en distintas ciudades del país con el apoyo de 11 gobernaciones y 25 universidades nacionales. En estos encuentros se debatió la mencionada propuesta con la presencia de funcionarios; representantes de medios de comunicación; organizaciones no gubernamentales; universidades; empresas vinculadas al sector; trabajadores; estudiantes y la ciudadanía en

general. A raíz de estos foros de debate, el texto original recibió más de cincuenta modificaciones (EGES, 2009).

El 27 de agosto de 2009 Cristina Fernández envió el proyecto al Congreso. No es el objetivo de este trabajo reflejar las disputas partidarias que se dieron en el marco del debate legislativo, pero sí corresponde destacar dos cuestiones sobre este proceso en particular. En primer lugar, las audiencias públicas convocadas por las autoridades del Parlamento contaron con la activa participación de los miembros de la CRD, ya ampliamente reconocida por la opinión pública como la principal dinamizadora de la iniciativa desde la sociedad civil. En segundo lugar, el extendido consenso previo construido por la Coalición en la arena pública sobre los 21 puntos operó como un factor disuasivo del poder de lobby de las corporaciones mediáticas. Con todo, el 10 de octubre de 2009, a menos de siete meses de la presentación oficial del proyecto, el Congreso sancionó finalmente la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA).

Como resultado, la nueva normativa contribuyó a ampliar la regulación pública y restringir sustantivamente las lógicas de mercado en el ámbito de los medios audiovisuales. Sus principales mecanismos son las reservas de espectro para sectores públicos y sociedad civil, múltiples restricciones a la concentración de propiedad y audiencia y cuotas de producción nacional o propia (Kitzberger, 2011: 186).

Ahora bien, ¿qué cambios se suscitaron para que la CRD pudiera avanzar en su proyecto de reforma? Ciertamente, la voluntad política del gobierno en su disputa con el principal grupo mediático es la variable explicativa más significativa del impulso que se le dio a la nueva ley de radiodifusión. Sin embargo, la iniciativa ocupó un lugar insoslayable en la agenda pública y motivó un fuerte debate en la sociedad civil. Al parecer, el contexto dentro del cual se desarrollaban estas discusiones -sobre el rol de los medios- se había alterado con relación a los de la década del '80 y '90: la crisis de la reforma de mercado y el ingreso a una etapa pos-neoliberal puso en interdicción, junto a otras instituciones, la legitimidad de los medios de comunicación. Hasta entonces intocables y acríticamente auto-asumidos como agentes exclusivos de la libertad de expresión, en la década de los 2000 la trama de intereses materiales y de negocios diversificados de los principales holdings mediáticos comenzó a ser visibilizada por la opinión pública. Los discursos críticos respecto del papel desempeñado por estos conglomerados durante el último gobierno militar y el neoliberalismo circularon con mayor intensidad y su pretendida objetividad fue puesta en cuestión. En esta nueva etapa, al clásico derecho, tributario del liberalismo político, de la independencia de los medios de comunicación respecto del poder político se le sumó la preocupación por los efectos de la concentración de la propiedad de dichos medios. Así, se

volvió evidente que “un sistema de medios democrático debería ver garantizada su libertad de acción tanto respecto del poder político como de los intereses económicos” (Balán, 2013: 475).

En definitiva, si bien la voluntad del kirchnerismo por motorizar esta demanda es una variable importantísima, existieron factores exógenos que modificaron el clima de opinión barriendo con los obstáculos de la CRD en la instalación del tema en la agenda pública y predisponiendo a la sociedad a discutir durante los 2000 -y no antes- el rol de los medios de comunicación y del periodismo.

Hasta aquí, se ha revisado cómo estuvo integrada la CRD, cuál ha sido su red asociativa y qué tipo de intervenciones realizaron en el espacio público. En la siguiente sección, encaremos la discusión teórica sobre la incidencia de la Coalición en la sociedad civil en tanto grupo de interés y actor social con una específica participación cívica en el proceso democrático argentino.

La CRD en perspectiva teórica

La sociedad civil puede ser entendida como el espacio intermedio que se inscribe entre los individuos aislados y la esfera estatal y política. Es, entonces, un sector no gubernamental, que sigue una lógica alternativa a la del mercado y a la de los actores privados con fines de lucro. Quienes activan la sociedad civil presentan una característica específica: su condición de ciudadanos, asociados unos con otros, participando en tanto agentes del proceso democrático.

Existen tres grandes literaturas que dan cuenta de distintos tipos ideales de sociedad civil (teorías del capital social, el espacio público y los grupos de presión). Son, en algún punto, distintos modos de comprender las formas de sociabilización, con tipos de participación, formatos asociativos e impactos en la vida democrática alternativos, aunque en la práctica encontremos inevitablemente casos híbridos, combinando características de uno y otro polo.

Estos tres modelos coinciden en la idea de que hay toda una serie de prácticas representativas que exceden el proceso y la lógica electoral y que tienen incidencia significativa en la dinámica democrática. A partir de recursos, miembros y formas de intervención en el espacio público específicos, estas formas de pensar la sociedad civil se centran en capas particulares de la participación y contribuyen a comprender el entramado de la sociedad civil.

La teoría del capital social (Coleman, 1990) asume que los actores de la sociedad civil interactúan fundamentalmente en actividades no políticas, generando redes de sociabilidad primarias y secundarias que sedimentan la cultura cívica de los integrantes del grupo. En un contexto en el que la noción de autoridad aparece vedada, el enfoque del espacio público (Habermas, 1998) parte de un tipo de asociación no vertical constituido por públicos que discuten y argumentan en el seno de la sociedad civil orientados a condicionar indirectamente el proceso político. Para ello, los actores influyen en la opinión pública pugando por instalar demandas en la agenda. Por último, la teoría de los grupos de presión o neo-corporativista (Schmitter 1983) concibe a la sociedad civil como un ámbito integrado por organizaciones permanentes y profesionales que participan directamente en la arena política a través del lobby y la representación de intereses concretos.

Ahora bien, ¿qué elementos de cada modelo encontramos en la experiencia de la CRD? En cuanto al tipo de discurso que pone a circular en el espacio público, la Coalición centra su demanda en dos ejes de la normativa hasta entonces vigente sobre medios de comunicación: su carácter ilegítimo -por las condiciones jurídico-políticas que le dieron origen- y obsoleto -por las transformaciones tecnológicas (Córdoba, 2011). Así, su fin es la restitución de un derecho lesionado (el derecho a la información) a través de una política pública específica (una que sustituya la legislación de la dictadura por otra acorde al debido proceso democrático).

La acción colectiva de la Coalición se desarrolló en dos planos. En la esfera pública, procuró informar y transmitir su demanda en base a conferencias, seminarios, mesas de discusión, intervenciones en los medios de comunicación y participación en ámbitos institucionales. Su organización, sin embargo, también apuntó a influir directamente en el sistema político, procurando incluir en la agenda del oficialismo la reforma del espacio audiovisual. Esto se dio a través de una política constante de acercamiento con el Poder Ejecutivo Nacional (vimos más arriba cómo los miembros de la CRD realizaron incansablemente gestiones para concertar encuentros con las autoridades políticas) y de participación en la arena legislativa (sobre todo durante el debate de la nueva ley).

Acercándose al modelo habermasiano de espacio público, el caso de la CRD se inscribe dentro de un patrón asociativo de ciudadanos organizados buscando influir en el proceso de toma de decisiones a través de puntos de acceso al sistema político. La discusión sobre la reforma de los medios de comunicación grafica la actividad de diversos grupos de interés operando en el escenario democrático con fines particulares (la vigencia o no del status quo mediático).

Ciertamente, hubo competencia entre actores de la sociedad civil. Por un lado, los impulsores de una nueva legislación regulatoria, nucleados, como vimos, en torno a la CRD. Por el otro, los grandes grupos mediáticos, que defendían su posición no solo a través de su vasto complejo comunicacional, sino también mediante organizaciones tales como ADEPA (Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas), CEMCI (Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Independiente) y, en el plano internacional, la SIP (Sociedad Interamericana de Prensa). Como se puede especular, la diferencia de recursos entre una coalición de pequeños actores de la comunicación y las grandes empresas mediáticas (cuyo escaso número incrementa su posibilidad de coordinación y cooperación) volvía dicha competencia marcadamente desigual (un aspecto omitido por la literatura pluralista).

Dicho carácter asimétrico de la competencia y del poder entre grupos de interés es exaltado por la perspectiva neo-corporativista, que se focaliza en “las actividades de organizaciones permanentes y asociaciones especializadas (...) que defienden intereses influenciando el proceso de decisiones colectivas a través de la intermediación entre los miembros de dichas organizaciones y diversos interlocutores (frecuentemente el Estado) (...)” (Schmitter 1983: 897). Para esta corriente, entonces, el sistema político se configura en función del acceso diferencial de los grupos, que poco tienen que ver con la lógica estrictamente electoral de la política democrática. “Los votos se cuentan, pero los intereses se pesan”, grafica con capacidad de síntesis Schmitter (1983: 913).

De este modo, una imbricación intensa de ciertos grupos en el aparato estatal oblitera cualquier competencia en condiciones de igualdad. Cuando se repara sobre la inserción del Grupo Clarín en el Estado (a través de los beneficios en la producción de papel, la sistemática extensión de licencias, leyes destinadas a proteger sus intereses empresariales y fusiones predatorias, etc.), las categorías del neo-corporativismo contribuyen a pensar en la tensión de intereses que giraron en torno a la LSCA.

Es necesario sumar a este análisis el aporte de la corriente neo-pluralista, que se concentra en los grupos de interés que ponderan valores posmateriales, típicamente ligados a la aparición de las ONG’s. Amparados en tratados internacionales, la CRD organiza su demanda reivindicando al derecho a la comunicación como un derecho humano. El espíritu que guía el reclamo de los coaligados en nada se asocia con el mundo típicamente industrial, cuyos problemas remitían indefectiblemente a la relación capital trabajo; antes bien, el eje de su demanda se vincula a los cambios tecnológicos y como tal, constituye un valor posmaterial en línea con el postulado neo-pluralista. La justificación de la regulación se funda en el lenguaje de los derechos -el derecho a la comunicación y a la información- y el

espacio audiovisual es entendido como bien público, social y colectivo antes que como mercancía.

Con todo, ¿a qué tipo ideal de sociedad civil remite el caso de la CRD? Los modelos teóricos de espacio público y de grupo de presión contienen elementos identificables en nuestra experiencia analizada. La participación políticamente orientada de la Coalición apuntó indirectamente y directamente a influir en la agenda del gobierno. El formato asociativo, construido sobre públicos y movimientos sociales heteróclitos, pero también sobre organizaciones permanentes -la Coalición articula estructuras pre-existentes como sindicatos y asociaciones profesionales- también se asemeja a estos modelos. Finalmente, en cuanto al aporte al proceso democrático, la CRD implicó una representación concreta de intereses y procuró instalar, con éxito, nuevas demandas en la agenda pública.

Sobre este último aspecto, típico del modelo de espacio público, la Coalición entendió que para poder avanzar con su demanda en la arena política, debía encarar un proceso de aprendizaje social colectivo (propio de la teoría habermasiana). En esta línea, uno de sus fines apuntó a la transformación de la sociedad civil, de modo tal de construir un consenso sobre la necesidad de regular el espacio audiovisual. El cuestionamiento de los grandes medios privados fue posible por la existencia de una “comunidad epistémica” (Kitzberger, 2011), conformada por una vasta red de instituciones de la sociedad civil, universidades, movimientos sociales, intelectuales, activistas y radios y tvs comunitarias capaces de sostener un discurso crítico respecto al actual estado de la comunicación y la falta de democratización del mapa de medios. Este colectivo –y no el gobierno- fue el encargado de dialogar y explicarle a un segmento más amplio de la opinión pública –a un público crítico- sobre las virtudes de desconcentrar y regular el espectro audiovisual.

Sociedad civil y rendición de cuentas en torno a la LSCA

El proceso de reforma de la normativa que regula los medios de comunicación disparó a su vez ciertos mecanismos de rendición de cuentas que merecen ser problematizados. El formato inicial de accountability que desató la nueva LSCA fue el control horizontal de poderes. Este concepto acuñado por O'Donnell (1998) remite a “la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas”.

La accountability hace referencia a las posibles transgresiones de la legalidad producidas por agencias o funcionarios estatales. En este sentido, la división de poderes propia del diseño de gobierno presidencialista contribuye al control recíproco entre los poderes de Estado. A partir de la sanción de la LSCA, lo que se desató fue un árido proceso de control de constitucionalidad. Legisladores nacionales y jueces federales motorizados por los grupos de presión afectados iniciaron un largo periplo de judicialización de la Ley N° 26.522. Posteriormente, el Grupo Clarín planteó la inconstitucionalidad de los artículos 41° (intransferibilidad de las licencias) y 161° de la ley (estipula un plazo de adecuación para los titulares de las licencias), frenando el núcleo de la normativa en diversas instancias judiciales. La controversia legal recién se saldó a fines del 2013, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación sancionó la constitucionalidad de todos los artículos observados de la ley.

No es menester del trabajo centrarse los aspectos estrictamente jurídicos del caso, aunque sí conviene destacar algunas lógicas que subyacen a este episodio. La observación de la LSCA cuenta con la particularidad de que es el Ejecutivo el que promovió un desenlace definitivo de la cuestión, apurando las dilaciones de Tribunales tras 4 años de judicialización que beneficiaron a los grupos empresarios perjudicados por la nueva normativa.

El incremento de la intervención de los tribunales y los jueces en la redefinición de las políticas públicas ya acordadas por agencias políticas es un fenómeno que excede este caso puntual y representa una recurrente estrategia de los años recientes que permite resistir los resultados de las decisiones públicas. Constituye, a su vez, un poderoso instrumento para negociar con el Estado o con actores sociales involucrados en la disputa (Smulovitz, 2008).

Esta estrategia jurídica no depende de un criterio numérico ni de la reunión de mayorías: el derecho a peticionar se sigue del carácter de ciudadano de aquel que apela a la Justicia. De este modo, la judicialización de la LSCA emerge como una vía alternativa de intervención a las decisiones públicas que materializa el conflicto de legitimidad entre el poder político-democrático (entendido como representación popular) y el poder judicial (instancia contra-mayoritaria que protege los derechos individuales).

La rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas supone otra dimensión más allá de la accountability horizontal (legal y política), que incorpora al análisis el rol de la sociedad y la esfera pública. “La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimiento ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento

de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control” (Peruzzotti y Smulovitz, 2000: 32).

En algún sentido, el período que se abre a partir de la sanción de la LSCA y la sentencia firme respecto a la constitucionalidad de la normativa habilita a un tipo específico de accountability social, en la medida que la Coalición (y también de forma indirecta la opinión pública) pasó a realizar una fiscalización ciudadana respecto a la efectiva aplicación por parte del Estado de la ley. Así, la atención de la sociedad civil se centró en que el Poder Ejecutivo no se apartara de la letra de la nueva normativa para sacar provecho de la nueva regulación (por ejemplo, respecto a la titularidad de la autoridad de aplicación, o a un eventual beneficio de grupos mediáticos afines al gobierno). El fallo a favor de la constitucionalidad de la ley concluyó el tiempo de la victimización del gobierno y lo obliga a redoblar esfuerzos para una aplicación transparente y no discrecional de la norma.

Conclusión

La investigación ha procurado dar cuenta de una experiencia de participación cívica que supuso la presencia activa de actores sociales, formas innovadoras de politización y redes asociativas en conflictos de intereses.

En particular, se ha intentado destacar las claves que subyacieron a la estructuración de la demanda de reforma del espacio audiovisual impulsada por la CRD y que tuvieron lugar en el seno de la sociedad civil. Para ello, se recuperaron las características asociativas, el tipo de discurso empleado y las formas de intervención en el espacio público de la Coalición, en una discusión que incluyó los principales modelos teóricos de grupos de interés y sociedad civil.

Asumiendo que no hay independencia ni libertad de prensa en el marco de gobiernos que concentran excesivamente el poder político, su opuesto debe ser también verdadero: no hay debate democrático posible en un contexto de sostenida concentración de la propiedad de los medios.

En este sentido, el incuestionable protagonismo que tienen los medios de comunicación en la agenda pública, combinado con la creciente concentración de la propiedad, le impone notables desafíos a las democracias del siglo XXI. El caso de la CRD resulta relevante por la visibilización de una consigna -la regulación de los medios de comunicación- absolutamente central para las democracias modernas que se viene reproduciendo, como una tendencia más general, en otros países de América Latina. La Coalición se inscribe así en una nutrida lista de activación de la sociedad civil que apela a

herramientas de innovación democrática para representar sus intereses pero también para instalar nuevas agendas en la esfera pública. Cotejar similitudes y diferencias de la CRD con la experiencia de otros movimientos sociales en América Latina respecto a la reforma de la comunicación audiovisual queda como desafío para investigaciones futuras.

Bibliografía

- Balán, M. (2013). Polarización y medios a 30 años de la democracia. Revista SAAP. Vol. 7 (2), pp. 473-481.
- Becerra, M. (2008). “Los 21 puntos”, el documento que sería la base de la nueva ley de radiodifusión y que pocos leyeron. *Diario sobre Diarios*; 12 de mayo de 2008. Recuperado de <http://mbecerra.blog.unq.edu.ar/modules/news/article.php?storyid=90>
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge. Harvard University Press.
- Córdoba, L. (2011). La Coalición por una radiodifusión democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía. *Argumentos. Revista de crítica social*. Vol. 13, octubre 2011.
- Kitzberger, P. (2011). La madre de todas las batallas. El kircherismo y los medios de comunicación. En De Luca, M. y Malamud, A. (Eds). *La política en tiempo de los Kirchner*. Editorial Eudeba. Buenos Aires.
- EGES. Consultoría Integral en Gestión Pública (2009). Informe del Equipo de Gestión Económica y Social.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y Validez*. Madrid. Editorial Trotta.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *Ágora*, Vol. 8, pp. 5-34.
- Pecoraro, N. (2009, 10 de octubre). La larga historia de cambios en la ley, de Videla a Kirchner. Diario La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1184804-la-larga-historia-de-cambios-en-la-ley-de-videla-a-kirchner>
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2000). Accountability Social: la otra cara del control. En Peruzzotti, E. (Ed.). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias de América Latina*. Editorial Temas. Buenos Aires.
- Schmitter, P. (1983). Democratic Theory and Neo-corporatist Practice. *Social Research*, Vol 50 (4), pp. 885-928.
- Smulovitz, C. (2008). La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 48 (190/191), pp. 287-305.

Anexo

“21 Puntos básicos para una Ley de Radiodifusión de la democracia”

- 1.- Toda persona tiene derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura previa, a través de la radio y la televisión, en el marco del respeto al Estado de derecho democrático y los derechos humanos.
- 2.- La radiodifusión es una forma de ejercicio del derecho a la información y la cultura y no un simple negocio comercial. La radiodifusión es un servicio de carácter esencial para el desarrollo social, cultural y educativo de la población, por el que se ejerce el derecho a la información.
- 3.- Se garantizará la independencia de los medios de comunicación. La ley deberá impedir 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. También estará prohibida por ley la asignación arbitraria o discriminatoria de publicidad oficial, créditos oficiales o prebendas.
- 4.- Las frecuencias radioeléctricas no deben transferirse, venderse ni subastarse. Nadie debe apropiarse de las frecuencias. Las frecuencias radioeléctricas pertenecen a la comunidad, son patrimonio común de la humanidad, y están sujetas por su naturaleza y principios a legislaciones nacionales así como a tratados internacionales. Deben ser administradas por el Estado con criterios democráticos y adjudicadas por períodos de tiempo determinado a quienes ofrezcan prestar un mejor servicio. La renovación de las licencias estará sujeta a audiencia pública vinculante.
- 5.- La promoción de la diversidad y el pluralismo debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión. El Estado tiene el derecho y el deber de ejercer su rol soberano que garanticen la diversidad cultural y pluralismo comunicacional . Eso implica igualdad de género e igualdad de oportunidades para el acceso y participación de todos los sectores de la sociedad a la titularidad y gestión de los servicios de radiodifusión.
- 6.- Si unos pocos controlan la información no es posible la democracia. Deben adoptarse políticas efectivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. La propiedad y control de los servicios de radiodifusión deben estar sujetos a normas antimonopólicas por cuanto los monopolios y oligopolios conspiran contra la democracia, al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la cultura y a la información de los ciudadanos.
- 7.- El público tendrá derecho a acceder a una información plural, así como a la diversidad

cultural. Para ello se deberá garantizar la indemnidad intelectual y estética de los trabajadores de la comunicación y de todos aquellos que participan en la producción de bienes culturales.

8.- En los casos de una integración vertical u horizontal de actividades ligadas, o no, a la comunicación social, se deberán establecer regulaciones que promuevan el pluralismo, respeten las incumbencias profesionales y derechos intelectuales de los artistas y demás trabajadores de la comunicación y el espectáculo.

9.- Deberá mantenerse un registro público y abierto de licencias. El registro deberá contener los datos que identifiquen fehacientemente a los titulares de cada licencia, y los integrantes de sus órganos de administración además de las condiciones bajo las cuales fue asignada la frecuencia. Las localizaciones radioeléctricas no previstas en los planes técnicos deberán ser puestas en disponibilidad a pedido de parte con la sola demostración de su viabilidad técnica.

10.- No podrán ser titulares de licencias de servicios de radiodifusión ni integrantes de sus órganos directivos, quienes ocupen cargos electivos oficiales nacionales, provinciales o municipales, funcionarios públicos de los distintos poderes, miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad, como así tampoco aquellos que hayan tenido participación comprometida con violaciones a los derechos humanos.

11.- Existen tres tipos de prestadores de servicios de radiodifusión: públicos, comerciales y comunitarios de organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro. Quedará prohibido todo tipo de discriminación o cercenamiento a causa de la naturaleza jurídica de la organización propietaria, en cuanto a potencia, cantidad de frecuencias disponibles o limitaciones a los contenidos. Todos los servicios de radiodifusión podrán contratar publicidad en igualdad de condiciones, ya que así se respetan los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

12.- Los medios estatales deberán ser públicos y no gubernamentales. Deberán proveer una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural, de ficción y de entretenimiento garantizando la participación ciudadana y la atención a las necesidades de la población. En todas las regiones del país se destinará una frecuencia a la recepción gratuita del canal de TV pública nacional y de Radio Nacional; y de igual forma se reservará al menos una frecuencia para una radio y una emisora de TV provincial y una emisora de FM municipal. Los servicios de la radiodifusión universitaria constituyen un sistema público de gestión autónoma y se reservará no menos de una frecuencia de radiodifusión a cada una de las Universidades públicas nacionales.

13.- Los planes técnicos deberán reservar al menos el 33% de frecuencias, en todas las

bandas, para entidades sin fines de lucro. En estos casos tendrá que prevalecer como criterio de asignación de frecuencias el plan de servicios y la inserción de las entidades en su comunidad.

14.- La ley establecerá cuotas que garanticen la difusión sonora y audiovisual de contenidos de producción local, nacional y propia. Esto implica producción realizada por actores, músicos, directores, periodistas, artistas, investigadores y técnicos argentinos, y reglamentará la obligación de inversión en producción propia y en la compra de derecho de antena de películas nacionales.

15.- La explotación de los servicios de radiodifusión es indelegable y debe ser prestada por el propio titular de la licencia.

16.- Las repetidoras y cadenas deben ser una excepción a la regla de modo tal de priorizar el pluralismo y la producción propia y local, salvo para las emisoras estatales de servicio público o la emisión de acontecimientos de carácter excepcional.

17. La publicidad sonora y audiovisual será de total producción nacional y deberá siempre diferenciarse de los contenidos de la programación, no estará incluida en esta, se difundirá en tandas claramente identificadas al inicio y al final por la señal distintiva del medio y no inducirá a estafas y engaños a la comunidad.

18. Los sistemas de distribución de señales deberán incluir en su grilla de canales las emisoras de TV de aire de la localidad, el canal público nacional y un canal con producción informativa local y propia.

19. La autoridad de aplicación deberá respetar en su constitución el sistema federal y estará integrada además por organizaciones de la sociedad civil no licenciatarias y por representantes de las entidades representativas de los trabajadores de los medios y de las artes audiovisuales.

20.- Se creará la figura de la Defensoría del público, con delegaciones en las provincias, que recibirá y canalizará las inquietudes de los habitantes de la Nación. Deberá incluirse un capítulo que garantice los derechos del público. Estos podrán ser ejercidos directamente por los habitantes de la Nación o a través de la defensoría del público.

21. En la nueva ley se deberá contemplar la normalización de los servicios de radiodifusión atendiendo a las necesidades de aquellos impedidos de acceder a una licencia por las exclusiones históricas de la ley 22.285 y la administración arbitraria de las frecuencias por parte del Estado nacional.