

# UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y COMUNICACIÓN

---



**UNIVERSIDAD  
DE SALAMANCA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN. ESTUDIO  
COMPARATIVO DE LAS LEGISLACIONES AUDIOVISUALES DE  
ARGENTINA Y ESPAÑA**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA PRESENTADA POR:**

**MARINA HERNÁNDEZ PRIETO**

**BAJO LA DIRECCIÓN DEL DOCTOR:**

**ÁNGEL BADILLO MATOS**

**SALAMANCA, JULIO DE 2015**



## *Agradecimientos*

*A lo largo de mis 30 años de vida he escuchado cientos de veces la comparación entre el proceso de realización de una tesis doctoral y el embarazo y el parto de una mujer. Pues bien, ahora que soy madre, puedo afirmar tajantemente que las similitudes no son tales. La consecución de este trabajo ha sido mucho más larga que un embarazo y sin duda mucho más dura que un parto sin epidural. Además, hubiera sido imposible sacarlo adelante sin la colaboración de todas las personas que me han apoyado durante este tiempo.*

*Se lo debo todo a mi familia, por el tiempo robado y por su apoyo incondicional. A todos, a los de dos y a los de cuatro patas, pero muy especialmente a mi hija Marina por servir de inspiración y darme la fuerza necesaria para terminar este trabajo. También se lo debo a aquellos que ya no están a mi lado, les echo en falta cada día, aunque sé que con su fuerza han contribuido a sacar esto adelante. Todos sin excepción han sufrido en algún momento los daños colaterales de mi mala conciencia por tener que estar redactando la tesis, os pido sinceras disculpas.*

*Me siento también especialmente agradecida a mi mentor y director, Ángel Badillo, a quién admiro en lo profesional pero también en lo personal. Por acompañarme en cada uno de los pasos que he dado desde que me adentré en el mundo de la Comunicación. Por guiarme siempre con cariño, por cuidarme y apoyarme incondicionalmente. Sé que no hubiera podido tener a mi lado a nadie mejor y espero poder tenerte siempre cerca.*

*A mis compañeros, por ser no solo colegas sino también amigos. Por haberme prestado su apoyo sin reparos siempre, por haber sufrido mis interminables artículos durante las reuniones de los viernes por la tarde, por presionarme para terminar este trabajo, por sacarme a tomar unas cocalas y ayudarme a despejar la cabeza, por ofrecerme siempre lo mejor de vosotros mismos. Esto no hubiera sido posible sin todos y cada uno de vosotros.*

*En el terreno institucional debo agradecer también a la Universidad de Salamanca y al Banco Santander la oportunidad que me dieron de formar parte de su programa de Formación de Personal Docente e Investigador entre los años 2009 y 2013. Sin este reconocimiento y apoyo financiero no hubiera sido posible dedicarme en cuerpo y alma a esta profesión que adoro.*

*Agradezco también la colaboración desinteresada que han prestado en este trabajo los académicos y profesionales entrevistados durante el trabajo de campo. Pero debo reconocer además la labor de todos aquellos que durante este tiempo y sin pretenderlo me han ayudado a enfrentarme con más energía a los nuevos retos. Aquello que no te mata te hace más fuerte, dicen.*

*Prometo tratar de recompensaros a todos por el esfuerzo de apoyarme durante este largo camino. Espero además que este trabajo sirva para cerrar una etapa muy bonita pero también muy dura. Desde luego, menos mal que, como comentaba al inicio, los procesos son totalmente distintos: no quiero ni imaginarme un paritorio con tanta gente animando.*



<b>1. Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Políticas públicas de comunicación en América Latina y Europa. El estado de la cuestión</b> .....	<b>13</b>
2.1 El debate sobre la libertad de expresión.....	13
2.2 Del debate sobre la libertad de expresión a la concepción del interés público: regulación para la libertad comercial.....	17
2.3 El concepto clave de servicio público: intervención estatal y planificación cultural .....	22
2.4 Políticas públicas de comunicación y <i>policy making</i> .....	25
2.5 Los modelos de regulación de la radiodifusión .....	34
2.5.1 Regulación internacional de medios .....	35
2.5.2 Regulación nacional de medios.....	37
2.6 Las políticas de comunicación en América Latina .....	38
2.6.1 La Escuela Latinoamericana de Comunicación .....	40
2.6.2 Conceptualización y primeros aportes teóricos de las Políticas de Comunicación.....	43
2.6.3 La influencia de la Conferencia de San José de Costa Rica.....	45
2.6.4 El informe MacBride.....	47
2.6.5 Políticas de comunicación recientes en la región.....	49
2.7 Las políticas de comunicación en Europa.....	50
2.7.1 Marco regulador de la política audiovisual en la Unión Europea .....	53
2.7.2 Ayudas nacionales al sector del cine y al sector audiovisual .....	57
2.7.3 Programa MEDIA.....	58
2.8 Modelos de sistemas de medios de comunicación.....	59
2.9 Cuestiones clave para el análisis .....	65
<b>3. Una aproximación metodológica al estudio de las políticas de comunicación</b> .....	<b>66</b>
3.1 Objetivo central y objetivos conexos .....	68
3.2 Hipótesis y preguntas de investigación .....	69
3.3 Diseño metodológico.....	69
3.4 Fases del proceso.....	72
3.4.1 Identificación.....	72
3.4.2 <i>Agenda building</i> y construcción social del problema.....	76
3.5 Caracterización y evaluación.....	76
3.5.1 Caracterización de los actores.....	76
3.5.2 Caracterización de las políticas: .....	77
3.5.3 Análisis jurídico del articulado de la LSCA y la LGCA .....	79
<b>4. Políticas públicas de comunicación en Argentina. Estudio de caso de la LSCA</b> .....	<b>84</b>
4.1 La reforma audiovisual argentina en el contexto latinoamericano .....	85
4.2 Sistema político y social argentino .....	87
4.3 El sistema mediático argentino.....	90
4.3.1 Historia política.....	90
4.3.2 Políticas que inciden en el sistema mediático argentino .....	92
4.3.3 Desarrollo del mercado de medios .....	94
4.3.4 Concentración .....	97
4.3.5 Polarización ideológica.....	99
4.4 <i>Agenda building</i> y construcción social del problema .....	100
4.5 Configuración y dinámica parlamentaria del poder legislativo durante la fase de <i>policy making</i> .....	106
4.6 Caracterización y ponderación de actores .....	110
4.7 Caracterización de la LSCA .....	125
<b>5. Políticas públicas de comunicación en España. Estudio de caso de la LGCA.</b> .....	<b>127</b>
5.1 Sistema político y social español .....	127

5.2	El sistema mediático español.....	129
5.2.1	Breve historia política.....	129
5.2.2	Políticas que inciden en el sistema mediático español .....	132
5.2.3	Desarrollo y tamaño del mercado de medios .....	136
5.2.4	Concentración .....	140
5.2.5	Polarización ideológica.....	143
5.3	<i>Agenda building</i> y construcción social del problema .....	144
5.3.1	Configuración y dinámica parlamentaria del poder legislativo durante la fase de <i>policymaking</i> .....	158
5.4	Caracterización y ponderación de actores .....	165
5.4.1	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.....	167
5.4.2	Comisión Nacional de la Competencia .....	168
5.4.3	Consejo de Estado.....	168
5.4.4	Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) .....	169
5.4.5	Los interlocutores no explícitos .....	169
5.5	Caracterización de la LGCA .....	174
<b>6.</b>	<b>Análisis jurídico del articulado de la LSCA y la LGCA y aproximación a los procesos de implementación.....</b>	<b>176</b>
6.1	Análisis jurídico comparado del articulado de la LSCA y la LGCA.....	176
6.1.1	Generalidades .....	176
6.1.2	La gestión del espectro y las licencias .....	178
6.1.3	Medidas sobre la concentración del mercado .....	180
6.1.4	Órgano regulador.....	183
6.1.5	Monitoreo .....	186
6.1.6	Contenidos .....	190
6.1.7	Medios comunitarios o sin fines de lucro .....	194
6.2	Aproximación a los procesos de implementación de la LSCA y la LGCA.....	195
6.2.1	Seguimiento de la implementación de la LSCA .....	195
6.2.2	Seguimiento de la implementación de la LGCA.....	200
<b>7.</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>206</b>
<b>8.</b>	<b>Referencias .....</b>	<b>218</b>

## Índice de tablas

Tabla 1.	Información general del Tratado B-32 Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”.....	15
Tabla 2.	Principios directiva 89/552/CEE «Televisión Sin Fronteras» .....	54
Tabla 3.	Principios Directiva 2010/13/UE de Servicios de Comunicación Audiovisual.....	56
Tabla 4.	Evolución del programa MEDIA .....	59
Tabla 5.	Recursos financieros de la Unión Europea destinados a Políticas Audiovisuales .....	59
Tabla 6.	Modelos de prensa según Siebert, Peterson y Schramm.....	61
Tabla 7.	Tipología de J. Herbert Altschull.....	63
Tabla 8.	Ficha para la sistematización y mapeo de políticas y actores .....	71
Tabla 9.	Variables de Política Nacional y Política Económica claves relacionadas con el Sistema de Medios.....	75
Tabla 10.	Tipología multivariable de PPCP.....	77

Tabla 11. Matriz utilizada para el análisis comparado de la LSCA y la LGCA.....	82
Tabla 12. Matrices utilizadas para el análisis de diferentes organismos.....	83
Tabla 13. Etapas de la historia de los medios en Argentina .....	91
Tabla 14: Ranking de abonados a móviles y de hogares con Internet en América Latina .....	95
Tabla 15. 21 puntos para una radiodifusión democrática. ....	102
Tabla 16. Configuración Cámara de Diputados antes y después de las elecciones de 2009. ....	107
Tabla 17. Mapa de actores relevantes en el proceso de elaboración de la LSCA.....	111
Tabla 18 Posiciones en contra del anteproyecto durante los foros (porcentaje).....	121
Tabla 19. Caracterización de la LSCA.....	125
Tabla 20. Principales grupos privados que operan en España en el sector de los medios de comunicación según ingresos en 2007.....	140
Tabla 21. Marco normativo del sector televisivo en España hasta la sanción de la LGCA .....	152
Tabla 22. Cronograma proceso de elaboración y sanción de la LGCA.....	159
Tabla 23. Resultado de la votaciones plenarias a la LGCA en el Congreso, por grupos .....	164
Tabla 24. Organigrama de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones hasta su integración en la CNMC (1996-2013).....	167
Tabla 25. Cuadro de enmiendas presentadas por la ReMC aprobadas y denegadas. ....	172
Tabla 26. Caracterización de la LGCA. ....	174
Tabla 27. Diseño del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual contemplado en la LSCA..	183
Tabla 28. Comité Consultivo del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales contemplado en la LGCA.....	186
Tabla 29. Organismos específicos de monitoreo establecidos por la LSCA. ....	187
Tabla 30. Obligaciones de emisión e inversión en obras europeas LGCA.....	191
Tabla 31. Medios audiovisuales de propiedad estatal contemplados en la LSCA.....	192
Tabla 32. Prestadores públicos del Servicio de Comunicación Audiovisual contemplados en la LGCA.....	193
Tabla 33: Proceso de judicialización tras la sanción de la LSCA. ....	196
Tabla 34. Cuadro comparativo forma de regulación del sistema mediático. ....	206

#### Índice de gráficos

Gráfico 1. Ciclo de las políticas públicas .....	32
Gráfico 2. Jerarquía de los mecanismos de regulación y rendición de cuentas a nivel nacional.....	38
Gráfico 3. Política audiovisual de la Unión Europea.....	51
Gráfico 4. Tipología de Merrill.....	62
Gráfico 5. Itinerario legislativo de la LGCA en el parlamento español.....	163
Gráfico 6. Evolución del valor bursátil de Antena 3 Televisión y Telecinco durante el procedimiento legislativo de la LGCA (23/10/2009 al 12/04/2010).....	182





# 1. Introducción

El planteamiento de la presente investigación es realizar un análisis comparativo de las legislaciones audiovisuales desarrolladas recientemente en Argentina y España. Ambos países sancionaron una nueva normativa legal tras años arrastrando una política audiovisual creada al amparo de la dictadura, en el caso argentino, y tras la ausencia acusada de una ley que aglutinase el conjunto de normas dispersas existentes y en constante cambio en torno al audiovisual en el caso español. Asimismo, en los dos casos han sido gobiernos autodenominados de centro-izquierda los que han impulsado el debate y la gestación de estas nuevas disposiciones legales. El estudio se centra en concreto, en el análisis de la ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual de fecha 10 de Octubre de 2009 (LSCA), de Argentina y la ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual de fecha 31 de marzo, de España (LGCA), así como en el estudio de los procesos de formulación de ambas políticas.

El modo de producción de estas políticas audiovisuales, el *policy making*, en ambos países ha sido sustancialmente distinto: mientras en Argentina el debate ha movilizó a gran parte de la sociedad civil, en España tan solo los profesionales y las empresas involucradas, con un rol diferente a lo largo del proceso, se han hecho eco de la tramitación. El objetivo es estudiar si esta forma distinta de gestión en la fase del *policy making* deriva en una serie de diferencias sustanciales en las disposiciones finales de las nuevas normativas en lo que a desarrollo mediático se refiere, medidas a través de una batería de indicadores creados para este trabajo y basados en las propuestas realizadas por UNESCO (2008).

Se parte de la idea de que la elaboración de la política contemporánea de medios no es un modelo de transparencia y responsabilidad. No cabe duda de que a pesar de que es innegable que el número de “grupos de interés” en torno a la elaboración de políticas públicas ha crecido en los últimos años, la amenaza más grande a la transparencia en la elaboración de políticas deriva de la continua e íntima relación entre los intereses corporativos y los diseñadores de políticas del gobierno (Freedman, 2006). Siguiendo a Van Cuilenburg y McQuail (2003: 182): “el contenido específico de las políticas gubernamentales (o públicas) son un reflejo del trato hecho en un tiempo y lugar determinado y el balance de poder entre el gobierno y la industria”. Lo que el estudio comparado va a permitir es conocer si realmente el proceso del *policy making* y las disposiciones finales se han acercado en ambos casos a lo que podría ser esta idea inicial, o por el contrario y en la línea de Freedman (2006) la participación pública y el debate parlamentario son marginados por una relación entre la industria y el gobierno que está marcada por su intimidad, falta de transparencia y objetivos compartidos.

El objeto de estudio, por tanto, son las políticas públicas audiovisuales recientemente sancionadas en Argentina y España así como el proceso de *policy making* seguido hasta su sanción. El Capítulo 2 se propone así servir como introducción al concepto de políticas públicas de comunicación, también llamadas políticas de medios.

Pensar en Políticas Nacionales de comunicación (PNC) y en la estructura del sistema de medios en relación con el Estado es pensar un modo de investigar en comunicación y cultura que ha superado el paradigma de Laswell (aquel cuyo esquema era ver “quién dice qué para quién y con qué efectos”). Esta manera de investigar y de comprender la relación entre el Estado y el sistema de

medios propone que el de la comunicación y la cultura es un problema económico y político, y no sólo de mensajes, códigos, canales, fuentes y receptores.

En el campo de la Economía Política de la comunicación (Bagdikian, 1986; Garnham, 1990; Murdock, 1978; Schiller, 1986; Smythe, 1981), hasta hace relativamente poco tiempo, el centro de atención estaba en cómo un Estado-nación o un grupo de ellos y sus propias corporaciones empresariales dominaban a los Estados más débiles y sus nacientes economías en un proceso que ha producido poco más que dependencia y subdesarrollo. Hoy, el énfasis se pone en la integración de las empresas, los Estados y las clases a lo largo de las fronteras nacionales, regionales e incluso desarrollistas. Por lo tanto, y siguiendo a Albornoz (2011), el contexto inmediatamente anterior a la gestación de las nuevas legislaciones audiovisuales argentina y española está marcado por la “desregulación” o también llamada “reregulación” normativa, la concentración empresarial a gran escala, el crecimiento de la producción, la difusión y el consumo de múltiples flujos de contenidos culturales, la internacionalización de capitales, agentes y contenidos y la “financiarización” de la esfera informativa y cultural.

“En el pasado, las corporaciones empresariales, incluyendo las de la industria de la comunicación, tenían su sede en un país y se movían por el mundo como una fuerza externa. Sin embargo, hoy en día están cada vez más integradas en el tejido de diversas sociedades, hasta el punto de que, a menudo, es difícil determinar su identidad nacional. Actuando como propietarios, socios, y en alianzas estratégicas junto a compañías del país anfitrión, han llevado a los economistas políticos a pasar de hablar del poder de las corporaciones multinacionales a tratar el auge de una economía transnacional” (Mosco, 2011: 65).

Es por este motivo que algunos autores (Puppis, Haenens, y Saeys, 2007; Sarikakis, 2004) piensan que ahora el verdadero tablero de juego se sitúa en el plano internacional de la *governance*, sin embargo, no podemos olvidar que el escenario sigue siendo un escenario de estados y que la democracia solo puede garantizarse por el ordenamiento interno de cada uno de los estados-nación. De este modo, pensamos que dirigir el foco de investigación a las políticas públicas de los estados-nación sigue siendo imprescindible como base de los escenarios transnacionales, son la base de la democracia y la política social:

“Current discourses of global communication and media policy speak of governance in this precise way, where the object and actors that define state intervention have changed from centralized state bodies focusing on domestic performance of the national economy to “partnerships” between private actors, non-governmental organizations (NGOs) and state bodies to coordinate the delivery of social goods and services at the local level. Although the nation-state plays a crucial role through public spending, enforcing national laws or contributing other kinds of resources, private investment, knowledge and expertise become important in shaping social policy. Within the institutions of global governance, this process is evident with the growing formal presence and participation of transnational corporate actors who have deep pockets to conduct research, send delegates to international meetings and press for changes at policy-making forums” (Chakravarty y Sarikakis, 2006: 38).

Por lo tanto, la importancia de este escenario transnacional se ha debido fundamentalmente al hecho de que la década de los años noventa se caracterizó, en materia de legislación en comunicación internacional, por una tendencia a la liberalización del sector, un sector directamente relacionado con un derecho humano fundamental: el de la libertad de expresión e información. Al respecto, García Canclini señala: “a medida que las industrias culturales transnacionales se apropian de los ámbitos estratégicos de la vida pública, la cultura se privatiza y sufre un proceso de desresponsabilización respecto del interés social y las desigualdades.” (García Canclini, 2000: 53).

A partir del surgimiento de nuevas políticas de comunicación en distintos Estados, podemos advertir pues, que nos encontramos en un momento de transición o mutación del paradigma de las políticas de comunicación, en el que por el momento la agenda neoliberal lleva ventaja sobre la normativa; pero donde el debate académico y político sigue su curso, ya que el impacto de las

políticas impulsadas a partir de los ochenta y en los noventa, muestra claras contradicciones que indican la necesidad de pensar en alternativas normativas a las políticas neoliberales que vayan en busca del mencionado interés público y de la responsabilidad social.

“La necesidad de una orientación normativa en la era de los medios globales es una demanda, en esta línea, cada vez más notoria en un entorno de intensivo desarrollo y crecimiento de los medios de comunicación colectiva como agentes estratégicos de la economía y la sociedad contemporáneas. Problemas como la globalización, la identidad cultural, las formas tradicionales de la cultura nacional y popular, el dominio económico y la mercantilización de los contenidos simbólicos, y hasta de la propia intimidad, justifican, más que suficientemente, en esta línea, el desarrollo de una reflexión política a este respecto” (Sierra Caballero, 2011: 211).

Los investigadores holandeses Jan Van Cuilenburg y Dennis McQuail, afirman que el origen de las políticas de comunicación se encuentra en la interacción entre la búsqueda de los intereses nacionales de los Estados y las operaciones comerciales e industriales de las empresas privadas de comunicación (Van Cuilenburg y McQuail, 2003). El diseño e implementación de políticas públicas, por tanto, implica ineludiblemente a agentes políticos, quienes a través de su interacción y posición dentro del poder político, preparan y condicionan los objetivos de las políticas públicas, les dan forma y los llevan a la práctica, elaborándolos, implementándolos y, sobre la marcha, ajustándolos.

“Cuando hablamos por tanto de “Políticas Públicas” nos estamos refiriendo a “procesos”, “decisiones” “resultados”, [...], pero sin que ellos excluyan conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de “poderes” en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos.” (Lindblom, 1991: 7).

Sobre el estudio de las razones de las políticas Garnham afirma: “es importante entenderlo desde dos sentidos: el primero, al estudiar cuáles son las razones por las que los políticos han impulsado sus propuestas; y, el segundo, en que explícitamente las políticas deben ser una respuesta a las fuerzas económicas, sociales, políticas y culturales. De ahí que siempre necesitemos preguntarnos ¿por qué esa política, por qué en esa forma y para qué intereses fue diseñada?”(Garnham, 1998: 210).

No puede ignorarse el hecho de que el número de “grupos de interés” implicados en la elaboración de políticas públicas ha crecido considerablemente en los últimos tiempos, aunque esto sea fruto principalmente de la expansión de las industrias audiovisuales y su capacidad para cambiar el equilibrio político en una situación de toma de decisiones, como afirma Freedman (2006). Puede pensarse entonces que la estructuración de las políticas públicas aparece determinada por los siguientes factores: 1) la manera en que los gobernantes disponen de los recursos y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; 2) el grado en que la distribución del poder se distorsiona en la dimensión burocrática; y 3) el grado en que las relaciones gubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las decisiones y acciones de gobernantes y gobernados.

Para operativizar el análisis se parte de una concepción de las políticas públicas como un proceso (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2008), viéndolas como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientadas hacia la solución de un problema público claramente delimitado. Este estudio se centra así en el análisis de la actuación, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública. Se entiende de este modo que el contenido y las características institucionales de una acción pública (variable dependiente) son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan y/o padecen los efectos

negativos de un determinado problema colectivo. Problema que, precisamente, trata de resolver la actuación de los poderes públicos (variable independiente).

Tomando la recomendación de Schlesinger (2011: 97-98) acerca de lo interesante y fructífero que puede resultar la comparación de políticas públicas de comunicación entre estados y naciones en el contexto actual de reformulación de políticas públicas en torno al concepto de interés público y bajo el manto del contexto de gobernanza, proponemos como guía metodológica del proyecto, el estudio comparativo de políticas públicas tradicional de la ciencia política, si bien se utiliza además el análisis de caso en profundidad por la peculiaridad de estar tratando solo con dos casos-país.

De este modo, partiendo del análisis de tipo cíclico de las políticas públicas (Subirats et al., 2008), pero sin olvidar la perspectiva según la cual el punto de partida son los actores sociales y su contexto, el Capítulo 3 dedicado a la metodología, explica las aproximaciones interdisciplinarias seguidas para el análisis sistemático de las fases del ciclo objeto de estudio. Se estudian por tanto los procesos de incorporación de los problemas públicos en la agenda, de programación y decisión de las acciones públicas sin perder de vista el contexto económico, político, socio-cultural y tecnológico en el que se vio inmersa la elaboración de las políticas públicas audiovisuales en cada uno de los dos países, así como el articulado completo de ambas normativas. De forma complementaria se realiza al final de la tesis una aproximación al proceso de implementación de ambas leyes.

Por tanto, la hipótesis de investigación principal que plantea confirmar este trabajo es que la participación activa de la sociedad civil y un mayor debate social durante el proceso de *policy making* de la normativa que regula el audiovisual son factores que favorecen la sanción de una Ley cuyo articulado permita un mayor grado de desarrollo mediático en relación con los indicadores propuestos por UNESCO (2008). Para contribuir a comprobar la hipótesis principal se plantean entonces preguntas de investigación en torno a cinco aspectos básicos: ¿un mayor debate en la sociedad civil contribuye a incrementar la participación de actores en el proceso del *policy making*?, ¿la forma de gestión en la fase del *policy making* por parte de los actores involucrados y/o participantes tiene influencia alguna en el tipo de ley (en referencia a los modelos fundamentales liberal y normativo) que finalmente se sanciona? y por último ¿un mayor debate del proyecto en la sociedad civil resulta en una concepción de la legislación más cercana al concepto de “interés público”?

Respecto a las técnicas utilizadas en esta investigación, considerando que se trata de un estudio de carácter no experimental (Hernández et al., 1994: 187-206 en Exeni, 1998) se recurre al análisis histórico-documental, en su vertiente clásica intensiva (Duverger, 1976: 151-172) y a la técnica general del análisis comparado. Se propone así, un estudio de cada caso que permita, mediante la aplicación de un protocolo sistematizado de análisis, la posterior comparación de casos. Para ello se determina realizar un estudio en cinco fases. La primera, de contextualización, se corresponde con un análisis de los sistemas políticos y sociales de Argentina y España, así como con un estudio pormenorizado de los sistemas mediáticos de ambos países atendiendo a la propuesta de Humphreys (2012). La segunda comprende la identificación en ambos casos de factores influyentes en el surgimiento de formulación de una nueva Ley. La tercera la constituye la caracterización y ponderación de actores implicados en el proceso de *policy making* de ambas normativas. Posteriormente se realiza una caracterización de ambas leyes para en una última fase realizar un análisis jurídico del articulado de las leyes generales del audiovisual sancionadas en ambos casos durante el periodo objeto de estudio, tomando como base una adaptación de las variables fundamentales señaladas por la UNESCO (2008) en su propuesta de Indicadores de Desarrollo Mediático.

En cuanto a los instrumentos de recolección de datos, por tratarse de un estudio predominantemente bibliográfico<sup>1</sup> (Zubizarreta, 1983: IX-XIII), el instrumento fundamental utilizado fue la ficha. Para ello, se realiza una ficha completa de cada caso: una referente a la LGCA española, y otra referente a la LSCA argentina. De este modo se pretende sistematizar el proceso de caracterización de políticas y actores en cada uno de los dos casos analizados.

En el marco de la presente investigación, se entiende que las políticas públicas de comunicación se comprenden y se diseñan a través de sus contextos económicos –configuración y desigualdades del mercado y el papel de la industria en la economía y desarrollo de un país determinado–, políticos –desarrollo democrático, marco jurídico, participación ciudadana–, socio-culturales –acceso, usos, apropiaciones, condiciones laborales, acceso a la creación y protección de los bienes comunicativos al entenderlos como valores cívicos, simbólicos y culturales– y tecnológicos –desarrollo y uso de infraestructura, así como innovación– (Hallin y Mancini, 2008, 2012; Humphreys, 2012). Por este motivo los Capítulos 4 y 5 se centrarán en el análisis del contexto económico, político, socio-cultural y tecnológico de Argentina y España respectivamente durante el periodo de elaboración de las políticas audiovisuales objeto de estudio, así como en un estudio de la estructura de medios de ambos países. Pero además, las políticas públicas implican la toma de posición frente a una cuestión, que concita el interés de los actores involucrados, por lo que para llevar adelante el análisis, debe comenzarse desde el período previo al surgimiento: dar cuenta de las causas, de los actores involucrados. Tener en cuenta los procesos sociales tejidos alrededor del origen, tratamiento y eventual resolución de cada normativa.

Siguiendo con la concepción de políticas públicas como un proceso, será necesario observar a los actores en acción para el análisis de la dinámica cultural dentro del proceso de *policy making*. Estos pueden ser clases, fracciones de clases, organizaciones, individuos estratégicamente ubicados en relación con el sistema de poder. Y su peso se relaciona con la distancia que mantienen con el núcleo del proceso de toma de decisiones. Tales conceptos funcionarán como herramientas metodológicas para el acercamiento al tema, su definición y especificidad, dado que permitirán conocer los intereses de los actores involucrados en la cuestión y su modo de interactuar, desde lo económico, lo político y lo social. Todo ello enmarcado en un análisis de contenidos de los recursos obtenidos en el trabajo de campo. De este modo, se logra un esquema dinámico que resume el ciclo de las políticas públicas objeto de estudio, pero que también permite advertir las influencias que en el contenido e implementación de la norma pueden haber tenido las tensiones entre los distintos actores políticos implicados durante el proceso de elaboración.

Avanzando en la lectura, el Capítulo 6 evalúa el articulado de las leyes 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual argentina y 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual española de forma comparada, de acuerdo con la adaptación metodológica de los indicadores de desarrollo mediático propuestos por UNESCO (2008). En su conjunto, los indicadores propuestos por esta organización proporcionan un mapa completo de la ecología mediática a fin de velar por la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación. Teniendo en cuenta que el objeto de estudio principal de la presente investigación hace referencia a la legislación general en materia audiovisual de Argentina y España, se han tomado de esta propuesta aquellos indicadores que resultaba posible aplicar a las mismas. De este modo, la matriz de análisis utilizada contempla las siguientes dimensiones: generalidades, espectro, órgano regulador, monitoreo, concentración, contenidos y medios comunitarios. De manera particular también se analiza el régimen legal previsto para los servicios públicos de radiodifusión en cada una de las dos normativas. El apartado termina con una aproximación al proceso de implementación de ambas legislaciones para obtener, en la medida de lo posible, una comprensión más profunda y una visión de conjunto sobre cómo se han desarrollado estas políticas públicas.

---

<sup>1</sup> La investigación bibliográfica consiste en la “observación científica de hechos que aparecen como objetos dados”. Su instrumento de recolección de hechos y datos son las fichas. En este tipo de investigación, las hipótesis son sometidas a validación lógico-mental; y el procesamiento de resultados se orienta a la ordenación y explicación.

Para finalizar, el objetivo del Capítulo 7 no es otro que el de establecer conclusiones sobre la hipótesis planteada y sobre el análisis realizado, así como realizar una serie de recomendaciones con objeto de contribuir a la mejora del diseño y la implementación de políticas públicas de comunicación.

Esta es precisamente la justificación última del proyecto que se aborda a continuación: mejorar la capacidad de los poderes públicos de dar respuesta a los problemas colectivos. Lo cual no se trata tanto de aplicar fórmulas o “recetas” realizadas con las más sofisticadas técnicas o con los mejores deseos sino, como afirmaba Lindblom (1991):

“[...] a partir del análisis del proceso, en continua evolución, de implementación de los programas públicos, entendiéndolos como procesos de aprendizaje social, de constante adaptación a un entorno cambiante, y con posibles reconsideraciones de objetivos y medios. Desde este punto de vista, sin duda, uno de los instrumentos más potentes al servicio del gestor público, y del establecimiento de programas de actuación con posibilidades de éxito, que anticipen problemas, que refuerzan la necesidad de argumentación y persuasión política, lo constituye el análisis de políticas públicas y su batería de estudios de caso y técnicas específicas” (Lindblom, 1991: 6).

## **2. Políticas públicas de comunicación en América Latina y Europa. El estado de la cuestión**

Las políticas de comunicación se forman en la encrucijada entre lo político y lo cultural, entre los diversos modos de vivencia dentro del sistema de comunicación y la forma altamente institucionalizada del Estado. Por eso, éstas son territorializadas y se elaboran predominantemente en el contexto nacional. Sin embargo, considerando el impacto de la globalización de la información y las comunicaciones y dado que las fronteras del Estado se han vuelto permeables, la investigación científica no puede focalizarse únicamente sobre el escenario del Estado Nación. Es en ese punto donde este capítulo que comienza toma su sentido, no pueden analizarse políticas de comunicación de ámbito nacional sin conocer primero el contexto histórico, político y social de este tipo de políticas en cada territorio, entendiendo éste en su concepción más amplia. De este modo, se hace necesario revisar el estado de la cuestión en el nivel europeo y en América Latina, así como es vital sentar las bases de lo que esta investigación entiende por políticas de comunicación. Para ello es necesario recuperar y analizar conceptos básicos como libertad de expresión, derecho a la información, derecho a la comunicación, interés público o servicio público. Principios básicos que la academia entiende que deberían regir toda acción o inacción en el terreno de las políticas de comunicación. Asimismo se repasan cuáles han sido las distintas aproximaciones que se han hecho desde el campo científico para acercarse al estudio de las políticas de comunicación, para terminar revisando cuáles son las principales tendencias y fuerzas dinámicas que pueden estar afectando en el plano supranacional a dichas políticas en Argentina y España respectivamente.

### **2.1 El debate sobre la libertad de expresión**

Muchas veces confundida o mezclada con el concepto de derecho a la información, Duhalde aclara: “el derecho a la información resulta superior de la noción de libertad de expresión, porque tiende a conciliar los intereses de quienes dan y reciben información, garantizando igualmente el derecho a buscar información” (Duhalde en Panozo, Rojas, y Zapata, 2010: 41).

Con todo, la libertad de expresión (Camacho, 2007: 68) se torna indispensable en el correcto devenir democrático, y es requisito indispensable desde sus inicios, como motor del Estado moderno. Sin embargo, el actual concepto de derecho a la información es el resultado de su propio desarrollo histórico, desde los primeros ejercicios del Estado liberal (Constituciones francesa y americana) en el que la libertad de expresión se identificada jurídicamente con la propia información en un sentido elitista y más relacionado con el intercambio periodístico, hasta su universalización en su definición para convertirse en uno de los Derechos Humanos y la inclusión de las nuevas tecnologías.

Como ejemplo de definición clásica, se puede tomar la siguiente de López Ayllón (1984: 160), en la que se disecciona el concepto en sus diferenciados componentes: “Derecho a la información es un conjunto de tres facultades interrelacionadas –difundir, investigar y recibir información- agrupadas en dos vertientes a saber: a) el derecho a informar y b) el derecho a ser informado”. Si bien, las categorías propuestas por Ayllón no han sido variadas, durante las últimas décadas si lo han hecho los medios y las posibilidades de aplicación de dicho derecho, mundializando los canales y los flujos informacionales, y por tanto su definición implícita. Es por eso que en las discusiones actuales se consideran aspectos más amplios a la hora de su aplicación: “El derecho humano a la información se integra por tres facultades jurídicas, que pueden ejercitarse separada o conjuntamente: facultad de

investigar, facultad de recibir y facultad de difundir, sean informaciones u opiniones a través de cualquier medio de comunicación masiva, sin limitación de fronteras” (Camacho, 2007: 79).

No obstante, la discusión se ha traducido en términos de definir el derecho, desde mediados de los años setenta y gracias a las insustituibles aportaciones del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), ya no como derecho “a la información”, sino sustituir la nomenclatura y redefinirlo como derecho “a la comunicación”, como “derecho a ser informados, pero también el derecho a poder expresar, el derecho a decir, el derecho a manifestar la palabra, el derecho a ser escuchados, el derecho a constituirse ciudadanos en los procesos comunicacionales (Carrasco y Contreras, 2006: 27; Hamelink, 2002).

Dicho debate, en la traducción regulatoria, aunque más allá de la articulación propiamente legal y nacional presente en todos, o casi todos los países del espacio iberoamericano, constituye un referente histórico presente ya durante varios siglos (Arroyo, 2007; Camacho, 2007; Duhalde, 1999; López Ayllón, 1984; Panozo et al., 2010), en el que Camacho (2007: 69-70) reconoce la existencia de tres etapas diferenciadas: una primera etapa empresarista, identificada con la idea de tener y con la empresa informativa, concerniente a los primeros años del Estado liberal; una segunda etapa profesionalista, relacionada con la idea de ser, en la que se prioriza la calidad del trabajo y el aporte intelectual, coetánea al desarrollo de los medios durante finales del siglo XIX y principios del XX; y una tercera etapa universalista, vinculada con la idea del deber ser, en la que se consagra la titularidad universal de los derechos humanos y que comienza con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La primera inclusión del derecho a la información se puede situar en la definición liberal de “libertad de expresión” (Camacho, 2007), propia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada el 25 de agosto de 1789 por la Asamblea Constituyente de Francia: “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los más preciosos derechos del hombre; por lo tanto, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad, en los casos determinados por la ley” (art. 11).

Existen textos como el de Habermas (1981) o el de Curran y Seaton (1991) que revisan con detalle los antecedentes liberales del concepto durante el siglo XVIII y explican cómo la libertad de expresión desempeñaba un rol clave en la ideología del liberalismo de la época, en el sentido de garantizar la propiedad privada de los dueños de periódicos y limitar el accionar del Estado, tanto en su función de censor, como por su potencial de accionar a favor de una democratización general de la estructura comunicacional. Habermas (1981) señala que la primera etapa de expansión de la esfera pública implicó una creciente importancia de los debates que procuran influir en el sentido social, con transformaciones fundamentales en la propia idea de lo público como lo opuesto a lo privado. En este nuevo ámbito de la vida pública y social que no pertenece al mundo del trabajo ni al ámbito privado familiar se promueven nuevas ideas políticas. Este nuevo espacio se desarrolló a medida que la sociedad industrial burguesa fue constituyéndose y ganando mayores niveles de participación política. Los medios de comunicación, entre otras instituciones, tomaron un protagonismo central en este espacio público burgués.

Posteriormente, el proceso de concentración de la prensa y el surgimiento de nuevos medios tornaron necesaria una revisión de la intervención del Estado. En este contexto se produce el nacimiento del concepto “derecho a la información”, que surge con la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 19 se incluye: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” (UNESCO, 1948). El nuevo término implicó algunos avances, sobre todo pensando en que de un individuo predominantemente emisor (derecho de expresión del pensamiento) se pasó a considerar al individuo como receptor (derecho a ser informado).



Dentro del mismo espíritu conciliador del mundo de posguerra, en lo concerniente más concretamente a la región americana, se incluye nuevamente una referencia más concreta en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en Bogotá en 1948 en la IX Conferencia Internacional Americana, la misma que aprobó la creación de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEA) y que fue germen, posteriormente, de la denominada Convención Americana sobre Derechos Humanos (o más conocida popularmente como Pacto de San José de Costa Rica): “Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio” (OEA, 1948).

Surgiendo entonces como base de la posterior organización interamericana, en el año 1969, se aprueba en la asamblea de la OEA la Carta de San José de Costa Rica (1969) o Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre los que también queda incluido el derecho a la información en el artículo 13: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (OEA, 1969).

La ratificación vinculante de dicho pacto, fue realizada, durante las siguientes décadas, por la gran mayoría de países miembros, siendo firmada, ratificada y depositada tal y como se describe en la Tabla 1. Se añade además en el anexo I una tabla comparativa que da cuenta de las regulaciones nacionales que contemplan el Derecho a la Información en los distintos países del ámbito iberoamericano.

**Tabla 1. Información general del Tratado B-32 Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”**

PAISES SIGNATARIOS	FIRMA	RATIFICACION/ADHESIÓN	DEPÓSITO
Antigua y Barbuda	-	-	-
Argentina	02/02/84	08/14/84	09/05/84 RA
Bahamas	-	-	-
Barbados	06/20/78	11/05/81	11/27/82 RA
Belize	-	-	-
Bolivia	-	06/20/79	07/19/79 AD
Brasil	-	07/09/92	09/25/92 AD
Canadá	-	-	-
Chile	11/22/69	08/10/90	08/21/90 RA
Colombia	11/22/69	05/28/73	07/31/73 RA
Costa Rica	11/22/69	03/02/70	04/08/70 RA
Dominica	-	06/03/93	06/11/93 RA
Ecuador	11/22/69	12/08/77	12/28/77 RA
El Salvador	11/22/69	06/20/78	06/23/78 RA
Estados Unidos	06/01/77	-	-
Granada	07/14/78	07/14/78	07/18/78 RA
Guatemala	11/22/69	04/27/78	05/25/78 RA
Guyana	-	-	-
Haití	-	09/14/77	09/27/77 AD
Honduras	11/22/69	09/05/77	09/08/77 RA
Jamaica	09/16/77	07/19/78	08/07/78 RA
México	-	03/02/81	03/24/81 AD
Nicaragua	11/22/69	09/25/79	09/25/79 RA
Panamá	11/22/69	05/08/78	06/22/78 RA
Paraguay	11/22/69	08/18/89	08/24/89 RA
Perú	07/27/77	07/12/78	07/28/78 RA
República Dominicana	09/07/77	01/21/78	04/19/78 RA
San Kitts y Nevis	-	-	-
Santa Lucía	-	-	-
St. Vicente & Grenadines	-	-	-
Suriname	-	11/12/87	11/12/87 AD
Trinidad & Tobago	-	04/03/91	05/28/91 AD

Uruguay	11/22/69	03/26/85	04/19/85 RA
Venezuela	11/22/69	06/23/77	08/09/77 RA

Fuente: <http://www.cidh.org/Basicos/Spanish/Basicos2a.htm>. Consultado el 13 de Julio de 2014.

El concepto de derecho a la comunicación, como se afirmaba anteriormente, abarca y supera también a la propia noción de derecho a la información. Fue enunciado por primera vez por el francés Jean D´Arcy (1969), como un posible nuevo derecho del hombre. D´Arcy señala que este derecho fundamental estuvo sobrentendido en todas las libertades que habían sido conquistadas con anterioridad –libertad de opinión, expresión, prensa e información–, sin embargo la aparición de nuevas tecnologías y el surgimiento de grandes corporaciones mediáticas desde mediados del siglo XX había hecho olvidar su existencia. El autor de la propuesta no enuncia el contenido real de este derecho, sino que confía esta tarea a la comunidad internacional y a la propia sociedad civil:

“[...] vendrá el día en que la Declaración Universal de los Derechos Humanos tendrá que incluir un derecho más amplio que el derecho del hombre a la información. Este es el derecho de los hombres a comunicarse.” (D´Arcy en Hamelink, 2002).

En los años ochenta y noventa el debate sobre el derecho a la comunicación bajó de intensidad, excluido en el ámbito de las organizaciones internacionales y arrinconado en las agendas del Tercer Sector. No obstante, en los últimos años parece haberse reavivado la preocupación, recibiendo un fuerte impulso por parte de los nuevos movimientos sociales –redes, mediactivismo, anti/altermundialismo– y del renovado interés por la comunicación por parte de algunas instancias internacionales –FAO, USAID, Banco Mundial, etc. –.

Desde noviembre de 2001, una coalición internacional de organizaciones de la sociedad civil emprendió la Campaña CRIS (Communication Rights in the Information Society), con la expectativa de aprovechar la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (Ginebra, 2003; Túnez, 2005) para situar en el foro esta demanda, sin conseguir ningún avance significativo al respecto. En el marco de esta campaña, fue presentada una nueva Declaración de los Derechos a la Comunicación, diseñada por Cees J. Hamelink y basada en los principios claves de libertad, inclusión, diversidad y participación (Mueller, Brenden, y Pagé, 2007). Hamelink (2003), en el Foro Social Mundial sobre los Derechos de la Comunicación (Ginebra, 2003), señalaba cinco principios en los que debería basarse una Declaración Universal sobre los Derechos a la Comunicación y los vinculaba a las declaraciones de Derechos Humanos en vigor: i) principio de la libertad de expresión; ii) principio de protección de la privacidad; iii) principio de inclusión; iv) principio de la diversidad; v) principio de la participación.

El hecho de que no exista hasta la fecha una formulación exacta de este derecho fundamental no impide que el ideal siga guiando los reclamos y ambiciones de diversos colectivos sociales, con el objeto de garantizar que todo individuo tenga derecho a informar y ser informado, oír y ser oído, independientemente de su posición social o geográfica, en servicio de la construcción ciudadana y democrática. No obstante, en los últimos tiempos, tanto la libertad de expresión como el derecho a la comunicación parecen haberse convertido en los argumentos de las grandes corporaciones mediáticas en un intento por reforzar su postura frente a los cambios normativos que afectan directamente sobre sus intereses empresariales (Mastrini, 2013). Por este motivo, y para comprender el enfoque de este trabajo acerca de las políticas de comunicación hay dos conceptos clave que merecen revisarse antes de seguir avanzando: por un lado el interés público y por otro la noción de servicio público.

## 2.2 Del debate sobre la libertad de expresión a la concepción del interés público: regulación para la libertad comercial

La libre expresión de las personas, como elemento principal del constitucionalismo republicano constituye el eje central de la realización de dos valores fundamentales: la plena autodeterminación y realización de las personas, así como su socialización –o dicho de otro modo, la creación de las condiciones para la participación del individuo libre y autodeterminado en los procesos de discusión y cambio social-. En suma, la expresión y la comunicación constituyen factores democráticos básicos en la medida en que son un presupuesto fundamental de la efectividad del control ciudadano del ejercicio del poder y del cambio en cualquiera de las distintas facetas de la vida colectiva (Baker, 1989: 59).

En una sociedad democrática modelo, la mera presencia pública de cualquier forma de conducta, en la medida en que suponga la exteriorización de pensamientos y sentimientos individuales, no dejará de hacer presente y de brindar una oportunidad de discutir formas alternativas de desarrollo de la personalidad –contribuyendo inevitablemente a la propia reproducción social-, y por ello, solo puede ser merecedora de la máxima protección, en términos, precisamente, de libertad de expresión.

De manera particular, debe advertirse aquí acerca de los riesgos que presentaría una concepción de dicha libertad como algo directamente vinculado o exclusivamente relativo al funcionamiento de las instituciones políticas propias de toda democracia. En este sentido, la libertad de expresión se encuentra al servicio de algo más amplio, a lo que Balkin (2004) se refiere con el término de “cultura democrática”. Esto es, la libre y adecuada participación de cada individuo en las diversas y variadas formas posibles de producción cultural –en el sentido amplio del término- y de desarrollo de las ideas en las diversas comunidades y subcomunidades, lo cual, en última instancia, constituye un elemento constitutivo en cuanto tales individuos.

Desde el pensamiento liberal, el ejercicio de las libertades de la comunicación tiene lugar en el seno de un específico mercado: el mercado de las ideas<sup>2</sup>. Según esta teoría, el ejercicio de las libertades de comunicación –en la terminología estadounidense, de la libertad de expresión reconocida en la Primera Enmienda de la Constitución<sup>3</sup>- bajo la forma de un debate robusto y amplio merece la máxima protección en la medida en que constituye el único canal a través del cual puede acabar surgiendo la verdad. Este surgimiento de la verdad es el resultado, por una parte, de situar a las libertades individuales de la comunicación en una posición preeminente, así como, por la otra, de entender que este ejercicio individual permite la pública confrontación de todo lo que cualquier sujeto puede pretender expresar. Todo ello supone un debate, el cual, en principio, no merece otra forma de regulación que no tenga como finalidad evitar la presencia de interferencias en el ejercicio de los derechos individuales.

Dentro de la discusión de las dimensiones económicas y de teoría democrática de la metáfora del mercado de las ideas, Napoli (2001) apunta algunas otras críticas clásicas que hacen referencia por una parte, a la idea de igualdad en el acceso y a la capacidad de todos los individuos de que sus ideas sean escuchadas, afirmación que se revela insostenible en la era de los medios de comunicación industrializados y de la concentración de la propiedad mediática; y por otra parte, a cómo un mercado de las ideas robusto promueve realmente el surgimiento de la verdad o, en último

---

<sup>2</sup> Una amplia descripción de la teoría clásica del *marketplace of ideas* se puede encontrar en Baker, C. E., *Human Liberty and Freedom of Speech*, cit., pp. 6 y ss.

<sup>3</sup> Según esta primera modificación de la Constitución estadounidense en 1791: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances”. Obsérvese, y volveremos sobre ello en su momento, que se distingue entre la libertad de expresión y la libertad de prensa –léase de los medios de comunicación- como dos libertades distintas.

término, si este mercado de las ideas promueve una mejora en el procedimiento de toma de decisiones y como consecuencia un mejor funcionamiento de la democracia.

Debido precisamente a los problemas que suscita dicha concepción, posteriormente, surgieron dos modificaciones parciales de este modelo del mercado de ideas que pretenden de algún modo corregir sus deficiencias. En primer lugar, una corriente que centra su atención en el contenido de las ideas que merecen entrar en el intercambio del mercado, con la intención de mejorar su eficiencia. De este modo, podrían entenderse que determinadas formas de expresión merecerían una mayor consideración que otras; lo que se traduce en pensar que la comunicación que merece el adjetivo de política, como consecuencia del alcance y la naturaleza de los temas que abarca, es una comunicación que requiere de algún modo ser privilegiada (Meiklejohn, 1965). El problema reside en la arbitrariedad que puede suscitar la distinción de lo estrictamente político de aquello que no lo es.

La segunda modalidad corregida del concepto del mercado de las ideas responde a una metodología de corte económico conocida como el modelo del *fallo del mercado*. Esta nueva corriente si bien parte del modelo del mercado de ideas, reconoce la existencia de ciertas imperfecciones en dicho mercado que justificarían la implementación por parte del poder público, de mecanismos adecuados de corrección con la finalidad de alcanzar un funcionamiento eficiente. Estos mecanismos de intervención en la práctica pueden ser diversos pero con una filosofía común: garantizar o robustecer el acceso al mercado de las ideas por parte del mayor número de *puntos de vista* posibles (Peacock, 2000). Esta nueva concepción no resuelve el problema y sugiere varias cuestiones: en primer lugar, habría que concretar qué significa garantizar la presencia igualitaria de todos los puntos de vista, pero también explicar qué supone, en realidad, garantizar dicha presencia igualitaria y definir con base a qué instrumentos concretos podría garantizarse (Baker, 1989).

El mejor ejemplo aplicado de esta corriente de pensamiento lo constituye la conocida en su día en Estados Unidos como *fairness doctrine*. De manera resumida, la señalada doctrina, que intentaba acotar la idea de *public interest* que aparece, de modo más o menos genérico, en la legislación sobre comunicaciones, suponía la imposición por parte de la FCC de una serie de especificaciones relativas al modo en el que los medios de comunicación privados, en concreto los audiovisuales, presentaban a la audiencia una determinada controversia en torno a aquello que merecía la consideración de *public issues* (Napoli, 1999; Segovia, 2001). Concretamente, se estableció el deber de reflejar los diversos puntos de vista existentes, y de manera particular los puntos de vista que planteasen una relación de oposición entre sí. Lo cierto es que el apoyo a esta teoría decayó relativamente pronto debido fundamentalmente a dos factores. En primer lugar, por la dificultad que supone definir con precisión lo que eran *public issues* que respondieran a la vez, al calificativo de controversial: en particular, de cuándo una determinada materia merecía verdaderamente el calificativo de controvertida y qué formas de oposición debían ser objeto de contraste. En segundo lugar, su ineficacia. El resultado de la *fairness doctrine* supuso que los operadores privados haciendo uso de su libertad para escoger los temas que colocaban en la agenda, tendiesen a buscar aquellos que manifiestamente no pudiesen encajar dentro de dicha noción de lo público y lo controvertido, haciendo desaparecer del espacio de comunicación propio de las grandes cadenas de televisión debates importantes de la vida pública norteamericana (Fiss, 1996: 58 y ss.).

En definitiva, la principal objeción que puede plantearse con relación a esta forma de corrección del *marketplace of ideas* desde el punto de vista de Baker (1989: 46) radica en el hecho de que, presuponiendo el mismo, olvida que lo importante no es lograr la mera presencia pública de discursos formalmente contrapuestos, sino la creación de las condiciones para un diálogo verdaderamente democrático. No obstante, Napoli (2001) señala que las diversas interpretaciones de la metáfora del mercado de las ideas han sido acompañadas por diferencias en su aplicación. O lo que es lo mismo, la metáfora se ha utilizado para justificar muy diferentes tipos de medidas políticas.

Napoli (2001) concluye además en su investigación sobre la utilización de la metáfora del mercado de las ideas en la toma de decisiones de la FCC, que en los últimos años (desde finales de 1980 hasta la actualidad), la dimensión de la teoría democrática de la metáfora del mercado de las ideas ha estado prácticamente ausente del discurso de la FCC, más que en cualquier otro período de los 33 años estudiados (1967-1997). Esta tendencia sugiere que la teoría de la interpretación estrictamente económica de la metáfora del mercado las ideas comenzó a eclipsar a principios de la década de los noventa a la interpretación de la metáfora de la teoría democrática dentro de la FCC (Napoli, 2001: 119). Además este autor encuentra relaciones estadísticamente significativas entre el hecho de utilizar un discurso de carácter económico en contextos desregulatorios y no en pro-regulatorios:

“The marketplace of ideas metaphor is somewhat more prevalent within deregulatory contexts than pro-regulatory contexts, a tendency that has become more pronounced over time. In addition, over time the Commission has been less likely to interpret the metaphor within democratic theory contexts. Together, these trends suggest a narrowing of the FCC’s interpretation and application of the marketplace of ideas metaphor. Specifically, these trends suggest that the Commission increasingly is emphasizing the economic theory dimension of the metaphor over the democratic theory dimension and that this increasingly unidimensional interpretation is consistently associated with deregulatory actions. These results have important implications in terms of both the role of metaphor in policy decision making and the institutional evolution of the FCC.” (Napoli, 2001: 122).

Y más adelante:

“The political nature of the policymaking process encourages conceptual ambiguity of the foundation principles, as this facilitates their greater flexibility as rhetorical tools in advocating particular policy outcomes.” (Napoli, 2001: 276).

Ante esta diversidad de concepciones derivadas de la libertad de expresión, el modelo ideal por el que apuesta esta investigación, más que en la regulación o la específica promoción de determinados contenidos, se centra en la necesaria creación de aquellas condiciones estructurales que permitan contextualizar y tratar adecuadamente las diversas y posibles aportaciones comunicativas de los individuos, así como, en especial, afrontar debidamente determinadas formas de dominación sobre los mismos, dentro de un espacio que no podrá ser ya un mero mercado para la compra y venta, sino una verdadera arena pública de corte radicalmente distinto. Para vertebrar y garantizar este nuevo espacio público las sociedades deben enfrentarse a la concepción de políticas de comunicación (Covi Druetta, 2011). Tradicionalmente se identifican dos modelos o posiciones dominantes que se ocupan del impulso de las políticas de comunicación. La primera, la identificamos con la tradición liberal y la ideología del libre mercado; y, la segunda, con la tradición normativa de servicio público, afín a un pensamiento progresista de intervención del Estado, en la actualidad impulsado por la socialdemocracia (Gómez, 2006).

La liberal promueve la no-intervención de los Estados en el mercado de las comunicaciones. Esta perspectiva contempla las instituciones estatales solo como árbitros de los mercados, que procuran una competencia efectiva y una infraestructura adecuada. Subyace detrás la retórica del libre mercado afirma Garnham (1998), en donde según este presupuesto las empresas privadas, a través de las reglas y condiciones del libre mercado, serán las que garanticen la diversidad de las expresiones culturales y propicien un debate abierto en el seno de sus sociedades (Curran y Myung-Jin, 2000). Esta perspectiva entiende además que al público se le ofrece lo que demanda a partir de sus consumos y de su libertad de elección (Croteu y Hoynes, 2001)

La tradición normativa de servicio público por su parte, se identifica con los presupuestos relacionados con el bienestar social y económico, el desarrollo democrático, procurando libertad, diversidad cultural y acceso universal, calidad de contenidos y responsabilidad social, así como la legítima intervención de los Estados sobre los mercados comunicativos con propósitos sociales y culturales (Van Cuilenburg y McQuail, 2003).

Los medios de comunicación juegan un papel esencial en la construcción de una sociedad democrática y plural y en este sentido, creemos que el interés público es un concepto clave para entender la lógica de cada uno de los dos modelos dominantes de las políticas de comunicación. Además es importante esta noción, ya que es frecuente que las leyes y reglamentos sobre medios o industrias culturales apelen al interés público. Partimos así de la definición de McQuail, que concibe el interés público como “el complejo de los supuestos beneficios informacionales, culturales y sociales para la sociedad en general, que van más allá de los intereses inmediatos, particulares e individuales de los que participan en la comunicación pública, sea como emisores o como receptores” (McQuail, 1998: 27).

Debemos señalar que la posición identificada con el modelo de libre mercado, entiende el interés público como los distintos deseos que tienen las audiencias a partir de la popularidad de los contenidos, medido a través del rating. Sin embargo, desde la posición normativa de servicio público las industrias culturales son una parte crucial de las democracias modernas, no son simples industrias centradas en el beneficio económico, sino fuentes primarias de información y difusoras de valores cívicos y culturales.

“la problematización de la relación de los ciudadanos con los medios exige, a nuestro modo de ver, la necesaria redefinición de nociones al uso como la idea de interés público y, en general, las formas y estrategias de defensa de las políticas democráticas de comunicación y las estrategias de oposición y lucha por el cambio social, desde el reconocimiento de la emergencia de un nuevo sujeto y una nueva subjetividad política, y, desde luego, partiendo del reconocimiento de la constitución de un nuevo contexto social.” (Sierra Caballero, 2011: 215).

Es común pensar en interés público como un concepto que se opone al interés privado o al interés de cada persona. Esto es parcialmente cierto, ya que el interés público constituye el interés social o del todo; pero también lo anterior no es excluyente del interés de cada individuo o persona. Podría entenderse en principio, el interés público como un conjunto de condiciones que permiten que todas y cada una de las personas y los grupos sociales puedan desenvolverse y alcanzar su plena realización; sin embargo, dado que el anterior concepto es lo suficientemente abstracto, es posible que no se abarcara de manera clara y concisa. Su definición no es tarea simple, ya que su carácter de abstracto es precisamente lo que lo hace un concepto jurídico indeterminado. En cualquier caso, el interés público no puede percibirse como algo que se contrapone o que contraviene el derecho de cada individuo. Si no se profundiza en el estudio del concepto en cuestión podría llegarse a la conclusión que consiste en algo autónomo, desvinculado totalmente de los intereses de cada una de las partes que precisamente componen este interés social. Es por esto, que no se le puede atribuir a este concepto un “status” de algo que existe.

Aunque el significado exacto del término se puede discutir, podemos hablar de la existencia de un interés “público” cuando un tema es ampliamente considerado como esencial para el bienestar a largo plazo de la sociedad y sus miembros. Desde los primeros tiempos, las comunicaciones físicas, como carreteras, puentes, canales y puertos fueron construidos y mantenidos con fondos públicos para el bien general. Sin embargo, los medios modernos de comunicación han añadido nuevos aspectos a los servicios de comunicación, planteando cuestiones nuevas y más complejas sobre lo que es el interés público. Estas cuestiones pueden ser consideradas en términos de tres funciones principales: político, cultural, social y económica. Estos pueden estar ubicados en un marco más amplio de política y regulación, como se muestra en el modelo de Van Cuilenburg y McQuail (2003: 184). Se revisan a continuación los tres componentes principales del interés público, como se indica en su modelo.

1. **Las funciones políticas de los medios de comunicación.** La maquinaria de la política, especialmente la competencia entre las partes para obtener legitimidad a través de elecciones democráticas, simplemente no puede funcionar sin un flujo grande y continuo de información en el ámbito público. La participación activa en la vida política de la mayoría es un componente esencial de la democracia y aún más importante si cabe en otras

formas de estado tales como la poliarquía (Dahl, 1997), pero también depende de un flujo adecuado de comunicación con y entre los ciudadanos y los órganos constitutivos. Las posibilidades de expresar y difundir puntos de vista críticos del gobierno tienen que existir, junto con propuestas para la política y las nuevas ideas. La reglamentación es necesaria para asegurar todas estas condiciones.

2. **Las funciones socio-culturales de los medios de comunicación.** Las funciones sociales y culturales de la comunicación hacen referencia a la función de información, entretenimiento y educación pública. Los medios de comunicación juegan un papel esencial en: la expresión y la continuidad de la identidad nacional y cultural; el reflejo de las formas regionales, étnicas y de otro tipo de diversidad; y la unión, por medio de la intercomunicación, de las comunidades en particular y de la sociedad en su conjunto. Cada campo institucional específico de la vida social y cultural (por ejemplo, la educación, las artes, el ocio y el deporte, la religión, la ciencia) tiene amplias necesidades de comunicación interna y externa.
3. **Funciones económicas de los medios de comunicación.** El valor económico de la comunicación a la sociedad es inconfundible y aumenta constantemente. Los medios de comunicación y muchas otras actividades relacionadas con la comunicación son industrias en sí mismas, la producción de productos informativos. Un sector importante y creciente de la producción industrial se dedica a la electrónica y el hardware de tecnología de la información y software de todo tipo. Por ello no debería ser sorprendente que las empresas de comunicación estén regulados al igual que otros negocios. A menudo se formulan políticas específicas para estimular la aplicación de tecnología de la comunicación en la economía y el crecimiento del sector de tecnologías de la información; pero también pueden ser destinadas a proteger los intereses económicos nacionales<sup>4</sup>. La regulación del mercado de los medios también tiende a reducir los monopolios y a estimular la competencia por razones de eficiencia.

McQuail cita a estudiosos de filosofía política como Barry, para quien “este concepto ha sido usado de manera tan imprecisa durante mucho tiempo, y se ha abusado tanto de él, que sería mejor abandonarlo por completo” (Barry en McQuail, 1998: 48). Después de descartar otras opciones y aún recordando lo impreciso del término McQuail propone una definición de interés público específica para el sector comunicacional:

“[...] admitiremos tratar las diferentes declaraciones de interés público referidas a la comunicación como una serie de reivindicaciones o propuestas rivales que tienen un componente normativo. Quedará en manos del sistema político o legal juzgar entre reivindicaciones en conflicto, aunque las decisiones se pueden delegar en autoridades, como la FCC, o un organismo regulatorio del sistema postal o de emisión nacional (como la British Independent Television Commission; el Conseil Supérieur de l’Audiovisuel francés), que adoptarán resoluciones profesionales sobre lo que más convenga al público en su totalidad de acuerdo con decisiones políticas y jurídicas. La mayoría de las cuestiones estructurales se suelen dirimir por vía política, mientras que los detalles de disposiciones sobre contenidos quedan a menudo en manos de organismos especializados de las instituciones mediáticas.” (McQuail, 1998, p. 56).

Siguiendo a Napoli (2001), las agencias especializadas son las mejor preparadas para definir el interés público, pero su justificación radica en su capacidad para interpretar adecuadamente las necesidades regulatorias de la industria. De todas formas esto no representa un problema para Napoli porque en su visión pluralista, el proceso de formulación de políticas está diseminado entre un conjunto de participantes, en el que los actores involucrados justifican sus intereses en el concepto de interés público, y donde el resultado suele representar un compromiso entre los intereses en disputa. Cabe destacar que la concepción de Napoli se acerca mucho más a una visión

---

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, las quejas sobre la piratería y los argumentos sobre el proteccionismo cultural entre los EE.UU. y Europa en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

mercado-céntrica que la de McQuail (1998), quien incluye una visión cultural del problema de la regulación de los medios. Cabe mencionar que la actuación de la Administración Pública tiene como base el interés público; en consecuencia, toda actividad de aquella que estuviera en contra del mismo sería indudablemente inválida o ilegal. La finalidad del interés público tiene total vigencia en la actualidad, ya que seguirla se concreta en la legalidad y el acierto de las resoluciones o actuaciones por parte de las autoridades administrativas.

### **2.3 El concepto clave de servicio público: intervención estatal y planificación cultural**

Tal y como se avanzó antes, junto con el concepto de interés público, la noción de servicio público se torna también indispensable para entender las políticas de comunicación sobre las que se profundizará más adelante. El servicio público como concepto tiene su antecedente primero en Francia hacia finales del siglo XVIII, y se encuentra inspirada, fundamentalmente, en la jurisprudencia de los tribunales administrativos, comentada y desarrollada por la doctrina del país, que tiene como sus más claros exponentes a la escuela de Burdeos representada principalmente por Duguit, Jeze y Hauriou (Fernández Ruiz, 1995). La propia naturaleza jurisprudencial del concepto ha sido la causante de su evolución variable. De hecho, no hay un criterio único de definición sobre la concepción de servicio público y éste ha sido interpretado de muy diversas maneras en los distintos contextos históricos y políticos. La calificación como servicio público no es una calificación menor, se trata de un concepto básico, medular, en el sistema jurídico y en el derecho administrativo. De que algo se pueda concebir como servicio público o no, se desprenden consecuencias jurídicas importantes y este es el motivo por el cual la noción de servicio público se encuentra condicionada por las ideologías de cada momento, como explica Ramón Parada (2002) en el siguiente párrafo:

“El servicio público es un término polémico por la tensión político ideológica que suscita entre quienes ven en los servicios públicos los males de la estatalización, la burocracia, el aumento del intervencionismo y del déficit público en contraste con la iniciativa y la empresa privada, el no va más de la eficiencia económica y servicial; para otros, el servicio público es la técnica única de que se dispone para atender las necesidades vitales de los ciudadanos en régimen de igualdad y a cubierto de la explotación y el lucro de guía a la empresa privada.” (Parada, 2002: 422).

En líneas generales se puede establecer que donde hay un interés del conjunto de la ciudadanía, superador del interés individual, existe la necesidad de un servicio de tipo público. Ese interés general debe ser garantizado por el Estado, haciendo accesible esos servicios al conjunto de la ciudadanía. Esto no implica que el Estado deba ser quien necesariamente preste el servicio pero sí, que sea el garante de que las condiciones de suministro no sean asumidas por completo por el mercado. Así entendido, la energía, los transportes, y las comunicaciones serían considerados como servicios públicos. Una primera definición de servicio público, dada por el canadiense Gaëtan Tremblay (1988), puede servir como punto de partida para profundizar en el concepto:

“El servicio público es una actividad considerada de interés general para la comunidad, y como tal reconocida por el Estado. Dicha actividad no puede abandonarse a la iniciativa privada y a las leyes del mercado. Y, por lo tanto, el Estado asume su responsabilidad y su control, sometiéndola, si fuera necesario a un régimen jurídico especial.” (Tremblay, 1988).

En relación con la definición propuesta, pueden detallarse un conjunto de principios rectores que serían comunes a todos los servicios públicos:

- a) La Obligatoriedad: las autoridades administrativas están obligadas a hacer funcionar el servicio público, bien sea por la acción inmediata de sus órganos o bajo el control de los mismos.



- b) La Igualdad: esto significa que los empleados públicos deben prestar los servicios que tienen por atribución, a pedido de cualquier persona, dentro de lo que establece la ley; teniendo en cuenta que todos los usuarios de una misma categoría están sometidos a las mismas tasas y tendrán de igual forma, idénticas posibilidades de acceso a los mismos
- c) La Continuidad: la población debe contar con total seguridad con la prestación de los servicios públicos, esto debido a la importancia que tienen y es por ello que en la mayoría de los países se limita el ejercicio de derecho a huelga en los servicios públicos. Conforme a este principio se aprecia el carácter estricto de los plazos en los contratos administrativos y la teoría de la imprevisión que establece que ningún tipo de trastorno económico es fuente válida para impedir la prestación.
- d) La Mutabilidad: el interés general es variable, por lo tanto, el régimen aplicable a un servicio también debe serlo, es decir, las autoridades competentes podrán hacer las modificaciones que consideren necesarias en las reglas concernientes a la organización y funcionamiento del mismo.
- e) Principio de indivisibilidad: sumamente relacionado al tipo de lógica económica que encierra la prestación de servicios públicos: la posibilidad de constituirse como monopolio natural<sup>5</sup>. Este principio sostiene, que no se pueden dividir los prestadores porque es más eficiente que haya uno a que haya varios. Las economías de redes a diferencia de los mercados competitivos, en general, tienden a este principio, donde un solo prestador alcanza a todos los usuarios de la manera más barata.
- f) Externalidades positivas: los servicios públicos poseen condiciones económicas (perjudiciales o beneficiosas) que no pueden ser captadas por el sistema de precios del mercado. La mejora del servicio tiene como efecto la proporción de una serie de beneficios agregados sociales y económicos.

El hecho de que la radiodifusión sea considerada como servicio público en muchos países de Europa, África y Asia se debe fundamentalmente a dos argumentos. Por una parte, las pretendidas limitaciones técnicas y condicionantes económicos, que sitúan a la radiodifusión en una situación particular con respecto a otros medios de comunicación como la prensa escrita. En el inicio la mayoría de los estados europeos asumieron que ante la imposibilidad de garantizar una amplia competencia, para alcanzar un interés público que fomentara el desarrollo económico del sector y la presencia de un balance informativo y cultural, era conveniente crear corporaciones públicas de radiodifusión de carácter monopólico. Por otra parte, la importancia de la radiodifusión, como instrumento fundamental para la transmisión de información, cultura y entretenimiento y como destacado vehículo de formación de la opinión pública. Sin embargo el escenario digital actual parece poner en entredicho la necesidad de regulación bajo el viejo argumento de la escasez de frecuencias. Como en todos los debates académicos, hay además investigadores posicionados en cada uno de los dos extremos. Por un lado se encuentran los partidarios de considerar la radiotelevisión como un servicio público, y por otro los detractores de esta propuesta. Entre el segundo grupo se encuentran autores como José Luis Fernández (1960: 44) que señala que si bien se trata de una actividad de interés público, no debe considerarse un servicio público. Las principales razones que el esgrime son: que no existe prestación concreta a favor de cada individuo, que no existe relación jurídica directa entre la empresa y el beneficiario, que no satisface una necesidad colectiva inaplazable, que además se realiza con ánimo de lucro. De manera opuesta autores como Félix Fernández Shaw (1991: 189) y Jorge Fernández Ruiz (2002: 42-43) se han preocupado de refutar esta postura y elaborar una justificación argumentada del por qué sí debe ser considerado un servicio público<sup>6</sup>. Algunas voces críticas con esta postura son las de Carmen Chinchilla Marín (2000) y José Carlos Laguna de Paz (1995). La primera autora afirma: “Siempre he pensado que el mejor argumento contra la consideración o calificación de la televisión como

---

<sup>5</sup> Se entiende por tal al tipo de monopolio que por motivos de eficiencia económica entiende que la prestación del servicio debe ser realizada por un solo operador, dado que la multiplicidad de prestadores no sería beneficioso. Los costos fijos elevados resultan un impedimento concreto a la instauración de un mercado de lógica competitiva.

<sup>6</sup> Para leer la contraargumentación detallada punto por punto, consultar el texto completo de Jorge Fernández Ruiz (2002: 42-43) en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/318/6.pdf>. Último acceso el 3 de Abril de 2013.

servicio público es ver la televisión para concluir, y ese es un problema real y no teórico, que la televisión no sirve al público, luego no es verdad que sea un servicio público” (Chinchilla Marín, 2000: 115). Laguna de Paz (1995: 226-230), por su parte, explica que el mejor sistema para intentar salvaguardar los valores implicados en la radiodifusión, con todas las imperfecciones que se puedan observar, es la competencia y el mercado.

Atendiendo a los sistemas de radiodifusión de los distintos países existen también dos formas principales de estructurar la radiotelevisión (Van Cuilenburg y McQuail, 2003): el modelo estadounidense, en el cual se otorgan licencias al sector privado para que éste las administre, y el modelo europeo donde se planificaban las políticas de emisoras gestionadas públicamente y sin fines de lucro. Como ya se ha mencionado, la mayoría de los países de Europa, África y Asia, definieron sus sistemas mediáticos como de servicio público e, incluso, el servicio fue directamente brindado por el Estado. Es el caso de Europa, donde el Estado, como representante de toda la ciudadanía, asume el rol de prestador para evitar que unos pocos representen intereses individuales. Sin embargo, el argumento de la escasez de frecuencias comenzó a perder solidez a medida que el cable, el satélite o la digitalización de las señales permitió multiplicar el número de canales que los ciudadanos pueden recibir. El avance tecnológico supuso así la espoleta para, en la década de los ochenta, poner fin a un largo monopolio público de la televisión e inaugurar lo que se ha dado en llamar el “sistema dual” (Herreros López, 2004: 109). Por su parte, Estados Unidos se caracterizó por un sistema privado de radiodifusión, la televisión nunca estuvo bajo un régimen de monopolio público. No obstante, no debe pensarse por ello que el régimen jurídico de la televisión en EE.UU. alcance el mismo grado de liberalización que la prensa. La televisión está sujeta a un régimen de concesión de licencias, así como al control ejercido por una autoridad independiente como la Federal Communications Commission (Segovia, 2001).

En el caso de América Latina, se desarrolló un sistema híbrido donde gran parte del sistema siguió la lógica norteamericana comercial-privada pero que en paralelo desarrolló una radiodifusión de propiedad estatal vale aclarar, no pública (Arroyo, Becerra, García Castillejo, y Santamaría, 2012). Los gobiernos populistas de mediados del siglo XIX en América Latina dejaron una fuerte impronta para que la concepción del Estado fuera asociado a lo estrictamente gubernamental, con el equivalente en la concepción del sistema de medios estatal. No es hasta la década de los setenta cuando comienzan a aparecer voces críticas en el panorama latinoamericano reivindicando la necesidad de cambios en el sistema:

“El paradigma del servicio público -y de las PNC- se desarrolla a partir de un enfoque político-comunicacional que da un papel decisivo al poder del estado para equilibrar las fuerzas actuantes en el mercado de medios de comunicación, en América Latina, en medio del escenario de los 70; éste, dominado por organizaciones libre empresariales y miedos-adhesiones a la crítica izquierdista del poder. Cuando menos, las PNC (políticas nacionales de comunicación) suponen importantes críticas al sector privado (la concentración monopólica de medios, control, censura y desequilibrios informativos, dependencia programática, enfoques extranjerizantes, desatención a la educación y al desarrollo y defensa de intereses parciales). También, a las políticas estatales previas, que reconocen la necesidad de regular directamente la actividad desde la perspectiva del servicio público y no del "interés público" e impulsar un modelo mixto afincado en un fuerte sector privado de la comunicación y una gestión estatal lo suficientemente amplia para garantizar el ágil desenvolvimiento de la comunicación en todas las áreas deficitarias.” (Berlín Villafaña, 1998).

Se introduce así la discusión sobre las características que debía adquirir un sistema de medios de carácter público, como alternativa al sistema privado. Siguiendo a Mastrini (2011) en América Latina existió tempranamente una desconfianza hacia la capacidad del Estado de generar medios democráticos y se orientaron los mayores esfuerzos hacia la comunicación comunitaria y/o alternativa. El sistema público debía ofrecer universalidad en el acceso y los contenidos que normalmente la televisión privada no ofrecía. Es decir, que a la existencia de medios de comunicación masiva de carácter comercial se le debía sumar una organización pública del servicio que sin suprimir al privado viniera a complementarlo. Además Pasquali (1991) plantea también en

este momento, en su definición de lo que debería ser un sistema de medios públicos, la necesidad de una doble independencia de los servicios públicos: independencia política e independencia económica.

- a) Económica, en el sentido de que la programación no debe estar sujeta a la rentabilidad económica, porque se produciría una programación homogénea donde el Estado dejaría de ofrecer una programación alternativa y diferencial con respecto a la comercial. Por ello, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar, a través de diferentes vías, el financiamiento de los medios públicos.
- b) En cuanto a la independencia política, Pasquali (1991) plantea el desafío de que la emisora de propiedad estatal no sea gubernamental. Ante la imposibilidad de que el Estado se autorregule, se plantea la necesidad de una Autoridad de aplicación, cuyo directorio tenga una estructura participativa que regule los servicios de radiodifusión. Estos dos principios han sido fundamentales en la concepción ideal de los servicios de radiodifusión públicos y constituyen los objetivos principales de cualquier sistema político democrático para alcanzar una ciudadanía verdaderamente participativa.

En definitiva, la UNESCO (2001), la doctrina académica (Apreza Salgado, 2007; Escobar Roca, 2000; Loreti, 1995; Mastrini y Becerra, 2007; Murciano, 2006) y la experiencia acumulada parecen recomendar al menos la existencia de una normativa básica que garantice un nivel suficiente de pluralismo informativo y niveles aceptables de calidad del servicio, para intentar mitigar en todo caso las fallas del mercado. Siguiendo este planteamiento, la figura del servicio público puede ser además una fórmula válida sobre la cual articular el régimen jurídico de la radiotelevisión. Varios académicos (Azurmendi, 2008; Carniel Bugs, 2009; Ezcurra, 1997; García Castillejo, 2006; Herreros López, 2004: 109; Palacio Arranz, 2006) recomiendan también complementar el sistema con las llamadas “autoridades independientes”, instituciones ya existentes en algunos países cuyo fin principal es el de paliar la utilización partidista e interesada de la televisión. En pocas palabras, garantizar la efectiva independencia política.

## 2.4 Políticas públicas de comunicación y *policy making*

Entre las declaraciones de principios generales y la regulación real se encuentran las políticas. Debido a la complejidad del concepto, para abordar este tema es preciso señalar primero las diferencias existentes en inglés entre los vocablos *politics* y *policy*, inexistente en la lengua castellana. El primero se refiere a la acción pública ordinaria (*politics*, en español “la política”), es decir, aquella centrada en la competencia electoral y en las dinámicas clásicas de la representación; mientras que el segundo alude a la acción pública concreta (*policies*, en español “las políticas”), entendida como el conjunto de actores y de mecanismos que presiden la definición y la puesta en práctica de políticas públicas y de diferentes procesos de regulación social (Subirats et al., 2008). De este modo, cuando se pretende estudiar “la política” (en el sentido de *politics*), el objeto de estudio son las fuerzas políticas y las instituciones gubernamentales y parlamentarias; mientras que el análisis de las “políticas públicas” (*policies*) se centra en el aspecto programático de la acción gubernamental en un área concreta de la acción pública (Kauffer, 2002), en este caso, la comunicación.

El análisis de políticas públicas de comunicación se ha abordado tradicionalmente desde una amalgama de perspectivas dentro de las ciencias sociales. En los escritos de Lasswell sobre la ciencia política, este autor identifica varias claves fundamentales para la materia: debe ser multidisciplinaria (*multi-method approach*), estar orientada a la resolución de conflictos, estar contextualizada y ser explícitamente normativa (Lasswell, 1951b; Lasswell y Blumenstock, 1970). Además, este autor estipuló la necesidad de una ciencia política democrática y humana enfatizando “*the policy science of democracy [...] directed toward providing the knowledge needed to improve the practice of democracy*” (Lasswell, 1951b: 15). A pesar de que el trabajo de Lasswell haya sido criticado por algunos autores por tener una concepción positivista de la ciencia y de negar sus responsabilidades sociales, supone un punto de partida desde el que iniciar el debate.

La investigación sobre políticas de comunicación se reconoce por tanto como un campo de estudio multidisciplinar, bajo el dominio de varias disciplinas académicas, desde la sociología y la ciencia política, hasta el derecho y la economía. La elección de objetos de estudio en la investigación de políticas de comunicación viene afectada por distintas fuerzas socioculturales, políticas, económicas y tecnológicas que determinan el marco general para la política de comunicación y los múltiples objetivos reguladores en el campo de la comunicación. Además las decisiones sobre la regulación comunicativa pueden afectar directamente a valores políticos y sociales centrales para el propio concepto y proceso democrático y que a su vez envuelven objetivos de tipo social o económico (Napoli, 1999: 566,570).

El análisis de políticas públicas ha crecido como disciplina de las ciencias sociales avanzando en dos campos de investigación. Uno de carácter instrumental o prescriptivo y otro más analítico, centrado en las causas y consecuencias de las políticas públicas, más que en la búsqueda de las mejores opciones y formulación de políticas tal como proponía Lasswell (1951a). El primero tiene dos dimensiones: (a) la descriptiva orientada básicamente al estudio del comportamiento de los actores y organizaciones; y (b) la prescriptiva encaminada, no sólo a la búsqueda de buenas alternativas de acción pública, sino también al análisis de su factibilidad política de modo que el decisor se decante por la mejor política pública posible (Dror, 1971; Lasswell, 1951a; Meltsner, 1972). Se trata, en palabras de Meltsner (1972), de “unir lo deseable con lo posible”, no sólo ayudar a determinar cuál es la mejor alternativa sino también asegurarse de que el gobierno adopte e implante esta alternativa. Este análisis tiene un componente prospectivo ya que, para encontrar una política pública adecuada hay que intentar analizar las consecuencias que las distintas alternativas tendrían si se aplicaran.

El segundo campo de investigación, más cercano a los fines de este trabajo, ha buscado –mediante la utilización de enfoques teóricos provenientes de las ciencias sociales– entender y explicar la actividad de los actores públicos y privados. Desde esta perspectiva, las políticas públicas se entienden predominantemente como variables dependientes, como resultado del acomodo y equilibrio de fuerzas que se configuran al interior del sistema (Dunn, 1994; Dye, 1976; Majone, 2001). Es indudable que las características distintivas de los regímenes y sistemas políticos se convierten en un elemento de central importancia porque, de su configuración, depende la conformación de las reglas formales e informales, el acceso a los recursos de los distintos grupos, sus intereses y lealtades, sus relaciones simétricas o asimétricas así como su papel e influencia en la formulación e implementación de las políticas. El fin, por tanto, es responder a partir de distintas hipótesis teóricas a diferentes cuestiones como la adopción de una política pública u otra frente a un mismo problema, el cambio de una política pública por otra, el papel de los distintos grupos en la formulación de la política, la efectividad o no de la política o lo democrático que es el proceso de la política, por mencionar sólo algunas.

A lo largo del desarrollo de los estudios en políticas públicas se han elaborado múltiples propuestas de definición para el concepto. En 1951 Lasswell precisó el término *policy* para designar “las opciones más importantes hechas tanto en la vida organizada como en la privada”, afirmando que podríamos hablar de la “política gubernamental”, de la “política empresarial” o de “mi propia política” (Lasswell, 1951a: 8). Otras dos definiciones clásicas usualmente citadas son las de Dye (1976: 1), quien define a las políticas públicas como “cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer”, cuyo estudio busca “describir y explicar las causas y las consecuencias de la actividad del gobierno”; y la de Thoening (1985), quien afirma que se trata de “lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar” (cit. en Kauffer, 2002: 3). Estas dos definiciones nos colocan ante un problema, porque las políticas públicas no se restringen a las regulaciones (explícitas) sino que también incluirán la inacción gubernamental en algún área. En muchos casos la acción no será explícita sino implícita, y requerirá de un estudio que la muestre en comparación con otros sectores, o con el mismo sector a lo largo del tiempo.

La toma de posición del Estado respecto de una cuestión explícita, por tanto, su intención de resolverla, lo que se concentra en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente

expresadas en actos formales. Una política estatal, sostienen Oszlak y O'Donnell (1981), es esa toma de posición que, por lo general, involucra simultáneamente decisiones de una o más organizaciones estatales, razón por la cual no es homogénea, ni unívoca, ni permanente. Se trata de un conjunto de iniciativas (manifiestas o implícitas) que, observadas en un momento histórico y en un contexto dados, permiten inferir una posición estatal predominante. La propuesta analítica de estos autores supone una superación del análisis secuencial de las políticas públicas, a favor de una concepción que entiende que se trata de un proceso complejo en el que interactúan diversos actores y cuyo análisis permite ver al Estado “en concreto” (Pardioleau, 1989) o “en acción” (Jobert y Muller, 1987).

Tal y como afirma Lindblom (1991):

“Interesa, por tanto, todo aquello que, en palabras de Dye, los gobiernos eligen hacer o no hacer. Lo amplio de tal definición no deja de concretar algo. Interesan los actores y sus características políticas y organizativas, por ejemplo, no en ellos mismos sino en su relación con la elaboración de la agenda de actuación de los poderes públicos, en su influencia en la toma de decisiones, o en su participación en la implementación y evaluación de esas políticas.” (Lindblom, 1991: 6).

Cada toma de posición por parte del Estado con relación a una cuestión no puede ser explicada prescindiendo de las políticas que lleven adelante otros actores. En otras palabras, aunque el Estado inicie de manera autónoma una cuestión, sus decisiones posteriores, con relación a su implementación o cambios en su contenido, estarán influidas por un cálculo de la reacción probable de otros actores y por las posiciones que estos adopten en el curso de la acción. Así, a lo largo de este proceso social, distintos actores implicados en la cuestión tomarán posición frente a ella, modificando el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas de la arena política en un momento histórico dado (Oszlak y O'Donnell, 1981).

De hecho, las políticas de comunicación a menudo se formulan como consecuencia de las presiones de la opinión pública o del interés de uno de los principales actores implicados (por ejemplo, una rama de la industria de los medios de comunicación). Las políticas organizan los objetivos y estrategias de acción en relación con los medios de comunicación en general, para un sector específico o alguna cuestión problemática (por ejemplo, la concentración de los medios de comunicación o el flujo de contenidos transnacional) y el *policy making* sería el proceso de formulación de políticas que normalmente implica la expresión de los intereses en conflicto.

El analista deberá estudiar el contexto en el que se producen las políticas públicas, entendido como “aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (“políticas estatales”) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 21). De esta forma, los autores distinguen tres niveles de contexto cuyo análisis resulta fundamental:

- a) un primer nivel constituido por el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de la cuestión;
- b) un segundo nivel que incluye la “agenda de cuestiones”, es decir, el conjunto de asuntos socialmente problematizado por la sociedad en un momento histórico dado;
- c) y un tercer nivel que supone el conocimiento de la estructura social, lo que permitirá al analista poder determinar de antemano, por ejemplo, quiénes son los potenciales actores respecto de una cuestión y qué recursos podrían llegar a movilizar. En este sentido, un análisis completo de políticas públicas a posteriori supone la reconstrucción de actuación de los poderes públicos. Se trata de examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político objeto de análisis y las vías y formas de representación establecidas. Se trata de ver quién interviene en cada política concreta y con qué resultados. Los actores no son, por tanto, observados o analizados a partir de consideraciones genéricas sobre sus lógicas de actuación o su pertenencia formal a tal o cual corriente,

tendencia o posición social, sino en relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado (Lindblom, 1991).

Kauffer (2002), señala diversos modelos de análisis de las políticas públicas, entre las que se destacan cuatro grandes cuerpos teóricos. El primero, de corte funcionalista, considera que el Estado es una suerte de “ventanilla” encargada de atender y solucionar demandas sociales por medio de la implementación de políticas públicas. Dentro de este modelo se destacan el enfoque de la racionalidad absoluta, el enfoque de la racionalidad limitada y la escuela del *Public Choice* o elección pública. Esta escuela explica las decisiones políticas aplicando la teoría económica, es decir, según el juego de la oferta y la demanda (Downs, 1975). La segunda tipología considera que el Estado se encuentra monopolizado por una clase social determinada, por lo que las políticas públicas constituyen un reflejo de los intereses de los grupos dominantes. Por lo tanto, el Estado tiene un margen de autonomía limitado respecto a los intereses de una clase o de un grupo y las políticas públicas constituyen el reflejo de los intereses de los grupos dominantes. Dentro de este modelo se hallan los abordajes marxistas y neomarxistas de los años setenta (Castells y Godard, 1974; Habermas, 1978), y la sociología de las elites y de las organizaciones. El tercer enfoque se centra en la distribución del poder y en las interacciones entre actores. Aquí se destacan el modelo neocorporatista, que se refiere a los grupos de interés que integran el proceso de decisión (Jobert y Muller, 1987); el neoinstitucionalista, que se interesa en la organización institucional que enmarca esas interacciones entre actores (March y Olsen, 1984); y el estudio de redes de políticas públicas (Marsh y Rhodes, 1992). Finalmente, varios análisis de políticas públicas recurren al modelo sistémico, que supone que el mundo político forma un subsistema conformado por estructuras, actores y reglas, que responde a las demandas y estímulos (*inputs*) con una respuesta (*output*): la política pública. Esta investigación se sitúa en un punto intermedio entre la visión del Estado-ventanilla neutro y atento a todas las reivindicaciones sociales, y las del Estado “cautivo” y manipulado por un grupo organizado. Desde esta óptica, las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social –cambiante– que se ha articulado a través de mediadores —por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés (Subirats et al., 2008).

En su reciente e influyente trabajo sobre el tema, Freedman (2006) analiza paso a paso los argumentos de la concepción pluralista sobre la elaboración de políticas de medios que surgió en los debates de ciencia política de los años cincuenta y sesenta en los Estados Unidos. Las bases de este pensamiento se asientan en la idea de que la participación pública se ha incrementado en la elaboración de políticas de medios. Este proceso se habría vuelto más abierto, transparente y responsable bajo una concepción descentralizada del poder. Tanto en el Reino Unido como en Estados Unidos el llamado “pluralismo reformado” es dominante en el estudio académico y en la elaboración de políticas respectivamente. Con el objetivo de analizar la elaboración de políticas de medios en ambos países, sus dinámicas y equilibrios de poder, para valorar la legitimidad tanto del pensamiento pluralista como de la visión más crítica, que denuncia el tinte neoliberalista en la elaboración de nuevas políticas de medios y que ve el proceso como elitista, desigual, distorsionado y antidemocrático, Freedman realiza una investigación a partir de los discursos de distintos interventores en la elaboración de políticas de medios del Reino Unido y Estados Unidos. Este autor afirma que es innegable que el número de grupos de interés ha crecido en los últimos años, y que voces que eran tradicionalmente próximas a los debates sobre políticas de medios, en los últimos tiempos juegan un papel central, cruzando fronteras departamentales y geográficas. La conclusión es que la explosión de “grupos de interés” está relacionada con la expansión de las industrias de medios y su capacidad para cambiar el equilibrio político en una situación de toma de decisiones. La elaboración de la política estaría, por tanto, reflejando la estructura de la industria antes que al revés. El *lobbyism* corporativo es un hecho en ambos países: en el caso de EE.UU. se lleva a cabo de manera natural; en el Reino Unido esta actitud está mal vista a ojos del público y los tratos se cierran en privado.

En cuanto a la percepción general de que el proceso de elaboración de la política ha mejorado en transparencia y responsabilidad, Freedman (2006) sostiene que un compromiso de transparencia no

supone para ninguno de los actores un compromiso del orden del día y a la vez resulta una buena forma de obtener la legitimidad del público; además, por lo general, los detalles reales de cómo ciertas decisiones finalmente se alcanzan quedan mucho más oscuros. Sin embargo, la amenaza más grande a la transparencia en la elaboración de políticas deriva de la continua e íntima relación entre intereses corporativos y diseñadores de políticas del gobierno. De cualquier manera, la idea de que la elaboración de la política contemporánea de medios es un modelo de transparencia y responsabilidad es errónea, afirma. La participación pública limitada y el debate parlamentario son marginados por una relación entre la industria y el gobierno que está marcada por su intimidad, falta de transparencia y objetivos compartidos.

En definitiva, las investigaciones de Freedman (2006, 2008) apuntan a que la percepción asumida de que el proceso de elaboración de política se ha convertido en un proceso transparente, responsable, más democrático, abierto y lógico es claramente falsa atendiendo a las dinámicas reales de elaboración de políticas de medios tanto en el caso de Estados Unidos como en el Reino Unido. Afirma este autor que el fetichismo por los datos científicos y el gratificar los enfoques basados en la evidencia, está provocando que se margine al público del proceso de elaboración de la política, salvaguardando este espacio para que los economistas, los abogados y los ejecutivos que están en una posición dominante proporcionen el tipo de información que los diseñadores de políticas demandan. En este sentido Napoli y Seaton (2007) advierten que una confluencia de circunstancias (la creciente importancia de la investigación empírica para la formulación de políticas públicas, la mayor dependencia de los *policymakers* en la investigación dirigida externamente, y la creciente privatización de los principales datos utilizados en el análisis de políticas), todo ello, contribuye a un creciente desequilibrio que puede socavar la eficacia y la representatividad en la formulación de políticas de comunicación. En este artículo documentan la relevancia de las fuentes de datos comerciales para la formulación de políticas de comunicación y análisis de políticas, y señalan la importancia de aumentar los esfuerzos para reducir los actuales desequilibrios en el acceso a los datos que caracterizan la formulación de políticas de comunicación en la época contemporánea y el entorno del análisis de políticas.

Como se ha detallará posteriormente en el apartado 2.5, existen diferentes niveles en la formulación de las políticas: el nivel transnacional, el nacional, el regional y el local. Sería por tanto en cada uno de estos niveles donde tanto Freedman (2006, 2008) como Napoli y Seaton (2007) señalan que se está dando este procedimiento de marginación del público en la formulación de políticas de comunicación por diversos motivos. Algunos ejemplos de los actores políticos del primer nivel serían: la UNESCO, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), y la Comisión Europea (CE). En el nivel nacional, es probable que haya más amplia gama de actores e intereses, incluyendo a muchos órganos políticos, los sindicatos y los intereses de la industria de los medios. En el ámbito local o regional, las decisiones sobre el acceso (por ejemplo, para un sistema de cable en la ciudad) pueden estar en manos del gobierno local. Los órganos políticos y culturales también pueden patrocinar la disposición de los medios de comunicación para necesidades especiales. El nivel en el que se formula un problema determina en gran medida el tipo de discusiones que se suscitarán y también la toma de decisiones.

“Las políticas de comunicación no son solo las leyes y normas que en un país regulan los procesos de comunicación, sino los principios que marcan la relación entre Estado, medios de comunicación y ciudadanos. Estos principios, justos o no, pueden conducir estas relaciones hacia una gama de opciones que va desde facilitar la expresión e información de los ciudadanos hasta desinformarles y tratar de manipular la expresión de los medios de comunicación.”  
(Tello, 2009: 33).

En relación con esta definición del concepto “políticas de comunicación” resultan preocupantes los resultados de la investigación de Napoli (2001), quien señala además que las decisiones de política se toman sin una base empírica y los principios que son usados para justificarlas son conceptos retóricos vacíos y no instrumentos analíticos válidos para ser usados en el proceso de evaluación. De este modo, afirma, la dinámica del agente de formulación de políticas en este proceso

contribuye tanto a la inconsistencia como la ambigüedad de los principios fundacionales de la política de medios (Napoli, 2001: 254).

El proceso de formulación en políticas de comunicación puede seguir o apelar por tanto a diferentes lógicas, de acuerdo con lo que un actor se involucra en el proceso. En este sentido, una lógica se refiere a la “percepción de la situación y la estructura de los objetivos y los medios [...] en una situación dada” (McQuail y Siune, 1986: 16). El objetivo es, por tanto, identificar una lógica de acción, discutir su coherencia y su puesta en práctica, a fin de atribuir responsabilidades a los actores públicos y privados implicados en los diferentes escenarios (y de manera específica a los distintos poderes y niveles de gobierno). Siguiendo a Siune y Truetzschler (1992), podríamos sintetizar que los aspectos más relevantes que relacionan la política y la regulación de medios son los siguientes:

- a) políticos –basados principalmente en el partidismo.
- b) administrativos –que reflejan la eficiencia de la organización.
- c) comerciales –se refieren a la rentabilidad.
- d) industriales –en relación con estrategias más amplias de la economía nacional.
- e) culturales –en función de una elección de valores, por ejemplo en relación a la lengua, nación, etnia, comunidad, género.
- f) técnicos –la eficiencia operativa y la innovación tecnológica.

Sobre estos aspectos se reflejan posteriormente las diferentes perspectivas que se ejercen sobre un tema determinado. Pero, ¿qué elementos de los medios de comunicación están siendo regulados? Sintetizando la clasificación de Mastrini (2013: 170) en la que señala las principales líneas en las que se desarrollan las políticas de televisión, se podrían distinguir seis aspectos diferentes: la estructura, la infraestructura, la distribución, el acceso, la conducta y el contenido.

1. Estructura: se refiere principalmente a cuestiones de propiedad, las finanzas, el tamaño, la forma y organización en general. Cuestiones como concentración, monopolio, propiedad, condiciones de concesión de licencias y el control público o privado de los medios de comunicación estarían dentro de este apartado.
2. Infraestructura y tecnología: la reglamentación de la infraestructura hace referencia principalmente al desarrollo, rehabilitación y funcionamiento eficiente de las redes básicas de transmisión y otras disposiciones físicas para la prestación del servicio, como el transporte y la recepción. El objetivo principal de la regulación son las normas técnicas, la asignación de frecuencias y las posiciones de satélite, las interconexiones entre los diferentes elementos de un sistema de comunicación, siempre ajustada a los acuerdos internacionales.
3. Distribución: abarca cuestiones acerca de la gama de servicios que se ofrecen y las obligaciones impuestas a los proveedores de servicios de comunicación –por ejemplo, la cobertura universal de un área determinada o las reglas del *must carry* y *must offer*. La reglamentación puede aplicarse también a los receptores (por ejemplo, tasas de licencia por televisor o permisos para instalar antenas de satélite).
4. Acceso: la cuestión del acceso se aplica a los derechos de propiedad y operación. Por lo general, no existen normas de acceso a los medios impresos, aunque algunas leyes de prensa son cercanas a visiones liberales sobre la competencia; sin embargo, el caso del cable y de la radiodifusión es distinto, a menudo se requiere de una licencia para ofrecer algunos tipos específicos de acceso, por ejemplo, a los partidos políticos o a algunas minorías. A veces hay reglas que niegan el acceso –por ejemplo, a las voces que se cree que son una amenaza para la seguridad o el buen orden. Los servicios de telecomunicaciones y postales están obligados a facilitar el acceso a todos aquellos que quieran enviar mensajes.
5. Conducta: hace referencia a una amplia gama de cuestiones acerca de cómo se comportan las organizaciones de los medios de comunicación, que van desde cuestiones sobre la ética periodística a cuestiones sobre derechos de autor, el respeto a la intimidad y el derecho a la información. Pueden surgir problemas de conducta en relación con la seguridad del



Estado, la delincuencia o el terrorismo, donde a menudo la libertad de los medios de comunicación es limitada. Los asuntos de conducta son a menudo tratados por la ley general o por procedimientos más informales de autorregulación.

6. Contenido: a pesar del principio de libertad de los medios, podemos encontrar una amplia gama de medidas que afectan al contenido de los medios, sobre todo en la radiodifusión. Las telecomunicaciones han estado tradicionalmente libres de la regulación de contenidos, pero la rápida extensión de los nuevos servicios de ha hecho que entren también dentro del alcance de la regulación. Las leyes de difusión a menudo establecen dos tipos de requisitos para el contenido: positivos y negativos. Cine, video y música están exclusivamente afectados por regulación negativa, que establece límites sobre lo que pueden hacer.

Siguiendo a Van Cuilenburg y McQuail (2003: 182), “el contenido específico de las políticas gubernamentales (o públicas) son un reflejo del trato hecho en un tiempo y lugar determinado y el balance de poder entre el gobierno y la industria”. Sin embargo, no podemos dejar de lado que el número de “grupos de interés” implicados en la elaboración de políticas públicas ha crecido considerablemente en los últimos tiempos, aunque esto sea fruto principalmente de la expansión de las industrias audiovisuales y su capacidad para cambiar el equilibrio político en una situación de toma de decisiones, como afirma Freedman (2006).

Podemos pensar entonces que la estructuración de las políticas públicas aparece determinada por los siguientes factores: la manera en que los gobernantes disponen de los recursos y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; el grado en que la distribución del poder se distorsiona en la dimensión burocrática; y el grado en que las relaciones gubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las decisiones y acciones de gobernantes y gobernados (Marino, sd).

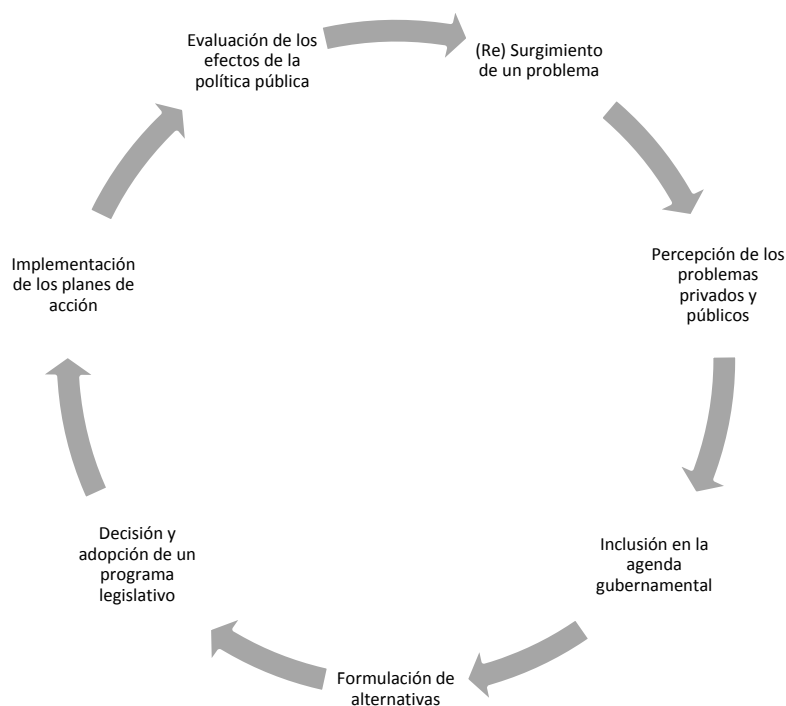
Se parte, por tanto, de la concepción de políticas públicas de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), que las definen como:

“Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).” (Subirats et al., 2008: 38).

Para operativizar el análisis se partirá de una concepción de las políticas públicas como un proceso, viéndolas como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientadas hacia la solución de un problema público claramente delimitado. La perspectiva se centra así en el análisis de la actuación, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública. Se entiende por tanto que el contenido y las características institucionales de una acción pública (variable dependiente) son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan y/o padecen los efectos negativos de un determinado problema colectivo (variable independiente).

De este modo, tomando el análisis de tipo cíclico de las políticas públicas, pero sin olvidar la perspectiva según la cual el punto de partida son los distintos actores sociales y su contexto, se analizan los procesos de incorporación de los problemas públicos en la agenda así como las cuestiones referidas a la programación y decisión de las acciones públicas. El ciclo de una política pública podría representarse así:

## Gráfico 1. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: adaptación libre del libro de Parsons (1995:78-79) en Subirats et al.(2008).

Este proceso cíclico no se diseña como una rígida organización secuencial de las diferentes fases que atraviesa en la realidad cada política, sino como un marco indicativo en el cual organizar el conocimiento y la reflexión para el análisis. De este modo, la primera cuestión que se plantea es la inclusión de un problema o potencial problema en la agenda política. Es el primer momento de la vida de una política pública. Se trata, pues, del momento de una primera selección de aquellas cuestiones o situaciones problemáticas —ahora o potencialmente— sobre las que plantearse la posibilidad o la necesidad de actuar sobre ellas, de definir una política en relación a ellas. Pero, ¿qué razones son las que determinan que una cuestión entre o no en la agenda gubernamental? Existe un común acuerdo entre los especialistas en que “la capacidad de los ciudadanos o grupos para introducir cuestiones en la agenda política está desigualmente distribuida” (Pallarés, 1988: 152). A partir de aquí, emergen los planteamientos referidos a distintas concepciones sobre la distribución del poder en nuestras sociedades. Pallarés (1988) señala que los “pluralistas” enfatizan que el poder está dispersamente distribuido —aunque de manera desigual— y existen una multiplicidad de canales para hacer llegar las demandas a la agenda. Por otra parte, los autores vinculados a enfoques “de clase” o a los de tipo 'elitista' ponen el énfasis en la concentración del poder en unos sectores, lo que les facilita el acceso de sus demandas a la agenda. Las agendas políticas son, por tanto, más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Por ello, un conocimiento más profundo de esta cuestión deberá obtenerse a través del estudio de las actividades y la influencia de los grupos de interés, los partidos políticos, los altos cargos políticos y los responsables de los medios de comunicación en cada uno de los dos casos planteados para después establecer un análisis comparado entre ambos.

En el caso de los países no democráticos, parece claro que la regulación de los medios es un mecanismo coercitivo concebido para el ejercicio de la censura y el control total de la esfera pública. Pero, ¿qué ocurre con las democracias? La cuestión esencial ha sido a lo largo de todo el siglo XX por qué regular los medios —como extensión de la pregunta fundamental en torno a la implicación del estado en la actividad social—, y ello se ha traducido en una serie de lógicas regulatorias, basadas todas ellas en la idea de “la interacción entre la búsqueda del interés nacional por los estados y las

operaciones de compañías industriales comerciales” (Van Cuilenburg y McQuail, 2003). Goldberg, Prosser y Verhulst (1998) hablan de varias lógicas regulatorias: (a) la regulación social del contenido (característico del audiovisual aunque no de la prensa escrita), (b) la regulación de la competencia y la concentración de mercados, (c) la regulación del acceso, especialmente con la creación del servicio universal en las telecomunicaciones. En un reciente trabajo, Freedman (2008) identifica tres razones esenciales para la existencia de políticas públicas en comunicación: (a) la importancia económica del sector, (b) la relevancia social de su actividad como agentes de reproducción social – véanse en este sentido los trabajos heredados de la tradición británica de los estudios culturales (Du Gay, 1997; Thompson, 1997)— y (c) la necesidad de compensar la ineficiencia del mercado. En la más reciente revisión de sus trabajos anteriores, McQuail (2010) resume en seis las lógicas de la regulación: (1) la gestión de la sociedad de la información como recurso económico; (2) la protección del orden público y el apoyo a los instrumentos del gobierno y la justicia; (3) la protección de derechos e intereses individuales; (4) la protección de la eficiencia y el desarrollo del sistema de comunicación en términos de estandarización, innovación, conectividad y acceso universal; (5) la promoción del acceso, el derecho a comunicar, la diversidad y la provisión universal y (6) el mantenimiento de condiciones para la operación efectiva de los mercados de medios, en especial competencia, acceso y protección al consumidor.

Pero, una vez tomada la decisión de regulación, ¿cómo se articula? ¿Qué tipo de factores intervienen en el proceso de producción de las políticas públicas (*policymaking*, como habitualmente se denomina en la literatura anglosajona)? Por un lado, como nos recuerda Thomson, la regulación no siempre reproduce el statu quo: “es un proceso dinámico a menudo discutido y dado que su resultado puede ser afectado por presiones económicas y estructuras de poder, defendemos que también depende de circunstancias específicas y de la creatividad de las acciones de individuos y grupos” (Thompson, 1997: 3). En los últimos años se ha venido desarrollando el enfoque de redes que puede ser útil para el estudio de las políticas de comunicación aquí propuesto (Hay, 1998). Este enfoque se centra en el análisis de las redes y del entramado de relaciones que se establecen entre los actores corporativos dentro de un área de política determinada. Los actores interactúan y mantienen relaciones de intercambio en torno a la política pública motivados por la consecución de sus objetivos que no pueden conseguir de forma aislada movilizan recursos de distinto tipo (de información, políticos, económicos, de legitimación...) (Hecló, 1978). Ello supone no olvidar que el proceso de producción de las políticas públicas no es necesariamente desinteresado –como podía suponer el concepto de *policy* versus el de *politics* en Lasswell –, sino que supone la introducción de factores de interés político-partidista y otros vinculados a los grupos industriales que actúan como *lobbies* en el proceso (Freedman, 2008). En palabras de Sarikakis, “las políticas de medios y cultura son en sí mismas expresiones del conflicto de intereses económicos y posiciones ideológicas; producen un impacto en los derechos, la legitimación de la política y las condiciones para la materialización de la ciudadanía.” (Sarikakis, 2007: 14).

Y una última cuestión: ¿cómo se están transformando las viejas políticas públicas de comunicación, y con qué lógica? ¿Debe aplicarse el mismo modelo de regulación a los nuevos medios? Son muchas las voces que hablan hoy de que las políticas de comunicación tradicionales no son necesarias, porque ha desaparecido la condición de escasez del espectro que las justificó hasta ahora, y que de hecho la multiplicación de la oferta hará incluso innecesarios los medios públicos como garantes de la diversidad (Goldberg et al., 1998: 16) o al menos los someterá a fuertes tensiones en áreas clave como la Unión Europea (Humphreys, 2007). La globalización del capitalismo (Chakravartty y Sarikakis, 2006) o el ascenso del neoliberalismo (McChesney, 1999) son identificados por los autores más relevantes del campo como fuerzas motrices de los cambios contemporáneos en las políticas públicas de comunicación (Freedman, 2008). En este contexto, fuertemente desregulatorio, se están produciendo cambios en la concepción del papel de las políticas públicas de comunicación en algunos países de América Latina y es por este motivo por el que también se plantea el caso argentino como objeto de investigación.

## 2.5 Los modelos de regulación de la radiodifusión

Jordana y Levi-Faur (2004) refieren la existencia de tres significados de la regulación de más estrechos a más amplios. El primero y más estrecho referiría la regulación como la promulgación de un conjunto autorizado de normas, acompañado por algún mecanismo, por lo general un organismo público, para el seguimiento y cumplimiento de estas normas. Un segundo significado de la regulación se referiría a todos los esfuerzos de los organismos del Estado para dirigir la economía. Este significado es más amplio que el primero, ya que incluye, además de la elaboración de reglas, medidas tales como la fiscalidad, los subsidios, la redistribución y la propiedad pública. El tercer significado de la regulación sería más amplio aún, y abarcaría todos los mecanismos de control social, incluidos los procesos intencionales y no estatales.

En contraste con la prensa, la radio y la televisión estuvieron sujetos desde su comienzo a altos niveles de restricción. El concepto general de responsabilidad social y el interés público se encuentran en el núcleo del modelo de radiodifusión, aunque hay varias versiones, así como formas más débiles (como en los EE.UU.) o más fuertes (como en Europa). Las principales razones de la regulación de la radiodifusión pueden ser expresadas en términos de los objetivos siguientes (Feintuck, 1999; Hoffmann-Rien, 1996):

1. Para asegurar la disponibilidad universal de los servicios de radiodifusión.
2. Para la asignación de frecuencias y concesiones de manera equitativa y ordenada, y supervisar la conformidad con las normas establecidas.
3. Para asegurar una amplia gama de servicios y las oportunidades de acceso de acuerdo con las necesidades de la sociedad, la diversidad en términos sociales, políticos, culturales y local / regional.
4. Para promover la alta calidad de los contenidos proporcionados en la medida de lo posible, con especial referencia a la información, la educación, la publicidad, la cultura, el buen gusto y la decencia.
5. Para velar por los intereses básicos del Estado en materia de seguridad y orden.

El modelo de radiodifusión cubre dos tipos principales de sistema. Uno de ellos es el servicio público en gestión directa, y el otro es la gestión indirecta del servicio público prestado por entidades privadas financiadas por publicidad (Van Cuilenburg y McQuail, 2003). El servicio público de radiodifusión se espera que sirva a las necesidades de importantes instituciones sociales como por ejemplo, la política, la educación y el sistema de justicia.

Un sistema de servicio público de radiodifusión plenamente desarrollado hace referencia a cinco características principales (Gómez, 2009), apoyadas por la política y la regulación. Una de ellas es la prestación de un servicio universal (un servicio completo para todos). La segunda es que el sistema debe ser financiado con los impuestos de todos los ciudadanos o, como en el Reino Unido, de todos los hogares que reciben la señal (no sólo los consumidores del servicio). En tercer lugar, existe un control de acceso del público a los canales de radiodifusión, en mayor o menor detalle, para asegurar la “equidad”, la neutralidad política, la independencia de los intereses creados y del Estado. En cuarto lugar, un servicio público de radiodifusión es democráticamente responsable ante la sociedad (o nación). Esto se consigue normalmente por medio del control parlamentario de las asignaciones financieras y la renovación periódica de las licencias para operar. En quinto lugar, un servicio público de radiodifusión busca alcanzar varios objetivos de calidad del servicio.

La regulación detallada, inevitablemente, limita la libertad de organismos públicos de radiodifusión y es incompatible con el funcionamiento de los servicios de una manera totalmente comercial. De hecho, uno de los valores de la radiodifusión pública debería ser su falta de comercialización y el carácter “sin fines de lucro” (Gómez, 2009). A pesar de que algunos modelos de radiodifusión pública incluyan la publicidad como una forma de financiamiento y sostenimiento del propio servicio público, la regulación de la radiodifusión pública debe dar cuenta al público y a la sociedad en lugar de a los propietarios, o al mercado.

Los sistemas comerciales de radiodifusión, en cambio, son libres de elegir sus propios objetivos, con respecto a la audiencia o del mercado publicitario al que quieren orientarse. Solo tienen que rendir cuentas a propietarios, inversores y clientes. La reglamentación en este caso es esencialmente restrictiva y prohibitiva, y tiene por objeto establecer las reglas del juego y los límites para operar en los sistemas. Las reglas básicas se refieren principalmente a los siguientes aspectos: la cantidad permitida y el contenido de la publicidad, el control de otros medios de financiación (por ejemplo patrocinio); los contenidos potencialmente nocivos para la infancia o para algún otro grupo (por ejemplo, en materia de racismo, o blasfemia), los procedimientos de reclamaciones y el derecho de respuesta.

Los sistemas comerciales de radiodifusión a menudo tienen que cumplir con ciertos estándares mínimos como condición para recibir una licencia o concesión de explotación. Estas condiciones varían mucho de un sistema a otro, pero a menudo se refieren a cuestiones tales como la provisión de la educación, noticias e información local, el idioma o la cultura, oportunidades de acceso a las necesidades de las minorías (Gómez, 2009).

### **2.5.1 Regulación internacional de medios**

Los medios de comunicación siguen siendo esencialmente instituciones nacionales que no son competencia de los órganos externos, sobre todo porque su actividad tiene implicaciones en materia económica, fiscal, laboral, de uso de espacio público, que afecta a las competencias que un Estado tiene sobre su propio territorio y sobre los agentes sociales que operan en él. La comunicación internacional no está sujeta a ningún sistema de control, son las fuerzas del libre mercado y de la soberanía nacional las que se combinan para mantener el sistema. Sin embargo, hay todo un amplio conjunto de controles y regulaciones internacionales que limitan a los medios de comunicación en el nivel nacional, por lo general como resultado de la cooperación voluntaria por necesidad o beneficio mutuo. La mayor parte de dicha regulación está diseñada para facilitar los medios globales en cuestiones técnicas y comerciales.

Los orígenes de la gobernanza mundial se encuentran en los acuerdos destinados a facilitar el servicio postal internacional, a través de la Unión Postal Universal a mediados del siglo XIX. En la misma época (1865), se fundó la Unión Telegráfica Internacional (UIT) para ayudar a coordinar las interconexiones y establecer un acuerdo sobre las tarifas, con la consiguiente extensión posterior a la responsabilidad del espectro radioeléctrico (Mattelart, 1993, 2007). En ambos casos, en ese momento, los gobiernos y los monopolios estatales desempeñaron un papel clave. Después de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas proporcionan un espacio de debate sobre cuestiones de medios de comunicación, con especial referencia a la libertad de expresión, el libre flujo de comunicación entre los países y las cuestiones de soberanía. En 1978 se hizo un intento en la UNESCO, a instancias de una serie de países en desarrollo, para presentar una declaración indicando una serie de principios para la conducta de los medios de comunicación internacionales, especialmente en relación con la propaganda de guerra e información hostil. La oposición de los países occidentales y los medios de comunicación de libre mercado condujeron a su fracaso, pero sí se consiguió introducir en la agenda una serie de temas nuevos y polémicos, y la preocupación y el debate han contribuido al reconocimiento de los derechos y obligaciones de comunicación. Todavía hay tratados internacionales, incluida la Declaración de las Naciones Unidas y las Convenciones de Derechos Humanos, tanto europea como americana, que ofrecen alguna compensación a los perjudicados por el mal uso de la comunicación.

El cambio de paradigma que se produjo hacia la desregulación y la privatización a partir de los años ochenta (Mastrini, 2008) cerró el camino hacia una mayor regulación internacional. Sin embargo, el propio cambio tecnológico aumentó la necesidad de la cooperación técnica, administrativa y económica en una amplia gama de cuestiones. Los principales organismos que juegan actualmente

en una variedad de funciones clave en los sistemas emergentes de gobernanza global en el plano internacional son los siguientes (Siochrú y Girard, 2002)<sup>7</sup>:

- a) La International Telecommunications Union (UIT): gobernada por un consejo de delegados designados por los gobiernos nacionales. La UIT trata sobre las normas técnicas del sector de las telecomunicaciones, la asignación de espectro, las órbitas de satélites, entre otras funciones.
- b) La Organización Mundial de Comercio: la OMC tiene un gran poder en materia económica y afecta cada vez más al sector de los medios de comunicación. Cuestiones centrales para la OMC son el libre comercio y la protección, con implicaciones en materia de límites a la soberanía nacional en relación con la política de medios. La política de la UE sobre la protección de la radiodifusión es especialmente vulnerable como lo es la radiodifusión pública en general. Aparte de la UE, otras organizaciones regionales de comercio o convenios (como el TLCAN, Tratado de Libre Comercio de América), pueden afectar a cuestiones sobre los medios de comunicación.
- c) Las Naciones Unidas para la Educación Social y la Cultura (UNESCO): una rama de la ONU que se fundó en 1945, la UNESCO tiene amplias competencias en el ámbito cultural y educativo, pero poco poder y ninguna función específica sobre los medios de comunicación. Es, sin embargo, especialmente activa en cuestiones sobre libertad de expresión e Internet.
- d) La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI): fundada en 1893, tiene el objetivo principal de armonizar la legislación y los procedimientos pertinentes, y resolver las controversias entre los titulares de derechos, autores y usuarios.
- e) La Corporación Internacional de Asignación de Nombres y Números (ICANN): se trata de un cuerpo voluntario privado que tiene como objetivo representar a la comunidad de usuarios de Internet. Comenzó su andadura en 1994, después de la privatización del acceso a Internet, y su función principal consiste en asignar direcciones y nombres de dominio, además de algunas funciones de administración de servidores. Tiene escaso poder para negociar directamente sobre los problemas sociales emergentes y otros relacionados con Internet.

Hay muchos otros organismos con diferentes competencias sobre las cuestiones relativas a los medios internacionales. Muchos representan diversos intereses de la industria, incluidos los de los editores, periodistas y productores. También hay muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) que hablan en nombre de los intereses de la sociedad civil. Por las razones expuestas, la regulación efectiva está aún en gran parte limitada a cuestiones técnicas y económicas, en lugar de a cuestiones sociales y culturales, con la posible excepción de la libertad de comunicación. Sin embargo, hay muchos signos dispersos de internacionalismo.

No obstante, la regulación de los medios tiene profundas raíces en la historia y las culturas nacionales. Por este motivo, pero también debido a la estrecha relación que existe entre los medios de comunicación y sus funciones sociales vitales, cada Estado-nación tiene su propio patrón distintivo de la regulación de los medios de comunicación. En general, podemos pensar en la regulación como un intento de resolver en cada país los problemas relacionadas con los propios medios, ya que muchos problemas comunes de regulación pueden ser definidos de maneras muy diferentes de un país a otro. Sin embargo, aunque todos los sistemas reguladores de medios son únicos, existen algunas similitudes y patrones básicos que han permitido establecer modelos conceptuales de sistemas que facilitan la investigación sobre sistemas mediáticos y que se repasan en los siguientes epígrafes (Altschull, 1984; Hallin y Mancini, 2008; Siebert, Peterson, y Schramm, 1956).

---

<sup>7</sup> Siochrú y Girard (2002) indican además de las instituciones internacionales señaladas, a la Comisión Europea (CE), ya que la CE, como entidad supranacional, puede influir en algunos aspectos de la radiodifusión y las telecomunicaciones en relación con los 27 estados miembros de la Unión Europea

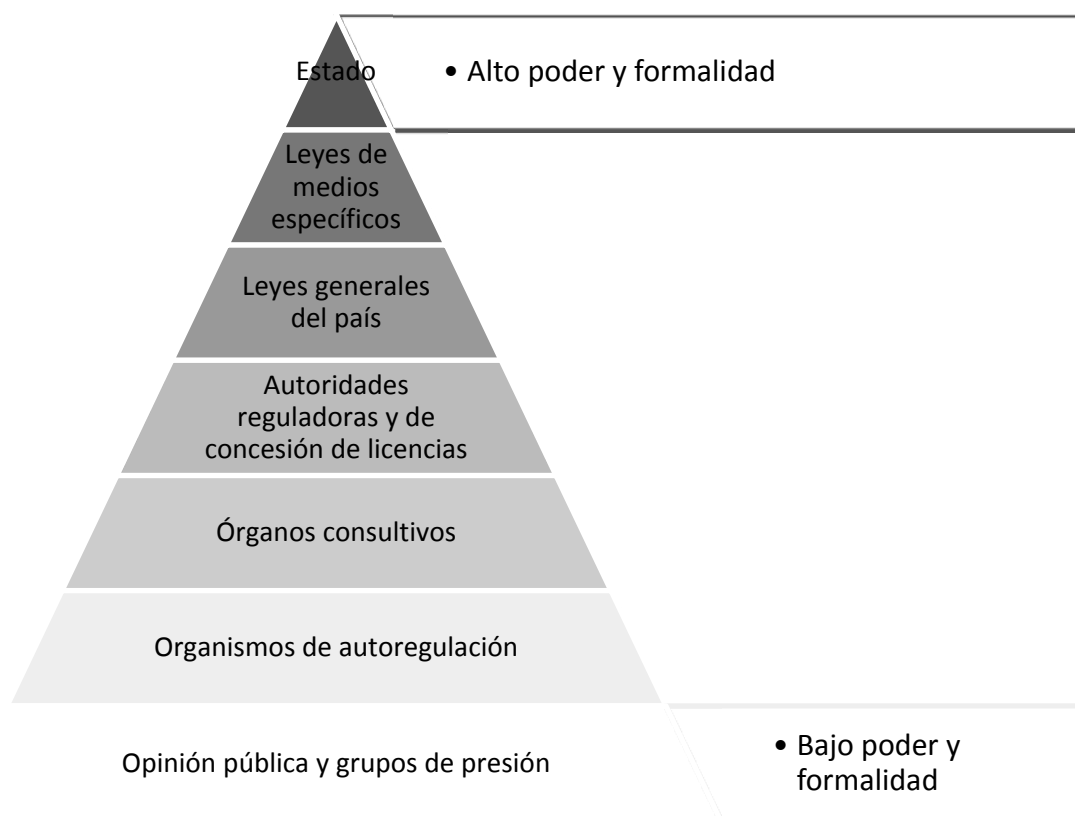
## 2.5.2 Regulación nacional de medios

Las formas de regulación son diversas, pero existe un cierto patrón estándar. En general, encontramos una ley de medios o de radiodifusión que rige la estructura del sistema como un todo. Tales leyes establecen en términos generales los objetivos del sistema y quién o qué órganos son elegibles para operar como organismos de radiodifusión y en qué condiciones (Czepek, Hellwig, y Nowak, 2009). Tal y como señalan estos autores, en Europa algunos países prohíben o limitan la propiedad extranjera y muchos de ellos tienen normas que prohíben la propiedad cruzada entre la prensa y la radiodifusión (sobre todo en los que operan en el mismo mercado). En otros países europeos a las organizaciones políticas o religiosas no se les permite poseer y operar estaciones de radiodifusión. Las finanzas, el control y la rendición de cuentas al gobierno y la sociedad también están cubiertos por dicha regulación. Algunos términos y condiciones más detalladas pueden establecerse también en los acuerdos de licencia y franquicia, que tienen que renovarse periódicamente y pueden ser revocados. Las leyes de radiodifusión hertziana y de cable contienen a menudo regulaciones relacionadas, por ejemplo, con respecto al equilibrio entre los diferentes tipos de contenido (en especial la información y el entretenimiento) o que requieren una cierta cantidad de producción nacional, regional o local; o la transmisión en el idioma nacional.

Leyes de este tipo son competencia de los parlamentos y gobiernos, y en el caso de que el procedimiento de producción legislativa que se siga parta del gobierno, es posible que exista un Ministerio u otro departamento que sea responsable directo de su formulación –por ejemplo, el Ministerio de Cultura (en Suecia), el Departamento de Cultura, Medios de Comunicación y el Deporte (en Gran Bretaña), o la Secretaría de Comunicaciones (en Francia). Sin embargo, por lo general hay otro estrato de la maquinaria administrativa entre el gobierno y los organismos de radiodifusión reales que puede servir como un enlace de dos vías y, en algunos casos, ayudar a preservar la independencia de la radiodifusión de la interferencia directa del gobierno. Este vínculo está, cada vez más, formado por poderosos organismos reguladores que tienen un control sobre los diferentes medios. En Gran Bretaña, por ejemplo, se encuentra la *Office of Communications* (Ofcom), en Francia, el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), en Suecia, la *Broadcasting Commission*, en Holanda la *Commissariat for the Media*, en los EE.UU. la *Federal Communication Commission* (FCC), y así sucesivamente (Haenens & Saeys, 2001).

Tal y como señalan Puppis, Haenens y Saeys (2007), a menudo hay otros órganos consultivos o de supervisión que desempeñan un papel en el marco regulatorio con diferentes objetivos y grados de competencia. Por ejemplo, organismos de radiodifusión pública que tienen sus propias juntas de control que son independientes de la gestión del día a día y son el equivalente de las juntas de las sociedades mercantiles que funcionan en los sistemas privados de radiodifusión. Estos órganos deciden sobre la política general y la responsabilidad final. En general, podemos observar una cadena de control desde lo político a lo jurídico, de la administración a la gestión. También puede haber unos cuantos órganos adicionales (tanto legales como voluntarios) que representen los intereses de los espectadores y oyentes, ya sea como consumidores o ciudadanos y mantener así la presión para la aplicación de las normas y la posibilidad de expresar sus quejas.

**Gráfico 2. Jerarquía de los mecanismos de regulación y rendición de cuentas a nivel nacional.**



Fuente: elaboración propia.

Para llevar a cabo el análisis comparativo propuesto en la presente investigación es necesario revisar a continuación los escenarios supranacionales que rodean tanto a España como a Argentina. El objetivo es obtener una visión panorámica acerca de la trayectoria seguida en el terreno de las políticas de comunicación en ambos contextos. De este modo será posible comprender la deriva de algunas cuestiones en materia de regulación nacional. Mientras Argentina se sitúa en el marco de un debate académico de cierta intensidad con respecto a las Políticas Nacionales de Comunicación, España se mueve condicionada por las políticas desarrolladas en el contexto de gobernanza de la Unión Europea.

## **2.6 Las políticas de comunicación en América Latina**

En América Latina, el propio desarrollo de la industria cultural durante la década de los cuarenta potencia los primeros estudios sobre aspectos comunicacionales –especialmente prensa y propaganda– aunque fue a partir de 1959, con la fundación del Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina (CIESPAL) en Quito, bajo el patrocinio de la UNESCO y de la OEA, cuando la investigación latinoamericana cobró una nueva fisonomía.

“Se trata de una institución que realiza directamente muchos proyectos descriptivos o interpretativos sobre las estructuras comunicacionales, a nivel continental. Estas investigaciones pasan a ser reproducidas en algunas escuelas de comunicación nacionales o locales, por los egresados de los cursos de postgrado allí realizados anualmente. No obstante, no asume una dimensión permanente, figurando mucho más como estudios episódicos, ocasionales. [...] Como este período coincide con la coyuntura de la guerra fría y coincide con el lanzamiento de la campaña de los países tercermundistas en busca de un nuevo orden internacional, no es extraño que aparezcan en la América Latina algunos centros de



investigación que asuman tales perspectivas de análisis. Estos se dedican a repensar las políticas de comunicación y el papel que desempeñan los medios masivos en la formación de la conciencia política de los ciudadanos”(Marques de Melo, 1999).

Los primeros estudios de la época estuvieron fuertemente influidos por el predominio de los enfoques clásicos norteamericanos funcionalistas y empiristas de los sesenta, que se preocupaban por estudiar la morfología y los contenidos de la prensa, aplicar metodologías para el análisis de audiencias o para el estudio de los efectos sociales de la información, todo ello con el propósito de formular diagnósticos sociológicos o deontológicos en los que los investigadores observaban la realidad social desde fuera de ella, demasiado centrados en las problemáticas de producción y no de re-producción de los media. De forma paralela, se fueron adoptando los aportes de la teoría crítica *frankfurtiana*, el estructuralismo lingüístico francés, la semiótica *peirciana*, las diferentes interpretaciones marxistas y las influencias de la *pedagogía del oprimido* de Paulo Freire, configurándose a partir de aquí en un nuevo paradigma interpretativo.

La toma de conciencia sobre la exclusión llevó a algunos comunicólogos de la región a tener en cuenta variables contextuales de las realidades de sus respectivas sociedades locales:

“Ya sea para permitir la corrección de desvíos en las estructuras informativas, o para explicar los procesos de dominación cultural. Otros relativizan las metodologías dialécticas, superando el denunciismo inconsecuente, y apuntando macroalternativas para engendrar nuevos sistemas comunicacionales en los marcos de la sociedad existente.”(Marques de Melo, 1993).

Sin embargo, tanto la política como la comunicación se veían reducidas por sus focos y alcances interpretativos al contextualizarse en las coyunturas fuertemente polarizadas de los procesos políticos latinoamericanos vividos a fines de los sesenta y principios de los setenta. El proceso de ideologización y toma de conciencia de los intelectuales frente al necesario cambio de las estructuras de dependencia socio-políticas, atrajo a diversos estudiosos de los países occidentales. Entre los pensadores con mayor grado de influencia destacan Michèle y Armand Mattelart, Peter Schenkel y Elizabeth Fox de Cardona, quienes contribuyeron a amplificar los aportes latinoamericanos como un atípico fenómeno de retroalimentación Sur-Norte, potenciando el pensamiento y acción comunicativos con un grado mayor de autonomía que la metrópoli, en un contexto revolucionario de reconstrucción de la propia identidad de América, aunque a pesar de todo no exento de contradicciones y conflictos respecto a sus claves interpretativas en la conceptualización histórica de lo político, lo social y lo comunicativo.

Los pioneros de esta naciente Ciencia de la Comunicación autóctona son los venezolanos Antonio Pasquali (1963, 1978), Martha Colomina de Rivera (1968), Héctor Mújica (1967), Eleazar Díaz Rangel (1974; 1967, 1986a, 1986b) y Eduardo Santoro (1969); los brasileños Luiz Beltrão de Andrade (1969, 1972), Paulo Freire (1975) y José Marques de Melo (1984, 1993, 1999); Jorge Fernández (1961; Fernández et al., 1967) y Ramiro Samaniego (1968) de Ecuador; Luis Ramiro Beltrán (1980; Beltran, Suarez, y Isaza, 1990) de Bolivia; el argentino Eliseo Verón (1983; 1971, 1972b, 1977, 1980); Antonio Cacia Prada (1958, 1968, 1989) y Abel Castaño (1977; 1965) de Colombia; Mario Kaplún (1983, 1987, 1990) de Uruguay; y Julio del Río Reynaga (1993; 1991; 1978) y Enrique González Casanova (1995) de México. Esta primera masa crítica, proveniente del campo de las ciencias sociales, más consolidado intelectualmente por aquel entonces, comenzará a denunciar el esquema de dominación/dependencia<sup>8</sup>:

“Todos ellos basculaban en torno a los conceptos de dominación y dependencia: (a) dominación en el análisis nacional, señalando los desequilibrios comunicacionales entre los espacios urbano y rural, las clases altas y bajas, y la conexión entre los medios privados y sus intereses con los grupos oligopólicos político-económicos, en torno a la cual aparecerán

---

<sup>8</sup> Un aporte paradigmático para la época fue el texto Cardoso, F. y Faletto, E. (1976). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

conceptos como la “comunicación alternativa” de Reyes Matta o la “comunicación horizontal de Beltrán y (b) dependencia en el internacional, subrayando la subordinación externa de las agencias de noticias norteamericanas, del cine y televisión estadounidense y las conexiones de los Estados Unidos en la región con sus estrategias comunicacionales, en particular en relación con la idea de la “invasión cultural” de Freire (1970) y el “imperialismo cultural” de Schiller.” (Badillo, Mastrini, y Marenghi, 2015: 99).

De acuerdo con este razonamiento, la inexistencia de planificación nacional y la imposición de políticas económicas, sociales, culturales y de comunicación foráneas habían neutralizado históricamente el cambio social, perpetuando un modelo de capitalismo subdesarrollado y oligárquico, que excluía y marginaba a los sectores populares. La fuerte penetración de intereses de las compañías transnacionales se identificaba en ese contexto como el principio motor de la ley del desarrollo desigual, caracterizada por la concentración territorial de la población, centralización de los medios de producción y concentración de la propiedad, lo que provocó un centralismo político.

Para Beltrán (1985), el desajuste teórico derivado de la adopción de esquemas foráneos de investigación en la realidad comunicacional de América Latina se caracterizaba por tres elementos. En primer lugar, destaca la creencia inequívoca de que la comunicación, por sí misma, puede generar desarrollo, independientemente de las condiciones socioeconómicas y políticas. En segundo lugar, se supone falsamente que el incremento de la producción, el consumo de bienes y servicios, constituyen la esencia del desarrollo y que, a su debido tiempo, se derivará necesariamente de ello una distribución justa del ingreso y de las oportunidades. En tercer lugar, se da a entender que la clave del incremento de la productividad reside en la innovación tecnológica.

El paso de una *teoría de la comunicación para el desarrollo* a una *teoría de la dependencia comunicativa*, deslegitimó la inversión externa dedicada prioritariamente al desarrollo cuantitativo de los medios de comunicación, se enfatiza así la defensa de los países latinoamericanos frente a la influencia cultural de Estados Unidos. El subdesarrollo ya no se concibe entonces como un estadio de atraso anterior al capitalismo, sino como un efecto de éste y una forma particular de su desarrollo.

“La estructura transnacional dominante será objeto de una severa crítica “tercermundista” por mantener un tipo de comunicaciones jerárquicas, controladas por el centro en su dominio de los países periféricos según flujos de información totalmente unidireccionales. [...] La Primera Década para el Desarrollo de las Naciones Unidas ya había representado, de hecho, el estrepitoso fracaso de un esfuerzo por intentar imponer senderos uniformes para el desarrollo regional según criterios economicistas.” (Sierra, 2003: 99-100).

Al amparo de los movimientos revolucionarios que reivindican un modelo de democracia popular, antiimperialista y nacionalista, los medios de comunicación se convertirán en una pieza clave de la acción política. La corriente de nacionalización de los campos estratégicos de la producción, traducirá su valor principal a las Políticas Nacionales de Comunicación como instrumento de democratización de la industria cultural (Ramiro Beltrán, 1976) y, especialmente, del conjunto de los medios de comunicación masivos, fueran estos privados, públicos, de sectores profesionales o estatales.

### **2.6.1 La Escuela Latinoamericana de Comunicación**

Desde una perspectiva histórica, la contribución de la denominada Escuela Latinoamericana al debate y propuestas de comunicación social ha sido decisiva desde los años 70, considerando el impulso de políticas de comunicación que plantearon la necesidad de establecer un control público sobre las comunicaciones con el fin de defender los intereses de la comunidad sobre el de los medios, agencias privadas o transnacionales de la información.

Como rasgo distintivo, la investigación latinoamericana en comunicación está vinculada inseparablemente con la lucha por la emancipación. Las características distintivas de la Escuela Latinoamericana de Comunicación son según Marques de Melo (1993, 1999):

- a) Hibridismo metodológico. Superación de las contradicciones cuantitativas/cualitativas frente al estudio de las problemáticas de la comunicación social.
- b) Equilibrio reflexión-acción: Se propone la intervención pública, la investigación-acción como metodología de trabajo, superando de esta forma la visión cientista con que los comunicólogos venían formulando propuestas encerrados en las universidades, siendo las conclusiones de sus estudios ajenas a la realidad. En una escuela política, aunque no militante, ya que intenta resolver los problemas inmediatos desde una perspectiva científica, pero a través de la acción social de base y la influencia política.
- c) Sincretismo cultural: Es una escuela sintonizada con su tiempo y realidad, ya que intenta recuperar la identidad cultural de América Latina (mosaico cultural americano, europeo y africano) conjugándola con algunos signos de la realidad mundial e intercultural.

La hipótesis de la UNESCO, en el sentido de que los media podrían ser aceleradores de la masificación de la educación, por medio de programas de alfabetización y capacitación a través de la radio y la prensa, constituyó una plataforma para estimular el debate sobre la necesidad de adopción de políticas públicas de comunicación a nivel mundial (Sierra, 2003). Al respecto, Marques de Melo recuerda como una de las reuniones especialmente significativa para la conciencia latinoamericanista de los investigadores de la comunicación, la celebrada en San José de Costa Rica en 1973, a instancias de CIESPAL. Según este autor, las tres constataciones fundamentales de este encuentro fueron:

“Reconoce el carácter dependiente de la teoría de la comunicación y de la metodología de la investigación predominantes en la región que ha sido aplicado indiscriminadamente a las distintas situaciones regionales.

Propone la búsqueda de alternativas teóricas y metodológicas capaces de ofrecer soluciones para los problemas que enfrentan los países latinoamericanos, alternativas que deben conducir al descubrimiento de la interrelación política, económica, social y cultural que configure la estructura de dominación y el poder determinante de los sistemas de comunicación imperantes.

Prioriza dos aspectos a ser investigados: el papel de la comunicación en la educación y en la organización y movilización populares.” (Marques de Melo, 1984: 8).

El contexto de discusión comunicacional en la década de los setenta gira por tanto en torno a tres aspectos interrelacionados. En un primer lugar la reivindicación de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) en el que se defina nuevamente el papel de los *mass-media* en el mundo contemporáneo. En relación con este reclamo, la propuesta, definición y articulación de políticas nacionales de comunicación y, por último, la emergencia y discusión del derecho a la comunicación sobre el que ya se han dado algunos apuntes en el apartado 2.1. En este momento cabe señalar la importancia de la UNESCO en el debate político-comunicacional. Entre 1972 y 1978 mantuvo en agenda la propuesta de Declaración sobre el rol de los medios de comunicación en el mundo contemporáneo, aunque hasta este último año no se consiguió alcanzar un consenso entre los diversos bloques, que finalmente tuvo lugar en la XX Conferencia General celebrada en París, en la que se dará lugar a la “Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra”<sup>9</sup>. La declaración logra superar la vieja concepción liberal de los medios como simples órganos de expresión e información, para poner sobre la mesa del debate político la instauración de un nuevo orden de la información y la comunicación.

---

<sup>9</sup> Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001836/183664so.pdf>. Consultado el 30 de mayo de 2012.

Basándose en Nordenstreng (1984), Grifeu (1986) plantea tres etapas en el desarrollo de las estrategias políticas globales sobre el conflicto de las comunicaciones, reconociendo el papel protagonista que tuvieron en los debates la propia UNESCO y los Países no Alineados:

1. Ofensiva del Tercer Mundo (1970-1976). Como culminación de los procesos de descolonización, los países en desarrollo se enfrentan al dominio informativo y comunicacional de occidente, con el apoyo abierto del Movimiento de Países no Alineados y del Grupo de los 77, y con el respaldo más o menos tácito del bloque socialista. El enfrentamiento destacará la reivindicación de un Nuevo Orden Económico Internacional.
2. Contraofensiva occidental (1976-1977) protagonizada por los grandes grupos multinacionales de prensa y agencias de noticias, las organizaciones empresariales y profesionales de los medios. Se critica el intento de implantar políticas nacionales de comunicación, defendiéndose el libre flujo de la comunicación mundial como lógica del liberalismo económico.
3. Etapa de compromiso (1978-1980). Frente a una ruptura en el seno de la UNESCO en la Conferencia General de Nairobi, en difíciles condiciones se logró imponer la voluntad de negociación, seguida del compromiso con la aprobación de la Declaración sobre los mass-media y la iniciativa norteamericana de crear un Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC). En esta etapa se desarrollarán además dos nuevas conferencias sobre políticas de comunicación.

Después de la publicación del Informe Mac Bride (MacBride y Unesco, 1980) se abre una etapa de fortalecimiento de las posiciones críticas, motivando la retirada de EE.UU. y sus aliados de los foros internacionales en 1984-1985. Con posterioridad el interés político y teórico se trasladó hacia el concepto de derecho de la información, alternativo al de libertad de información, impulsando un giro en el derecho internacional al insertar la comunicación en el marco de los derechos humanos, lo que se ha considerado como la tercera generación de derechos, los llamados solidarios o colectivos, entre los que destaca el derecho al desarrollo (Hamelink, 1991), que no existía en ningún conjunto jurídico coherente nacional que pudiera inspirar un marco de derecho internacional en materia de comunicación (Grifeu, 1986).

El antecedente directo para ubicar a nuestro objeto de estudio, las Políticas Nacionales de Comunicación, en el debate internacional se relaciona en primera instancia con la promoción de políticas culturales en el seno de UNESCO, lo que “motivó un desplazamiento de los intereses teóricos y programáticos de la organización en el sector de la comunicación hacia planteamientos también políticos” (Capriles, 1976: 87). Pese a la falta de diagnósticos críticos sobre los sistemas culturales, el debate se abrió hacia un nuevo escenario en el que se aceptaba que:

“Los modos de comunicación dominantes, especialmente la difusión masiva, no son un hecho casual y puramente tecnológico, sino que constituyen instrumentos de comunicación generados por un tipo de desarrollo económico con determinados fines explícitos e implícitos de reproducción de dicho sistema.” (Capriles, 1976: 87).

Fruto de ello, el organismo internacional propició una serie de encuentros entre especialistas y tres conferencias regionales, que contribuirían significativamente a desarrollar la agenda de debates y acuerdos sobre un tema claramente polémico. Finalmente, el Informe MacBride de la UNESCO buscó “un punto de equilibrio en la necesidad de reforzar el papel de los medios en orden al establecimiento de la Paz y la necesidad de reducir y tender a eliminar el actual desequilibrio informativo mundial.” (MacBride y Unesco, 1980).

Dentro de este recorrido sobre el debate de las Políticas Nacionales de Comunicación, existen algunos aportes que podrían señalarse específicamente como más significativos en relación con la revisión de varios autores (Bolaño y Mastrini, 2001; Capriles, 1980; Grifeu, 1986). En primer lugar se plantea la necesidad de la intervención estatal y la sociedad civil en la definición de las políticas audiovisuales para perseguir la democratización de los sistemas comunicacional, lo que implica una

relación directa entre acción política y acción comunicativa. En un segundo lugar, señala como central el propio concepto de “sistema de comunicación” integrando así en el objeto de unas PNC todos los procesos y circuitos relativos a la producción y reproducción simbólica en una sociedad histórica concreta. La discusión permitió también aprender a valorar los procesos de comunicación social como capitales para la identidad cultural de los pueblos y los distintos grupos sociales; y además fue capaz de integrar el concepto de desarrollo nacional de la información y la comunicación en el marco de una problemática internacional definida por las reivindicaciones en torno al NOMIC. El debate dejó también como saldo teórico la discusión sobre conceptos tan importantes como el acceso, la participación y el servicio público, pero además fue capaz de poner el foco en la investigación en comunicación como una función política imprescindible en el proceso de formulación/adopción de las políticas y de la planificación de la comunicación, especialmente ante la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Es precisamente por esta última puesta en valor de la investigación por lo que este trabajo cobra sentido.

## **2.6.2 Conceptualización y primeros aportes teóricos de las Políticas de Comunicación**

Pese a la abundancia de investigación en torno a las políticas de comunicación en la Unión Europea o en Estados Unidos, en Latinoamérica la preocupación por este tema se circunscribe a un periodo histórico muy determinado. Mientras históricamente los sistemas de medios en América Latina se configuraron con escasa presencia estatal y siguiendo el modelo estadounidense, en la década de los sesenta comienza a generarse la idea de una planificación de la comunicación desde algunos sectores del llamado desarrollismo o proceso de modernización, donde la idea de diseñar modelos comunicacionales era el estímulo para dicho proceso. Los primeros diagnósticos, influidos por la importancia de la sociología crítica –de la Escuela de Frankfurt a Althusser o Schiller, además de autores latinoamericanos (Pasquali, 1963; Verón, 1972a)–, apuntaron hacia cómo el supuesto “desorden” estaba articulado sobre las relaciones entre el poder político, el poder económico y el poder mediático, y llevaron a la denuncia de la concentración (económica y geográfica) y la dependencia (tecnológica y de contenidos). Como consecuencia, en los años setenta toda una corriente de pensamiento (Beltrán y Fox de Cardona, 1980; Beltran et al., 1990; Pasquali, 1963, 1972, 1978) surge para pedir a los estados un papel activo en el diseño de los sistemas de medios y las industrias culturales y aparece el concepto de Políticas Nacionales de Comunicación, es decir, la idea de que el Estado intervenga para garantizar la democratización de la comunicación frente a la concentración y la dependencia.

La consideración de que la comunicación constituye un lugar estratégico desde el que estudiar la reconfiguración del mundo, en general, y las transformaciones sociales, en particular, catapultó inicialmente a las políticas de comunicación desde los escenarios macro de la economía y la ciencia política, para reubicarse posteriormente en la esfera cultural bajo la influencia de los estudios culturales. Con una visión tal vez excesivamente mediocéntrica, se ha destacado desde estos campos la necesidad de la intervención pública como garante de la democratización de los sistemas de comunicación y la participación de los actores sociales.

Desde sus orígenes, se expresa como un concepto abierto a los movimientos de reforma, de características interdisciplinarias, definidas por los propios vínculos que establece la concomitancia entre comunicación y estrategias de desarrollo, en el marco de las sentidas aspiraciones de cambio global de las relaciones internacionales, pero también de la aguda crisis que, a partir de ese momento vivió UNESCO. El concepto de Política Nacional de Comunicación fue considerado oficialmente como tal en el Simposio de Montreal de 1969 como “un elemento básico de lo que debería ser un Programa Internacional de Investigación en Comunicaciones” (Quirós y Segovia, 1996: 64). Recogiendo esa idea, la XVI Conferencia General de la UNESCO (1970) autoriza al director general a “ayudar a los Estados miembros para que formulen sus políticas relativas a los grandes medios de comunicación” considerándolo una nueva etapa en el programa de comunicación que completaría el movimiento iniciado en 1968 en el terreno de la educación, con la introducción de las “políticas de educación”, y discurriría en paralelo con la noción de “políticas culturales” (Quirós y Segovia, 1996).

El primer documento fue preparado por los expertos invitados a la reunión de UNESCO celebrada en París en julio de 1972. En el mismo se define el alcance teórico y político de los problemas de la comunicación en la sociedad contemporánea, proponiendo un primer marco conceptual de las políticas y de la planificación de la comunicación. Consideraba que “la comunicación es indispensable para el esfuerzo del hombre por mejorar la calidad de vida” y que ésta “afecta a su productividad, a su expresión personal y a sus necesidades y vínculos sociales”(UNESCO, 1972: 4). Aunque su aporte más importante fue la determinación de que el objeto de una acción política en el campo de la comunicación social son los sistemas organizados de comunicación. A partir de ello establece una primera definición:

“Las políticas de comunicación son series de principios y de normas establecidas para orientar el comportamiento de los sistemas de comunicación. Su orientación es fundamental y es a largo plazo, aunque pueden tener consecuencias operativas de importancia a corto plazo. Se moldean en el contexto del concepto general que de la comunicación tiene la sociedad. Como emanan de las ideologías políticas, de las condiciones sociales y económicas del país y de los valores en que se basan esas ideologías, procuran ligar todos estos elementos a las necesidades reales y a las oportunidades futuras de comunicación.” (Grifeu, 1986: 105).

La importancia de impulsar una definición más explícita del concepto ayudó a reconocer la existencia de un conjunto de decisiones en materia comunicacional que, a pesar de ser invisibles, operaban bajo una lógica sistémica. Algunas veces se presentaban como normas legales invertebradas, sin una filosofía definida, aunque con mayor regularidad en la forma de principios y actuaciones prácticas, omisiones y vacíos, con implicaciones mucho más significativas en cuanto operaban inconscientemente, en forma implícita.

Una definición paralela fue la adoptada por Elizabeth Fox de Cardona (1975), quien pone el énfasis en los distintos niveles territoriales y escenarios de aplicación normativa de las políticas:

[...] una política [de comunicación] es un conjunto de prescripciones tanto positivas como negativas, de comportamiento social en relación con unos fenómenos, problemas o procesos dados. Existen tres niveles en los cuales se llevan a cabo la implementación de políticas a nivel de un país: profesional, institucional y nacional. A su vez, estas políticas son implícitas y explícitas. Las políticas son agentes de socialización y de control social.” (Fox de Cardona, 1974: 1).

Aunque, sin duda, fue la definición de Luis Ramiro Beltrán presentada y aprobada en Bogotá en 1974 por una comisión de expertos latinoamericanos la que fijará un criterio mucho más preciso sobre el tema:

“Una política nacional de comunicación es un conjunto integrado de prescripciones de comportamiento aislados, que se interesan únicamente por determinadas partes o aspectos del sistema y proceso de comunicación social. Estas políticas son formuladas, fragmentaria e independientemente, por propietarios de medios de comunicación, por profesionales de comunicación y por funcionarios del gobierno, y cada una responde, naturalmente, a sus intereses respectivos. Como tales, entran a menudo en conflicto entre sí.

Una Política Nacional de Comunicación democrática hace que las políticas parciales sean necesariamente explícitas, procure integrarlas por medio de consenso o conciliación y aspira a tener una duración razonablemente sostenida, sujeta sin embargo a evaluación y revisión constantes.” (Ramiro Beltrán, 1976: 4).

En un primer momento el concepto de las PNC puede considerarse una noción “formalista”, ya que la idea básica era que el Estado debía intervenir, pero no establecía la manera en que debía hacerlo ni cómo se democratizaba esta estructura. En una segunda etapa, la de las PNC “contenidistas” (Capriles, 1996: 108) se establecieron los fundamentos de una política democrática y aparecieron dos conceptos interesantes que se desarrollarán más adelante: “servicio público” (el

Estado como prestador de medios y no sólo administrador) y “acceso y participación” (la población como actor del proceso de elaboración de las políticas de comunicación).

### 2.6.3 La influencia de la Conferencia de San José de Costa Rica

El inicio del debate internacional sobre políticas de comunicación, en el contexto de fuerte polarización de la guerra fría, produjo rápidas reacciones de las agencias transnacionales de la información, los grandes medios de comunicación estadounidenses, la Sociedad Interamericana de Prensa y la Asociación Internacional de Radiodifusión, evidenciando los intereses puestos en juego respecto de la estructura del sistema de información y las comunicaciones mundial:

“La idea de planificación o de políticas aplicadas a la educación y a la cultura no habían levantado recelos ni resquemores, es más, los grandes medios de comunicación ni siquiera las tuvieron en cuenta. Sin embargo, el caso de la información fue por completo distinto. Una vez que en 1974 el recién nombrado director general, Amadou Mahtar M’Bow, recibe la autorización para convocar la Conferencia, y éste pone en marcha lo primera reunión de expertos, se inicia la campaña en la que se acusará a la UNESCO de intentar “estatalizar la información en complicidad con el Movimiento de Países No Alineados y con la Unión Soviética”. Los actores de esa campaña fueron The New York Times, la AP, la UPI y la AFP, y sobre todo la SIP y la AIR.” (Quirós y Segovia, 1996: 64-65).

Las dificultades que envolvieron la organización de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Nacionales de Comunicación en América Latina y el Caribe, no son sino la antesala de la lucha por la supremacía de las políticas implícitas de comunicación en el ámbito transnacional existentes hasta entonces o la apertura hacia políticas nacionales explícitas que, vinculadas a procesos de reforma, fortalecieran las posibilidades de profundización democrática y autodeterminación de los países periféricos. Por lo mismo, el debate sobre la planificación versus el libre flujo (*free-flow*) de la información traducirá la trascendencia y centralidad de las comunicaciones en el marco de las transformaciones que enfrentará el sistema mundial.

La UNESCO, como responsable directa de la animación del debate, incorporó en distintas reuniones el concepto de Políticas de Comunicación en su agenda como la dimensión nacional del proyecto del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), en el marco de construcción del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). La Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Nacionales de Comunicación en América Latina y el Caribe se celebró finalmente en San José de Costa Rica, en julio de 1976, después de que los gobiernos de Ecuador y Venezuela retiraran el ofrecimiento de acogerla ante las presiones y polémicas que se desataron en sus respectivos países, respecto de lo que las grandes empresas interpretaron como una interferencia gubernamental en los medios de comunicación (Fox de Cardona, 1989; Quirós y Segovia, 1996).

La polémica agenda a debate estaba integrada por aspectos capitales que ponían en jaque la conformación del emergente modelo de sociedad de la información basado en la competencia, frente a las emergentes reivindicaciones basadas en la cooperación Norte-Sur, a saber: el libre flujo (*free-flow*) de la información y los debates en torno a las Declaraciones sobre los satélites (1972), el uso de los medios de comunicación para el fortalecimiento de la paz, la comprensión internacional, contra toda propaganda bélica, racista y el *apartheid* (1975).

Entre las recomendaciones más sobresalientes de la Conferencia de San José de Costa Rica, la número 6 de la declaración es la que articula en forma más clara y avanzada el concepto en debate sobre políticas de comunicación, considerando esencial para el desarrollo económico, cultural y social integral el desarrollo de los sistemas de comunicación e información, tanto a nivel nacional como regional. Recomienda lo siguiente a los Estados miembros de la región:

“1. Reconocer que es potestad de los Estados la formulación de las políticas y planes nacionales en materia de comunicación social, aun cuando debe señalarse el principio de que, previo reconocimiento a las características de cada país, pueden establecerse planes para integrar las opiniones de los diversos sectores que intervienen en los procesos de comunicación a nivel local.

[...]

2. Reconocer que, en el conjunto de los objetivos generales que comprenden las políticas de comunicación social, sean tomados en cuenta los siguientes principios: Definición de las responsabilidades sociales, tanto del sector público como del sector privado, y cuanto sea posible, en la dinámica de la comunicación social.

- a) Consideración global de los medios de comunicación social en relación con su empleo.
- b) Necesidades reales de la población en materia de comunicación social y sus prioridades.
- c) Garantía de acceso y participación colectiva en el sistema de comunicación social.
- d) Definición nacional respecto a la problemática de la tecnología del sector.
- e) Coherencia en las metas y estrategias del sector de comunicación social con las de otros sectores que integran el proceso global de desarrollo planificado.
- f) Resguardo de la identidad histórica y cultural y de la soberanía de los Estados.

[...]

6. Reconocer que, tanto la formulación de las políticas como la elaboración de los planes en materia de comunicación deben realizarse a través de mecanismos integrados ubicados al más alto nivel político y administrativo del sector público.

[...]

7. Que los países desarrollen programas nacionales y regionales, orientados a la formación de recursos humanos profesionales aptos para trabajar en la formulación de políticas, en la investigación, la planificación y ejecución de programas de comunicación social.” (Grifeu, 1986: 108).

El debate de Políticas Nacionales de Comunicación se va a producir casi simultáneamente con el del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), integrado en el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) (Sinclair, 2000). En la Declaración de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Nacionales de Comunicación celebrada por en San José de Costa Rica, se articulan ambos reclamos en una propuesta democratizadora de las relaciones comunicacionales y los sistemas de medios: se alude a los conceptos de servicio público, acceso y participación, a la creación de agencias noticiosas nacionales y regionales, al derecho a la información, la creación de Consejos Nacionales asesores de PNC, el fomento de la comunicación popular, el derecho a réplica; nociones hasta entonces ausentes de las legislaciones y, en general, de las políticas de los países de la región. Entre otros importantes aportes, también recomendó investigación de las nuevas tecnologías de la comunicación, formación de investigadores en políticas de comunicación y creación de centros de documentación y de investigación.



#### 2.6.4 El informe MacBride

Pese a las grandes dificultades por consensuar conceptualmente las posiciones sobre el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación, dado el nivel de enfrentamiento entre los tres bloques en conflicto, esto es, el Movimiento de Países no Alineados, la URSS a la cabeza de los países socialistas y los EEUU, junto a sus aliados, se publica en 1980 el Informe Mac Bride (MacBride y Unesco, 1980). Elaborado por la Comisión Internacional sobre problemas de la Comunicación, entre 1977 y 1980, que preside el irlandés Sean MacBride —fundador de Amnistía Internacional, premio Nobel y premio Lenin de la Paz—, destaca en un esfuerzo de síntesis por comprender las claves del nuevo orden informativo:

“La idea de que se requiere hoy un nuevo orden mundial de la comunicación parte del convencimiento de que la información y la comunicación constituyen un elemento esencial de las relaciones internacionales en todos los campos y en particular para el establecimiento de un nuevo sistema basado en el principio de la igualdad de derechos, la independencia y el libre desarrollo de los países y de los pueblos. Las transformaciones de las comunicaciones quedan, pues, ligadas a los fundamentos teóricos del nuevo orden económico internacional. En cierto sentido, el desarrollo y la comunicación se basan en los mismos principios. Procede sustituir la situación actual de dependencia del mundo en desarrollo, tanto en el plano económico como en el de la comunicación, que engendra a la vez desigualdades crecientes y despilfarros de los recursos naturales (en particular los no renovables) materiales y humanos, por unas relaciones de interdependencia y cooperación entre unos sistemas nacionales que sean progresivamente autónomos y capaces de un desarrollo endógeno. Hay que considerar el nuevo orden de la comunicación como un elemento del sistema que constituye el nuevo orden económico, y los mismos métodos de análisis pueden aplicarse a uno y a otro; ambos suponen en particular, ya que solo es posible resolver los grandes problemas de la humanidad en el plano mundial. Entre los dos órdenes existe una relación coherente que obedece al hecho de que la información es hoy ya un recurso económico básico y de carácter específico (y no una simple mercancía), que desempeña una función social esencial, pero que está hoy distribuido de un modo desigual y mal utilizado. En otro sentido, el nuevo orden de la comunicación es requisito previo para el nuevo orden económico, del mismo modo que la comunicación es la condición sine qua non de todos los intercambios económicos entre grupos, pueblos y naciones.”. (MacBride y Unesco, 1980: 79-80).

En su comprensión sobre los problemas del orden mundial debe destacarse su planteamiento estructural e integrado respecto del posible papel de la comunicación como refuerzo de las desigualdades y un acercamiento político a su ecología, que ayudaría en la década siguiente a incorporar otros aportes holísticos en la formulación de un modelo de desarrollo social sustentable. El informe establece, además, una serie de directrices que podrían orientar los objetivos de las políticas nacionales de comunicación que formulara cada país en forma autónoma, de acuerdo a su propia realidad (MacBride y Unesco, 1980: 335).

- a) Facilitar la movilización de los recursos nacionales.
- b) Reforzar la coordinación de las infraestructuras existentes o previstas.
- c) Permitir la adopción de decisiones racionales en lo que se refiere a medios.
- d) Facilitar la satisfacción de las necesidades de los desequilibrios más evidentes.
- e) Hacer hincapié en la educación universal y permanente.
- f) Contribuir al fortalecimiento de la identidad cultural y de la independencia nacional.
- g) Autorizar una presencia más manifiesta de todas las culturas en el plano internacional.

Finalmente el informe, reconociendo las perspectivas integradoras aportadas por las diferentes reuniones de expertos, recomendó en una de sus cinco conclusiones generales la necesidad de formular políticas de comunicación con un fuerte carácter democrático, participativo y pertinentes a las particularidades nacionales.

“Con este fin [la democratización de la sociedad], es indispensable que los países formulen unas políticas nacionales globales de la comunicación ligadas a la totalidad de los objetivos de desarrollo social, cultural y económico. Con este fin, debería establecerse una amplia consulta entre todos los sectores interesados, gracias a unos dispositivos adecuados que den a los grupos organizados de la sociedad las máximas posibilidades de participar en la definición y la aplicación de tales políticas. Al igual que la comunidad internacional, los gobiernos deberían reconocer la urgencia de asignar a las comunicaciones una mayor prioridad en la planificación y en la financiación. Cada país debería formular sus modelos de comunicación con arreglo a su situación propia, sus necesidades y sus tradiciones, para reforzar su integridad, su independencia y su autonomía.” (MacBride y Unesco, 1980: 432).

En efecto, las conclusiones respecto a la democratización de las comunicaciones influirán una nueva corriente conceptual en el derecho internacional.

“Las necesidades de una sociedad democrática en materia de comunicación deberían quedar satisfechas mediante la formulación de derechos específicos, tales como el derecho a la protección de la vida privada y el derecho a participar en la comunicación pública, que encajan todos en ese nuevo concepto que es el derecho a comunicar. En vísperas de lo que cabría calificar de nueva era en materia de derechos sociales. Todas las implicaciones del derecho a comunicar deberían ser objeto de un minucioso estudio.” (MacBride y Unesco, 1980: 450).

Desde entonces, se han venido reiterando los enfrentamientos entre los partidarios y detractores de las políticas de comunicación. Mientras las tendencias neoliberales justifican el abandono de la planificación estatal o desregulación por la autonomización del mercado mundial de las comunicaciones, la crítica marxista ha continuado justificando el rol del Estado frente a la vulnerabilidad con que las sociedades enfrentan a los intereses económicos, políticos e ideológicos de otros grupos minoritarios que terminan arrogándose como propios principios y derechos públicos reconocidos constitucionalmente.

“Cuando el Estado no tiene una política de comunicación, alguien la implanta en su lugar; y si ese alguien es el conjunto de propietarios de los medios en connivencia con la clase dominante de la que forman parte.” (Capriles, 1976: 23).

Capriles observa que, por regla general, el Estado racionaliza, mediante una política de comunicación, más que consideraciones culturales, lingüísticas, nacionalistas “las contradicciones entre capitalismo nacional y la necesidad de impulsar ciertos sectores que, librados a la iniciativa particular, resultaban insuficientemente poderosos en el cuadro de las respectivas realidades nacionales.” (Capriles, 1976: 23).

En síntesis, las Políticas Nacionales de Comunicación se enfrentaban así a dos contradicciones esenciales no resueltas: la del acceso-participación de todos los sectores sociales a la comunicación en cada país; y, la del reequilibrio de los flujos informativos en el campo internacional. Unificadas bajo las demandas de democratización de las comunicaciones, y en consonancia con las recomendaciones de la Conferencia de San José de Costa Rica, podría definirse que los objetivos de las Políticas Nacionales de Comunicación se dirigen a promover y estimular (Gascón i Martín, 2002):

- a) La capacitación productora e informativa nacional.
- b) La cooperación horizontal entre los países.
- c) El reequilibrio de los desajustes territoriales interiores e internacionales.

- d) Programas de comunicación para el desarrollo.
- e) El derecho activo a la comunicación.
- f) La profesionalización de la comunicación.
- g) La investigación de la comunicación.
- h) La adecuación de las nuevas tecnologías a las necesidades sociales.

### 2.6.5 Políticas de comunicación recientes en la región

La confrontación política desatada por los debates del NOEI y el NOMIC terminó con un fuerte conflicto diplomático en UNESCO y el olvido de las propuestas latinoamericanas de las Políticas Nacionales de Comunicación en favor de un periodo desregulatorio impulsado desde todos los foros internacionales pero muy en particular concretado en el “Consenso de Washington” (Gentili, 1998). En los años ochenta se produce un cambio en el mapa político mundial a partir de la consolidación del eje neoconservador, Reagan-Thatcher-Khol, bajo el paraguas discursivo del libre mercado y la desregulación de los servicios públicos. A partir de entonces se aprecia un creciente interés de sectores sin tradición en radiodifusión por invertir en el área de los medios de comunicación.

“Es así como la industria y las finanzas se involucran directamente en el mercado de la comunicación, —un sector cada vez más dinámico que permite rentabilizar el capital acumulado en otras áreas económicas-. [...] La nueva lógica de funcionamiento de medios, supuestamente guiado por la mano invisible del mercado, ha significado, dirigida por el férreo timón del capital, un feroz proceso de concentración, no ya a nivel nacional sino internacional. Pero para que esto fuera posible hubo que adaptar los dispositivos legales, a efectos de crear un morco compatible con los nuevos intereses económicos.” (Mestman y Mastrini, 1996: 85).

Después de un extenso periodo caracterizado por la desregulación de los mercados de cultura y comunicación, en la última década se están produciendo cambios significativos en este ámbito: por un lado, la emergencia y consolidación de fenómenos de comunicación alternativa de baja intensidad que empiezan a ser reconocidos en las legislaciones nacionales; por otro, la recuperación de muchas de las ideas provenientes del debate de las Políticas Nacionales de Comunicación por parte de los partidos de izquierda que llegan al poder en numerosos países latinoamericanos a principios de esta década (Moraes, 2011).

En Bolivia, Ecuador y Venezuela, a instancias de los movimientos sociales y de organizaciones de comunicación, el derecho a la comunicación ha sido incorporado en sus Constituciones Nacionales. Como consecuencia, la Asamblea Nacional de Ecuador sancionó en el año 2013 una nueva ley de comunicación que venía a regular el derecho consagrado constitucionalmente. En Bolivia, el presidente Evo Morales también anunció en 2010 que impulsaría una nueva ley de comunicación social e información para adecuar la normativa a la Constitución, ésta finalmente saldría adelante dos años después.

En Uruguay, propusieron y en 2007 lograron la aprobación por el Congreso de la Nación de una ley de radiodifusión comunitaria, modelo en la región (Monje, 2009). El texto inicial del proyecto de ley fue redactado por organizaciones que militan por los derechos a la comunicación. Además en diciembre de 2014 la Cámara de Representantes de Uruguay aprobó con amplia mayoría la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En el otro extremo en cuanto a políticas de comunicación, en Chile la ley de radiodifusión comunitaria aprobada durante el gobierno de Michelle Bachelet, es criticada por estas mismas organizaciones porque, si bien reconoce la actividad, la restringe fuertemente (AMARC, 2009b).

Junto con Argentina, en Brasil y Perú también hay organizaciones sociales que impulsan reformas de la legislación de los servicios de comunicación audiovisual o de radiodifusión en general. La ley de radio y televisión de Perú promulgada en 2004 es la primera que rige esta materia en forma autónoma y uno de los 20 proyectos que se habían presentado en el Congreso fue una Iniciativa

ciudadana. Desde el 2009 se debate el anteproyecto de ley de radiodifusión estatal para el que también hay propuestas realizadas por organizaciones de comunicación. Mientras tanto, en Brasil, en diciembre del mismo año se realizó la I Conferencia Nacional de Comunicación convocada por el Ejecutivo y organizada por representantes del sector público-estatal, privado, y social-comunitario, con etapas previas en todos los estados, con el fin de debatir y negociar políticas públicas de regulación de las comunicaciones y, en particular, de actualizar el Código Brasileño de Telecomunicaciones. Las propuestas aprobadas por consenso se basaron en criterios democratizadores y buscan la transparencia en las concesiones. Posteriormente, en septiembre de 2011, se sancionó la Ley 12.485, de televisión de pago, que establece cuotas de contenido y programación, y distribuye las tareas de vigilancia entre los dos organismos nacionales de regulación: la Agencia Nacional de Telecomunicaciones es responsable de la supervisión de la infraestructura de distribución y la Agencia Nacional de Cine debería regular el contenido. Recientemente, a comienzos de este mismo año 2015, el gobierno de Dilma Rousseff, ha anunciado que promoverá el debate por una ley de regulación económica sobre los medios de comunicación (Goyzueta, 2015).

En términos generales, estas iniciativas de reformas legales coinciden en recuperar los postulados de las luchas por democratizar las comunicaciones desarrolladas hace 30 años, que tradicionalmente vincularon a la comunicación con el cambio social. En este sentido, casi todas las propuestas se centran en el derecho a la comunicación como superador de las libertades y derechos vinculados a ésta (expresión, acceso a información), como derecho humano del mismo rango que los derechos a la salud y la educación, y como condición necesaria de la democracia y el desarrollo de los pueblos. Los principios de la democratización de las comunicaciones en las propuestas actuales son los mismos que en las de los años setenta: acceso y participación ciudadana, servicio público, libertad y diversidad, equidad y equilibrio en los flujos. Las nuevas propuestas, sin embargo, problematizan también las nuevas condiciones de producción de valor de la comunicación, el orden público internacional sobre derecho a la información y los desarrollos tecnológicos, entre otras cuestiones.

Se manifiesta por tanto la tesis desarrollada por Monje (2011) que indica que al menos hasta 2007 no existió en MERCOSUR el objetivo explícito de avanzar en el diseño de políticas regionales de radio y televisión, y tampoco se formuló un principio de excepción cultural similar al europeo.

“Solo las Reuniones Especializadas y un Subgrupo de Trabajo abocados al tratamiento de la comunicación, la radiodifusión y el audiovisual han conseguido avanzar en algunas políticas parciales. [...]Por ello, no podríamos hablar de una política mercosureña sobre el audiovisual en general o la radiodifusión en particular, sino de acciones e iniciativas que, eventualmente, podrían aunarse en una política general, pero que hasta entonces permanecían fragmentadas.” (Monje, 2011: 82)

Diferente es el caso español, ya que aunque la cultura sea una competencia de los estados nacionales, existen cuestiones de alcance supranacional que afectan al sector de los medios de comunicación sobre las que la Unión Europea establece diversas políticas que se revisan en el siguiente epígrafe.

## **2.7 Las políticas de comunicación en Europa**

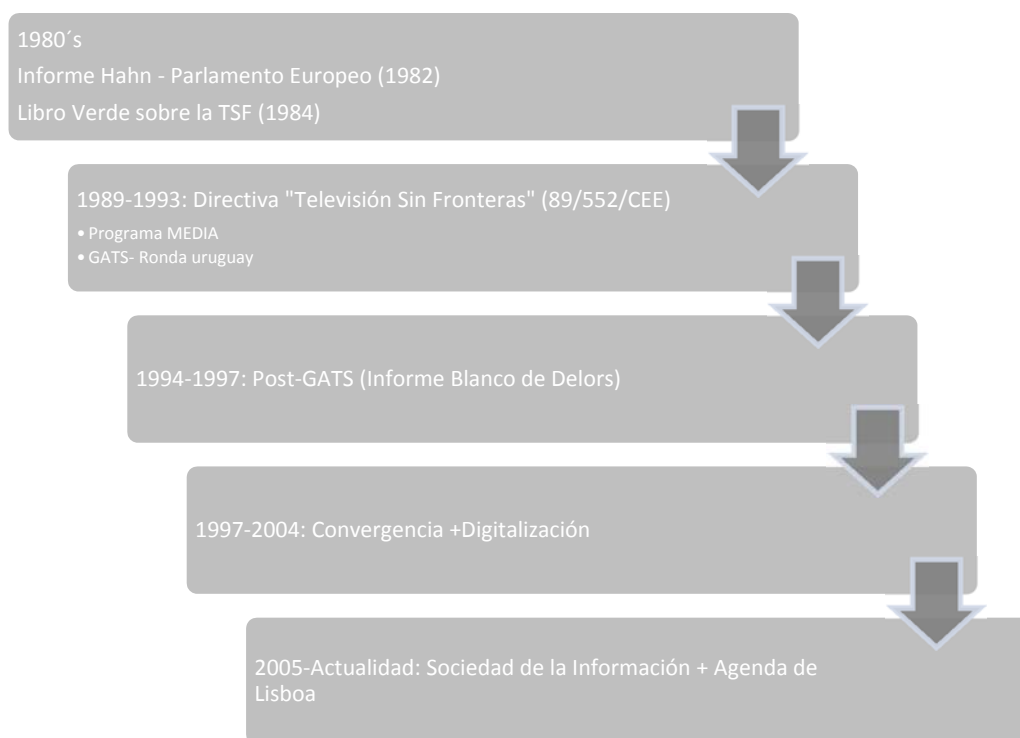
Como se ha comentado previamente, la política no implica únicamente regulación. Si bien incluye la tarea de legislar supone también otros muchos aspectos. El concepto de política invita a pensar en herramientas no sólo legislativas, sin embargo, a pesar de esta concepción multidimensional de la política, lo que se plantea como más tangible es la regulación. Es importante el desarrollo de estas políticas porque la información es conocimiento de la realidad y además es un derecho, dos pilares básicos de una sociedad democrática.

La política audiovisual afecta a grandes intereses comerciales y va ligada a complejos aspectos relacionados con la diversidad cultural, el servicio público y la responsabilidad social. De ahí que sea

competencia nacional y que su formulación corresponda a los respectivos gobiernos. Sin embargo, a finales de la década de los ochenta, en la Unión Europea se abandonó el clásico modelo de la radiotelevisión tradicional en la que cada estado mantenía soberanía sobre su sistema mediático, para adoptar la primera directiva de “Televisión sin Fronteras” (89/552/EEC), entre otras razones principalmente debido al papel que los satélites y las transmisiones de señales supranacionales debían jugar a partir de ese momento (Richeri, 1983). En realidad la política audiovisual europea se centra en dos pilares fundamentales. Por un lado, el establecimiento de este marco regulador común, definido en un primer momento por la mencionada directiva; y por otra parte, un programa de apoyo a la industria audiovisual, fijada por el programa MEDIA (*Mesures pour Encourager le Développement de l'Industrie Audiovisuelle*, 1990). Podría afirmarse que únicamente existen estos dos puntales básicos en las políticas audiovisuales de la Unión Europea porque es complicado articular los intereses y tensiones de todos los países en esta materia, sobre todo porque cultura es competencia nacional y no comunitaria, aunque además se han tomado algunas otras medidas en relación a la defensa de los intereses culturales europeos en el contexto de la *World Trade Organization* (Organización Mundial del Comercio).

En lo que se refiere al establecimiento de un marco regulatorio común, la política audiovisual europea tiene una historia legislativa, diferentes marcos reguladores, que se resumen en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3. Política audiovisual de la Unión Europea.**



Fuente: elaboración propia.

A partir del año 1982, cuando se presenta el Informe Hahn del Parlamento Europeo seguido de una resolución, comienza a introducirse la política audiovisual en la “agenda institucional” europea (Cobb y Elder, 1990). En referencia a las etapas señaladas por Bustamante (1999), esta primera mitad de los años ochenta aparece marcada por la “mitificación del cable y el satélite”. Bajo la premisa de que las “redes generan territorios” se busca la “unidad” europea. Fruto de esta concepción en el citado informe se recalca la importancia de la creación de una televisión paneuropea para el fortalecimiento de la identidad continental y se señalaba a la información como

el factor más decisivo para el triunfo de la integración. Sin embargo, la creación de un mercado único audiovisual genera, además, el temor entre los estados más pequeños de la Unión de perder sus industrias audiovisuales (Burgelman y Pauwels, 1992).

“Para unos, el tema era armonizar técnica y jurídicamente la legislación europea, para otros, garantizar la libre circulación de los productos audiovisuales y de la publicidad, mientras que otros sectores (como el Gobierno francés) se inclinaban por fomentar una industria audiovisual fuerte. Desde su inscripción en la agenda hasta su concreción en la directiva TSF, las dos coaliciones se han enfrentado, redefinido y reconfigurado en distintas oportunidades y en diferentes escenarios.” (Solanas, 2006/2007: 210).

La directiva “Televisión sin Fronteras” nace así el 3 de octubre de 1989 con el propósito de lograr un acuerdo de mínimos en la regulación europea del sector, unas pautas básicas en el sector televisivo a nivel transnacional, para posteriormente ir construyendo paulatinamente un mercado audiovisual único europeo. En este momento las dos posiciones enfrentadas ejercían fuertes presiones sobre la clase política europea (Solanas, 2006/2007). Los actores incluidos dentro de la coalición-desreguladora emprendían diversas acciones de confrontación directa, como el gobierno de Estados Unidos que expresaba su clara oposición a través de representantes en distintas instancias internacionales. Esta coalición también abarcaba a los gobiernos del Reino Unido, Luxemburgo, Alemania y Dinamarca. Este último país se incluía porque pretendía preservar su soberanía en materia cultural, mientras que Alemania lo hacía debido a que, dada su organización federal, el audiovisual constituye una competencia exclusiva de los *länder*. Por otra parte, la coalición liderada por Francia organizaba grandes, originales y vistosas movilizaciones que enarbolaban como bandera la defensa de su cultura y su economía.

“En el momento de decidirse la directiva, se logró un acuerdo con el Reino Unido y Alemania, por una limitación de su artículo 4. El compromiso conseguido no imponía la obligación de respetar las cuotas, tal como pretendía la coalición liderada por Francia, aunque propiciaba que los Estados Miembros, “cada vez que ello sea posible”, reservasen “una proporción mayoritaria del tiempo de difusión” para las películas, series y documentales europeos.” (Solanas, 2006/2007: 211).

En la segunda mitad de la década de 1980 se llega entonces a una perspectiva más económico-cultural. El mantenimiento de la diversidad cultural gana peso frente a la búsqueda de la “unidad” (Collins, 1994), especialmente por lo que significa el comienzo de la acción del Programa MEDIA en 1989. Por último, Bustamante (1999) señala una etapa marcada por los informes (Libro blanco sobre competitividad y empleo, Informe Bangemann o el Libro verde: Opciones estratégicas para la industria de programas) de la Comisión Europea (CE) y por el concepto de “excepción cultural”, invocado por la UE para exigir la no inclusión de los servicios audiovisuales dentro del Acuerdo General de Comercios de Servicios (GATT). En la llamada Ronda Uruguay del GATT del año 1993 se desató una ardua batalla entre Estados Unidos y la Unión Europea, representada fundamentalmente por la posición francesa y apuntalada por Canadá, en torno al problema de la incorporación o no de los bienes y servicios culturales en la larga lista de productos destinados a formar parte de una franja arancelaria común. Después de tensas sesiones, los puntos de vista franceses fueron aceptados y se logró incorporar la cláusula de la excepción cultural. Los países europeos supieron alinearse detrás de la posición francesa y lograron mantener cuotas de difusión nacionales, tanto en televisión como en radio, y conservar el sistema de ayudas financieras para la protección de la producción y difusión cinematográficas. El encuadre de la política audiovisual europea dentro del nuevo marco del comercio internacional ha centrado buena parte de la investigación en los últimos años.

Freedman (2003) señala en su trabajo dos corrientes existentes con respecto al impacto del GATT en el sector. Por un lado la que habla de una “gattización” que apunta a una gran influencia del GATT en el mercado audiovisual, y, por otro, la que señala unos efectos más limitados. Según el autor, es poco previsible que se den más cambios, dada la prevalencia de los intereses defensivos sobre los ofensivos. Pauwels y Loisen (2003) repasan la trayectoria de la idea de protección del

audiovisual europeo desde el término “especificidad”, pasando por la “excepción” hasta la actual “diversidad”. Las autoras citadas señalan el carácter irreversible del proceso liberalizador, pero también apuntan lo imprevisible del mismo, especialmente por la irrupción de nuevas formas de distribución de obras audiovisuales *online*. Y es que de hecho EE.UU. ha desplazado su objetivo de la lucha contra las políticas europeas a la lucha para la liberalización completa del comercio electrónico que permita un comercio de obras audiovisuales ajeno a trabas de cualquier tipo. Los pasos hacia la distribución electrónica son cada vez más importantes, y en este terreno EE.UU. goza de una gran ventaja sobre la UE (Álvarez Monzoncillo, 2002: 107).

Tal y como explica Crusafón (2009) la política seguida por la Unión Europea en materia audiovisual no ha cambiado sustancialmente en los últimos años; aún se sostiene en sus dos pilares básicos: la directiva Televisión sin Fronteras y el programa MEDIA; y si bien es cierto que se han realizado ciertas actualizaciones obligadas para adecuar la normativa a la gran transformación que vive la industria audiovisual, no ha existido en ningún caso un cambio de rumbo: “Aunque se intenta ampliar las fronteras de los ámbitos de actuación, uniendo el audiovisual a la Sociedad de la Información, se trata de intentos voluntariosos que, de momento, poco impacto tienen en las acciones y repercusiones sobre la propia industria”(Crusafon, 2009: 106).

Durante la presidencia de la Comisión Europea de Durão Barroso se ha hecho alusión en determinados momentos al concepto de convergencia digital y se ha ligado con frecuencia la importancia del sector audiovisual con respecto a la Estrategia de Lisboa. Si bien en un principio el primer concepto irrumpe con fuerza en el discurso de Viviane Reding, Comisaria de la Innovación, Inclusión y Creatividad, con posterioridad éste se va diluyendo hacia una concepción más tradicional del audiovisual. Sin embargo el discurso de la competitividad ligado a la Estrategia de Lisboa, argumentando que el sector de las TICs es uno de los más importantes de la economía europea y verdadero motor del crecimiento, continuará vigente a lo largo del mandato, vinculando el sector audiovisual con la creatividad, considerada ésta última como principal motor del crecimiento y desarrollo de la economía europea. Este discurso de la creatividad como principal agente impulsor de la economía comenzó en Nueva Zelanda y fue relanzado posteriormente en el Reino Unido bajo el impulso de Tony Blair con gran repercusión a nivel mundial<sup>10</sup>. Como indica Schlesinger, “la creatividad ha sido un vocablo hegemónico en nuestro debate actual, estrechamente ligado a la idea de la innovación en las esferas del comercio, de la educación y de la ciencia. En el contexto de la globalización, la política de la creatividad se ha vuelto parte integral de un discurso de renovación nacional” (2009: 82).

### **2.7.1 Marco regulador de la política audiovisual en la Unión Europea**

El Tratado de Maastricht (1993) ya hace una referencia especial al sector audiovisual, procura la cooperación entre los estados miembros, y si es necesario, ayudar a la creación literaria y artística incluyendo también al sector audiovisual. Sin embargo será la directiva “Televisión Sin Fronteras” y sus sucesivas reformas las que establezcan un verdadero marco regulador de la actividad audiovisual en la Unión Europea. Dicho marco refiere varios aspectos:

- a) Espacio de televisión europea: no hay obstáculos para el libre movimiento de programas de televisión dentro del mercado europeo.
- b) Sistema de cuotas europeas: los canales de televisión tienen que reservar como mínimo el cincuenta por ciento de sus emisiones para programas y películas hechas en Europa.
- c) Interés general: el gobierno tiene que permitir el acceso de la mayor parte de la población a los medios audiovisuales; por ejemplo, no puede haber sólo televisión de pago en un país, se tienen que ofrecer medios de comunicación públicos. Esta condición es principalmente

---

<sup>10</sup> Para analizar con profundidad la perspectiva crítica de la economía creativa como motor de desarrollo, consultar: Bustamante, E. (Ed.). (2011). *Industrias creativas. Amenazas sobre la cultura digital*. Barcelona: Gedisa.

importante en la retransmisión de acontecimientos internacionalmente relevantes como los juegos olímpicos o la copa mundial de fútbol.

- d) Protección al menor: los gobiernos tienen que adoptar medidas para proteger a los menores de la violencia o de programas pornográficos
- e) El derecho a réplica: se puede criticar la televisión y los ciudadanos tienen el derecho a réplica si los afecta cualquier de las emisiones
- f) Límites publicitarios: todos los servicios audiovisuales deben cumplir una serie de normas mínimas sobre publicidad (respeto por la dignidad humana, restricciones a la publicidad de alcohol, tabaco y medicamentos, etc.) y un volumen máximo de emisión publicitaria.

**Tabla 2. Principios directiva 89/552/CEE «Televisión Sin Fronteras»**

Principio general	Los Estados miembros garantizan la libertad de recepción y no obstaculizan la retransmisión en sus territorios de emisiones de programas audiovisuales procedentes de otros Estados miembros aunque pueden suspender la retransmisión de programas de televisión que vulneren las disposiciones de la Directiva en materia de protección de menores.
Cuotas de difusión y producción	<p>Artículo 4:</p> <p>Los Estados miembros deben velar, siempre que sea posible, por que los organismos de radiodifusión televisiva reserven una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión a obras europeas, excluido el tiempo dedicado a la información, manifestaciones deportivas, juegos, publicidad, servicios de teletexto y a la televenta.</p> <p>Artículo 5:</p> <p>Los organismos de radiodifusión televisiva deben reservar, como mínimo, el 10 % de su tiempo de emisión o el 10 % de su presupuesto de programación a obras europeas de productores independientes.</p>
Publicidad y patrocinio	<p>Publicidad:</p> <p>Se establece una duración máxima del 15% del tiempo de transmisión diario, 20% máximo dentro de un periodo de una hora. Establece también las modalidades de interrupción de los programas, consideraciones éticas y prohibición o limitación de la publicidad de determinados productos como tabaco, medicamentos y bebidas alcohólicas.</p> <p>Patrocinio:</p> <p>Se permite su existencia siempre y cuando no atente contra la independencia editorial, no incite a la compra de productos o servicios del patrocinador ni se incluya en telediarios ni emisiones de actualidad política</p>
Protección de los menores	Se prohíbe cualquier programa de carácter pornográfico o extremadamente violento. Esta prohibición es extensible a todo programa que pueda perjudicar a los menores, a no ser que cumpla criterios de horario o esté sujeto a medidas técnicas de protección.
Derecho de réplica	Se reconoce el derecho de réplica cuando se lesionen los derechos legítimos de una persona en un programa de televisión de cualquier organismo de radiodifusión televisiva que esté bajo la jurisdicción de un Estado miembro.

Fuente: Becceiro (2012).

La Directiva TSF ha sido modificada en dos ocasiones; en concreto, en el año 1997 y en el año 2007, antes de ser derogada y sustituida en el año 2010 por la actual Directiva de Servicios de comunicación audiovisual (Directiva 2010/13/UE). La primera reforma de la Directiva TSF fue aprobada el 30 de junio de 1997 por el Parlamento Europeo y el Consejo a través de la Directiva 97/36/EC2. Esta nueva versión de la normativa reforzaba la seguridad jurídica y actualizaba los dispositivos de control de la anterior Directiva 89/552/CEE. Los principales elementos de esta revisión hacen referencia al principio de jurisdicción, a la determinación de acontecimientos de gran importancia para la sociedad, a regular los programas de televenta, a reforzar las medidas de protección de los menores y a matizar la regulación del derecho a réplica ya reconocido.



La reforma del 2007 y la nueva Directiva del año 2010 son las que aportan un salto cualitativo en la concepción del sector audiovisual, al abordarlo desde la perspectiva de la distribución y difusión de contenidos y servicios audiovisuales, sin distinción entre tecnologías y soportes, en el entorno europeo.

“La Comisión se ha comprometido a crear un marco coherente en el mercado interior para los servicios de la sociedad de la información y los servicios de medios, modernizando el marco legal de los servicios audiovisuales, comenzando con la propuesta presentada en 2005 para modernizar la Directiva «Televisión sin fronteras», convirtiéndola en una Directiva «sobre los servicios de comunicación audiovisual».”(Directiva 2007/65/CE: L332/28).

Lo más novedoso de la nueva versión de la Directiva del 2007 consistía, evidentemente, en abarcar los contenidos audiovisuales en su conjunto con independencia del soporte o tecnología utilizada para su distribución. Este aspecto fue entendido como un paso fundamental hacia la convergencia regulatoria en materia audiovisual, aquella que no presenta distinciones basadas en el tipo de red, la tecnología, el carácter de comunicación pública o privada o el agente que provea el servicio (Gretel, 2006). La otra gran aportación, derivada de la anterior, era la clasificación en “servicios lineales” y “servicios no lineales”, según el grado de elección de la que disponga el espectador respecto al acceso a los contenidos.

“Es necesario [...] al menos un conjunto básico de normas coordinadas, que se apliquen a todos los servicios de comunicación audiovisual, tanto de radiodifusión televisiva (servicios de comunicación audiovisual lineales) como servicios de comunicación audiovisual a petición (servicios de comunicación audiovisual no lineales).”(Goyzueta, 2015: L332/28).

Según la Directiva 2007/65/CE, los servicios lineales quedaban definidos como aquellos servicios tradicionales de televisión en los que la programación está sujeta a un horario definido por el proveedor de contenidos, mientras que los servicios no lineales serían aquellos en los que el espectador tiene flexibilidad total para elegir el momento de su acceso a los programas o contenidos audiovisuales, tales como televisión y noticias a la carta.

La finalidad de esta distinción es establecer un diferente nivel de regulación aplicable a cada uno de estos grupos. Los servicios lineales, la radiodifusión clásica, responden a un nivel de regulación mayor, ya que se encontraban afectados por todas las disposiciones de la directiva Servicios de medios audiovisuales sin fronteras, incluidas las normas cuantitativas relativas a la publicidad y la obligación de dedicar, “siempre que sea posible”, más de la mitad de su tiempo de emisión a obras europeas. Por su parte, los servicios no lineales eran objeto de una regulación de mínimos y sólo le afectaban las medidas básicas relacionadas con la protección de los menores, la prohibición de la incitación al odio, la identificación del proveedor del servicio y algunas restricciones mínimas respecto a las comunicaciones comerciales, tales como la prohibición de publicidad encubierta (Gretel, 2006). Otras modificaciones importantes que establecía la directiva Servicios de medios audiovisuales sin fronteras del año 2007 se referían a la publicidad y al patrocinio: se establece el límite máximo de 12 minutos de anuncios por hora, se prohíbe la publicidad encubierta y regula el *product placement*.

Otro aspecto relevante es que la Directiva se aplicaba a aquellas emisiones con forma y contenido similares a la televisión tradicional, estableciendo una frontera clara entre las comunicaciones públicas (radiodifusión) y las privadas, quedando estas últimas fuera de su ámbito de aplicación. Por lo tanto, no quedaban regulados por esta norma muchos de los servicios con contenido audiovisual ofrecidos por Internet.

“A efectos de la presente Directiva, la definición de servicios de comunicación audiovisual debe englobar únicamente servicios de comunicación audiovisual, tanto si se trata de radiodifusión televisiva como a petición, que sean medios de comunicación de masas, es decir, que estén destinados a una parte significativa del público en general y que puedan tener un

claro impacto sobre él. Su alcance debe estar limitado a los servicios tal como están definidos en el Tratado y, por lo tanto, debe abarcar cualquier forma de actividad económica, incluida la de las empresas de servicio público, pero no las actividades que no son fundamentalmente económicas ni entran en competencia con la radiodifusión televisiva, como los sitios web de titularidad privada y los servicios consistentes en la prestación de servicios o distribución de contenido audiovisual generado por usuarios privados con el fin de compartirlo e intercambiarlo entre grupos de interés.”(Goyzueta, 2015: L 332/29).

Sin embargo, tal y como apunta Beceiro (2012), las críticas no fueron tanto en esta dirección como hacia otras partes centrales del texto: un pobre endurecimiento de la regulación publicitaria o la utilización de la expresión “siempre que sea posible” para definir la “obligación” de emitir más de la mitad de su tiempo de emisión de los denominados servicios de comunicación audiovisual a obras europeas (Campos Freire, 2007).

Finalmente este texto será derogado por completo en el año 2010 y sustituido por una nueva Directiva, llamada de Servicios de Comunicación Audiovisual (Directiva 2010/13/UE) que se aprueba en marzo de 2010. La filosofía de este nuevo texto regulador parte en realidad de las definiciones y modificaciones del texto anterior de 2007, si bien pretende armonizar la totalidad del texto normativo para evitar incoherencias de cualquier tipo (Beceiro, 2012). La Directiva define en su artículo 1 el “servicio de comunicación audiovisual”, se precisa como aquel servicio proporcionado por cualquier prestador de programas audiovisuales, independientemente de si son generalistas o bajo petición, con una penetración social significativa:

“Un servicio [...] cuya responsabilidad editorial corresponde a un prestador del servicio de comunicación y cuya principal finalidad es proporcionar programas, con objeto de informar, entretener o educar al público en general, a través de redes de comunicaciones electrónicas [...] Este servicio de comunicación audiovisual es bien una emisión de radiodifusión televisiva [...], bien un servicio de comunicación audiovisual a petición”<sup>11</sup>.

**Tabla 3. Principios Directiva 2010/13/UE de Servicios de Comunicación Audiovisual**

Principio general	Libre prestación y circulación de servicios de comunicación audiovisual entre los Estados Miembros, excepto si las emisiones difundidas incluyen programas de carácter violento o pornográfico susceptibles de herir la sensibilidad de los menores. También se podrán limitar la retransmisión en aquellos casos en los que se estimen que entraña un peligro para el orden, la salud o la seguridad pública, así como para la protección del consumidor.
Cuotas de difusión y producción	Artículo 16:  Los Estados miembros velarán, siempre que sea posible y con los medios adecuados, para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven a obras europeas una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión, con exclusión del tiempo dedicado a información, juegos, publicidad, servicios de teletexto y teletexto.  Artículo 17:  Los organismos de radiodifusión televisiva deben reservar como mínimo, siempre que sea posible y con los medios adecuados, el 10 % de su tiempo de emisión o el 10 % de su presupuesto de programación a obras europeas de productores independientes.
Publicidad, patrocinio y emplazamiento del producto	La proporción de anuncios de publicidad televisiva y de teletexto no excederá del 20% por hora de reloj. Para este límite no se considerarán la autopromoción, el patrocinio ni el product placement. Estas limitaciones no serán aplicables a los canales de publicidad, teletexto y autopromoción. La Directiva establece también las modalidades de interrupción de los programas, consideraciones éticas y prohibición o limitación de la publicidad de determinados productos como tabaco, medicamentos y bebidas alcohólicas.

<sup>11</sup> Directiva 2010/13/UE del 15.04.2010. L 95/11

	<p style="text-align: center;">Patrocinio</p> <p style="text-align: center;">No debe influir en el contenido del programa, no debe incitar directamente a la compra o arrendamiento de bienes o servicios concretos y deberá estar claramente indicado para el espectador.</p> <p style="text-align: center;">Emplazamiento de producto</p> <p style="text-align: center;">Está permitido en obras cinematográficas, películas, series, programas deportivos y programas de entretenimiento; en el resto de programas (excepto programas infantiles) será admisible si no se produce pago directo, es decir, si sólo se produce el suministro gratuito de bienes o servicios.</p>
Protección de los menores	La emisión de programas de carácter pornográfico o violento deberá venir precedida por un aviso acústico o estar identificada con un símbolo visual presente durante toda su emisión.
Incitación al odio	Los servicios de comunicación audiovisual no podrán contener ningún tipo de incitación al odio por motivo de raza, sexo, religión o nacionalidad.
Accesibilidad	Los prestadores de servicios de comunicación audiovisual deberán mejorar la accesibilidad de sus servicios para las personas con discapacidad visual o auditiva.
Derecho a la información	Los Estados miembros pueden garantizar que ciertos eventos considerados de gran importancia para la sociedad no puedan ser retransmitidos de forma que queden excluido gran parte del público del Estado /Estados miembros. Todo Estado miembro podrá establecer una lista anual de tales acontecimientos.
Derecho de réplica	Los Estados velarán para que el ejercicio del derecho de réplica o medidas equivalentes no se vea obstaculizado. La réplica se emitirá, en un plazo razonable, en condiciones tan semejantes como sea posible a las de la emisión a las que se refiera.

Fuente: Beceiro (2012).

Las críticas en este caso se centran en aspectos tales como la regulación de la publicidad y la emisión de obras audiovisuales europeas (Humphreys, 2008). La publicidad directa tiene un límite de doce minutos cada hora, sin embargo la Directiva no pone límites a la autopromoción, al no considerarla publicidad; la norma europea deja en manos de la regulación de cada uno de los Estados miembros establecer límites complementarios. Por otra parte, la obligación de que los prestadores reserven tiempo de difusión a obras europeas en una proporción mayoritaria dentro de su programación, al igual que en la revisión de la Directiva Televisión Sin Fronteras de 2007, continúa siendo tan solo una recomendación. De este modo, la nueva Directiva no parece promover el flujo de programas regionales ni establecer una concepción proteccionista de tales contenidos en el ámbito europeo.

De una u otra forma, ante las grandes posibilidades que abren las nuevas tecnologías, parece inútil plantearse políticas de cuotas aplicadas en los medios tradicionales. Como señala Bustamante:

“Para las nuevas redes, las políticas públicas son más necesarias que nunca. Sin embargo, sus objetivos y sus herramientas han de ser revisadas a fondo de acuerdo con la investigación en las industrias culturales en la era digital.” (Bustamante, 2004: 817).

## 2.7.2 Ayudas nacionales al sector del cine y al sector audiovisual

La UE considera que las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio son compatibles con el mercado común si no alteran las condiciones de los intercambios y de la competencia en la UE. El objetivo de las ayudas nacionales al sector del cine y al sector audiovisual es la creación de un tejido industrial eficaz y por ello las ayudas nacionales son esenciales, ya que contribuyen a la aparición de un mercado audiovisual europeo. La UE invita a los Estados miembros a fomentar la creación de productos cinematográficos y audiovisuales mediante políticas nacionales de apoyo. Las ayudas nacionales en este ámbito contribuyen así al desarrollo de un mercado audiovisual europeo. Las industrias europeas del cine y del sector audiovisual contribuyen a la conservación de la diversidad cultural europea (Elsaesser, 2005). Pero estos sectores sufren deficiencias estructurales, las empresas están subcapitalizadas, los mercados nacionales dominados

por producciones no europeas están fragmentados y las obras europeas casi no circulan entre los países europeos (Buquet, 2005; Lange, 2003; Selgrave, 1997).

Desde el comienzo, la actividad de radiodifusión televisiva en los países europeos fue ejercida por empresas públicas en régimen de monopolio, debido al número limitado de frecuencias de radiodifusión disponibles y a los importantes obstáculos de acceso. No obstante, en los años 70 la evolución económica y técnica permitió a los estados miembros abrir el mercado a la competencia de otros operadores, pero manteniendo los servicios públicos de radiodifusión para garantizar la cobertura de una serie de ámbitos y satisfacer ciertas necesidades que los operadores privados no hubiesen cubierto necesariamente de manera óptima. La mayor competencia, sumada a la presencia de operadores públicos dieron lugar a la preocupación de los operadores privados, que reclamaban (y reclaman) igualdad de trato, alegando que los regímenes de financiación pública creados en favor de los organismos públicos de radiodifusión violan el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La Comisión estudia los regímenes de financiación pública de organismos públicos de radiodifusión como ayuda estatal caso por caso, valora su compatibilidad y aplica las excepciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea fundadas en aspectos culturales, y considera el carácter del sector de la radiodifusión como servicio de interés económico general. No obstante, la financiación pública no debe exceder los costes del servicio público, habida cuenta de los otros ingresos directos o indirectos que dicho servicio genera: para ello se aprecia la proporcionalidad de la ayuda y la justificación de la distorsión de la competencia.

### **2.7.3 Programa MEDIA**

El segundo pilar de la política audiovisual comunitaria es el programa MEDIA, una iniciativa de apoyo a la industria audiovisual que se creó en el año 1990 y que se renueva periódicamente. Este tipo de actuación comunitaria en el terreno del audiovisual se asienta sobre la protección y la preservación de la cultura europea reconocida en el Tratado de la Unión (artículo 151) y en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (artículo 280). En este sentido, se habla de diversidad cultural, desde la perspectiva de Media, es decir, entendiéndola a ésta como la promoción de las obras europeas fuera de sus respectivos territorios nacionales. Siguiendo estos principios, el Programa Media incluye en sus acciones unos criterios de discriminación positiva para salvaguardar las industrias de los «países o regiones con escasa capacidad de producción audiovisual o con áreas lingüísticas o geográficas limitadas» (todos salvo Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y España). Sobre estos criterios se pretende que todas las entradas no recaigan en los países con las industrias más fuertes. Sus objetivos principales son:

1. Preservar la cultura audiovisual europea y garantizar su diversidad.
2. Garantizar la accesibilidad a los europeos y promover el diálogo intercultural.
3. Aumentar la circulación de programas y cine europeo tanto dentro como fuera de la Unión Europea.
4. Garantizar un mercado abierto y competitivo de productos europeos.

Entre sus actividades principales se encuentran las de ofrecer ayudas a la distribución, apoyo a las productoras, actividades de promoción, organización de festivales, actividades formativas y ayudas al sector de la exhibición.

En la actualidad se está desarrollando una nueva edición, conocida como MEDIA 2007, con vigencia hasta el 2013, y se ha ampliado el campo de acción del programa hacia el mercado internacional, con el programa MEDIA MUNDUS. La renovación del programa ha supuesto una puesta al día del principal instrumento de apoyo comunitario a la industria audiovisual, principalmente motivado por la ampliación de la Unión a 27 miembros y por los cambios transformadores que vive la industria audiovisual. Se ha ampliado el presupuesto, como puede observarse en la tabla 3, aunque como afirman De Vinck y Pauwels (2008: 288-289) los recursos del programa MEDIA son pequeños si se comparan con otros programas comunitarios como el séptimo programa marco, que tiene un presupuesto de 53.200 millones de euros y

aproximadamente 9.000 millones están destinados a las TICs. Las líneas de actuación se han mantenido con respecto a la edición anterior y se organizan en cinco grandes áreas: formación; desarrollo distribución y promoción de obras audiovisuales europeas, y apoyo a festivales europeos.

**Tabla 4. Evolución del programa MEDIA**

PROGRAMA	PERIODO TEMPORAL	PRESUPUESTO SOLICITADO	PRESUPUESTO ACTUAL
Programa piloto	1987-1990		40 millones
MEDIA I	1991-1995	250 millones	200 millones
MEDIA II	1996-2000	400 millones	310 millones
MEDIA PLUS + MEDIA TRAINING	2001-2006	500 millones	350 millones + 50 millones. Revisado: 4536 millones + 59,4 millones
MEDIA 2007	2007-2013	1000 millones	750 millones

Fuente: De Vinck y Pauwels (2008: 289).

Por otra parte, se ha desarrollado otro tipo de programa cuyo objetivo es el de fomentar la relación de la industria europea con otros terceros países. Esta iniciativa nació de la mano de la acción preparatoria MEDIA Internacional, que sirvió inicialmente para estudiar la forma de reforzar la cooperación entre profesionales europeos y de terceros países procedentes de la industria audiovisual en una base de beneficio mutuo. Asimismo, puso su objetivo en el fomento un flujo bidireccional de las obras cinematográficas y audiovisuales. En el bienio 2008-2010 la UE proporcionó 7 millones de euros para 54 proyectos en el marco de MEDIA Internacional. Esta financiación se ha continuado después bajo el siguiente programa MEDIA Mundus, adoptado en octubre de 2009. MEDIA Mundus destina 15 millones de euros en fondos para el período 2011-2013 (consultar Tabla 5).

**Tabla 5. Recursos financieros de la Unión Europea destinados a Políticas Audiovisuales**

PROGRAMA	RECURSOS	PERIODO	PROGRAMA	RECURSOS	PERIODO
MEDIA	755 M	2007-2013	EUROMED AUDIOVISUAL II	15 M	2006-2008
MEDIA INTERNACIONAL	7 M	2008-2010	EUROMED AUDIOVISUAL III	11 M	2009-2012
MEDIAMUNDUS	15 M	2011-2013	EU-ACP AUDIOVISUAL	8 M	2007-2011
i2i Audiovisual	7,25 M	2007-2010	MERCOSUR AUDIOVISUAL	1,5 M	2009-2013
MEDIA Guarantee Fund	8 M	2010-2013	-	-	-
TOTAL	792,25 M	2007-2013	TOTAL	35,5	2006-2013

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

Por su parte, i2i Audiovisual es una iniciativa puesta en marcha conjuntamente con el Banco Europeo de Inversiones en el año 2002 que otorga ayudas a las productoras para cubrir los costes de las garantías demandados por los bancos para acceder a sus préstamos. Se trata de una línea de actuación que pretende separarse de los esquemas tradicionales de ayudas para crear una mejor relación entre el receloso sector financiero y el arriesgado sector de la producción audiovisual, de forma que se creen condiciones para futuras y continuadas colaboraciones.

## 2.8 Modelos de sistemas de medios de comunicación

La relación entre políticas y sistemas de medios oscila entre objetivos diversos y posiciones variadas de los estados con relación al papel que los gobiernos entienden que deben tener en la vida pública. Van Cuilenburg y McQuail (2003) identifican tres etapas históricas en la evolución de las políticas

públicas de comunicación, siempre a partir de la aparición de los medios electrónicos a finales del s. XIX: (1) una de emergencia de política industrial de comunicación, (2) una segunda orientada a los medios de servicio público y (3) la que ellos llaman de ‘nuevo paradigma’ desregulador y privatizador de la actualidad, fuertemente vinculado al crecimiento de la llamada ‘sociedad de la información’ y los desafíos estratégicos que ésta supone para las sociedades occidentales desde finales de los noventa (Moragas Spà, 2009). Este paradigma actual está movido por conceptos centrales como libertad de comunicación, acceso o *accountability*, y resulta inseparable de la transformación de los sistemas de medios desde los entornos nacionales hacia el contexto de la globalización (Van Cuilenburg, 1999), lo que en última instancia implica cambios estructurales normalizados por conjuntos de políticas públicas que implican ahora a nuevos actores, nuevos procesos y un cambio en el papel de la producción de políticas públicas de comunicación en los estados nación (Chakravarty y Sarikakis, 2006). En todo caso, estudiar las políticas de comunicación implica necesariamente estudiar los sistemas mediáticos nacionales –y, por ende, los flujos mediáticos globales como protosistema (Herman y McChesney, 1997)– y sus diferencias; en palabras de Humphreys, “se puede esperar que los sistemas de medios varíen significativamente entre países porque la política y las políticas marcan diferencias” (Humphreys, 1996: 2).

Es indudable que las políticas públicas de comunicación dan como consecuencia sistemas de medios diferentes: dicho de otro modo, las políticas públicas pueden ser variables explicativas. Lowi (1972) y su tipología de políticas públicas (distributivas, regulativas, redistributivas y constitutivas) dieron origen a distintos trabajos que, desde el análisis de las políticas públicas, han tratado de profundizar hasta qué punto la *policy* determina las *politics*. El planteamiento de Lowi es que cada tipo de política pública genera su propia arena de poder y de conflicto determinando la política y la distribución de poder. Otra tipología de gran calado que puede ser útil al objeto del estudio que aquí se propone es la establecida por Wilson (1973) y su distinción entre políticas mayoritarias, políticas de grupos de interés, políticas clientelares y políticas empresariales de acuerdo al grado de concentración y percepción de los costos y beneficios. Desde esta perspectiva, el punto de partida es la política pública y, a partir de ella se analiza la competición por el poder y las relaciones que se establecen entre los grupos, los actores y el propio Estado.

En este sentido la literatura científica del campo ha tratado de identificar modelos –que podríamos por tanto resumir como resultados de la interacción entre políticas públicas y actores– de medios en todo el mundo: desde las “*Four Theories of the Press*” de Siebert, Peterson y Schramm (1956); los modelos “pluralista” y “dominante” de McQuail en su teoría de la comunicación de masas (McQuail, 1999); los desarrollados por Altschull en sus “*Agents of power*” (1984) o la más reciente triada de Hallin y Mancini en sus “*Sistemas mediáticos comparados*”, que correlaciona precisamente los sistemas políticos con los sistemas mediáticos a través de cuatro dimensiones: la estructura de los mercados de medios, el grado y forma de paralelismo político, el desarrollo del profesionalismo periodístico y la intervención del estado en el sistema de medios (Hallin y Mancini, 2008, 2012). En todos los casos, se trata de establecer los vínculos entre los sistemas políticos y los sistemas de medios, entendiendo los primeros como variable independiente y explicativa, y los segundos como variable dependiente, remarcando la correspondencia entre sistema político y sistema mediático (Humphreys, 1996) –para el estudio de esa correspondencia en el caso español, véase particularmente Bustamante (Bustamante, 2006)–. En ese proceso causal, se propone entender las políticas públicas de comunicación precisamente como la herramienta que traspone y articula el sistema político (sea éste democrático o no) en un sistema de medios concreto.

La elaboración de modelos de sistemas de medios de comunicación se ha evidenciado por tanto a lo largo de las últimas décadas como una necesidad de la academia por sintetizar el conjunto de principios socio-político-filosóficos que organizan las ideas sobre la relación entre los medios de comunicación y la sociedad en un contexto determinado. Dentro de este conjunto de principios, podríamos señalar aquellas teorías que tiene que ver con lo que los medios deberían estar haciendo en la sociedad en lugar de lo que realmente hacen. En general, las ideas dominantes acerca de las obligaciones de los medios de comunicación estarán en consonancia con otros valores y acuerdos de una sociedad determinada. De acuerdo con Siebert, Peterson y Schramm en su clásico texto

“*Four Theories of the Press*”, “la prensa toma la forma y la coloración de las estructuras sociales y políticas en las que opera” (1956: 1-2). En la prensa y otros medios de comunicación, en su opinión, se reflejan las creencias y supuestos básicos que la sociedad tiene. En la tradición liberal occidental, esto se refiere a asuntos tales como la libertad, la igualdad ante la ley, la solidaridad social y la cohesión, la diversidad cultural, la participación activa y responsabilidad social; pero las diferentes culturas pueden tener principios y prioridades diferentes.

El libro de Siebert, Peterson y Schramm (1956) significó el primer intento de los estudiosos para considerar de una manera coherente las relaciones entre los sistemas políticos y sus sistemas de prensa. Esta obra planteó la intrigante proposición de que el sistema de prensa de un país reflejará su sistema político. Las cuatro teorías han sido muy criticadas a través de los años debido a su supuesta visión eurocéntrica del mundo y a su indiferencia por los países en vías de desarrollo, entre otras cuestiones<sup>12</sup>. El hecho de que después de todos estos años, aún se use el modelo de las cuatro teorías, a pesar de algunas modificaciones importantes, significa que no se puede ignorar el modelo.

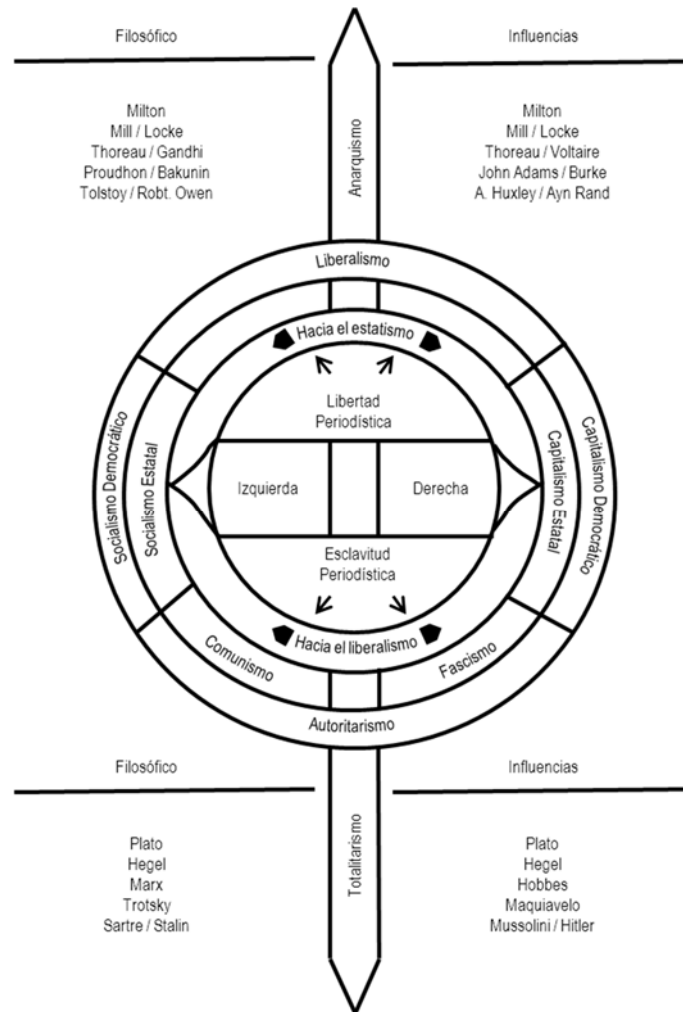
**Tabla 6. Modelos de prensa según Siebert, Peterson y Schramm.**

Autoritario	Liberal	Comunista	Responsabilidad Social
Desarrollado en los siglos XVI y XVII en Europa.	Surgió en Inglaterra en el siglo XVII, se extendió a Estados Unidos y el continente europeo.	Surgió a principios del siglo XX en la Unión Soviética.	Surgió a mediados del siglo XX en los Estados Unidos a partir de la tradición liberal.
Derivado del poder absoluto del monarca.	Derivado del pensamiento de la Ilustración y los derechos naturales.	Derivado de Marx y Lenin.	Derivado de los escritos de la Comisión de la Libertad de Prensa y de otros críticos de la prensa libertaria.
Finalidad: Apoyar al estado y liderazgo.	Finalidad: para ayudar a encontrar la verdad, informar, interpretar, entretener.	Finalidad: Apoyar el sistema Marxista, servir al pueblo.	Finalidad: Principalmente informar y educar, para ayudar al progreso social.
Licencias, la censura, el poder autocrático, las leyes.	Autodeterminación editorial; separación del Estado y la prensa.	Teóricamente, el pueblo tiene la propiedad de la prensa y puede usarla.	La prensa debe estar abierta a todo aquel que tenga algo que decir.  La responsabilidad social de la prensa es más importante que su libertad.
Ninguna crítica o amenaza a la estructura de poder está permitida.	Medios de comunicación controlados por los propietarios en un mercado libre de las ideas y por los tribunales.  No existe la censura previa.	Medios controlados por el aparato gubernamental del Partido Comunista.  Los medios no pueden criticar los objetivos del Partido.	Controlados por la opinión de la comunidad y las acciones de los consumidores, y por códigos éticos, consejos de prensa, etc.  No publicación de la información socialmente dañina o invasión de los derechos privados.
Propiedad de gobernante, el partido o los particulares.	Propiedad privada.	Propiedad del pueblo.	Propiedad privada, pero con la amenaza de la intervención del gobierno para asegurar el servicio público.
Precusores: Hobbes, Hegel, Maquiavelo.	Precusores: Locke, Milton, Mill, Adam Smith.	Precusores: Marx, Lenin, Stalin, Mao, Castro, Gorbachov.	-
Ejemplos hoy: Iran, Paraguay, Nigeria.	Ejemplos hoy: Estados Unidos, Japón, Alemania.	Ejemplos hoy: China, Cuba, Korea del Norte.	Ejemplos hoy: ninguno; varios países tienden hacia este modelo, entre ellos Estados Unidos

<sup>12</sup> Véase Nerone, John C. (ed.). *Last Rights. Revisiting Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.

Con posterioridad, John Merrill (1947/1990) propone un esquema que ilustra las dinámicas de las ideas filosóficas aplicadas a las relaciones que se establecen entre la prensa y el Estado. Argumentando a favor de la centralidad de la libertad, Merrill expone que ésta puede perderse tanto en las sociedades colectivistas como en las capitalistas y que tiene características únicas en las sociedades que se encuentran entre ambos polos. También incluye formas importantes no identificadas dentro de la tipología de Siebert, Peterson y Schramm (1956).

**Gráfico 4. Tipología de Merrill.**



Fuente: elaboración propia a partir de John C. Merrill (1947/1990).

Algunos años más tarde Altschull (1984) utiliza descriptores principalmente económicos para organizar los principios fundamentales de los sistemas de prensa en el mundo. Sus descriptores exponen la ideología y, en consecuencia, el comportamiento asociado de los sistemas de prensa. Él prefiere el concepto “avanzando” para describir la prensa en las sociedades en desarrollo, en parte por la creencia de que la etiqueta de “desarrollo” puede interpretarse como peyorativa, en relación con la reformulación de la idea del “desarrollo” desde los sesenta, y la consideración de que no existe un modelo ideal/occidental de progreso.



**Tabla 7. Tipología de J. Herbert Altschull.**

Mercado (Primer Mundo)	Marxismo (Segundo Mundo)	Avanzando (Tercer Mundo)
El periodista busca la verdad.	El periodista busca la verdad.	Los periodistas sirven a la verdad.
Los periodistas son socialmente responsables.	Los periodistas son socialmente responsables.	Los periodistas son socialmente responsables.
Los periodistas informan de una forma no política.	Los periodistas informan de una forma no política.	Los periodistas educan de forma política.
Los periodistas sirven a los ciudadanos con imparcialidad y apoyan el capitalismo.	Los periodistas sirven a los ciudadanos demandando apoyo para el socialismo.	Los periodistas sirven a los ciudadanos y al gobierno para la búsqueda del cambio.
Los periodistas sirven como perros guardianes del gobierno.	Los periodistas moldean visiones y cambian el comportamiento.	Los periodistas sirven como instrumentos para la paz.
La prensa es libre de interferencias externas.	La prensa enseña conocimientos a la clase obrera.	La prensa unifica, no divide.
La prensa contribuye al derecho de los ciudadanos a estar informados.	La prensa sirve a las necesidades de los ciudadanos.	La prensa trabaja para el cambio social.
La prensa busca conocer y presentar la verdad.	La prensa facilita cambio efectivo.	La prensa es un instrumento de justicia social.
La prensa informa de manera justa y objetiva.	La prensa facilita el cambio efectivo.	La prensa es un instrumento de la justicia social.
Una prensa libre significa que los periodistas son libres de controles externos.	La prensa reporta objetividad sobre la realidad.	La prensa es un vehículo para el intercambio de dos vías.
Una prensa libre no está al servicio del poder ni puede ser manipulada.	La prensa libre informa de toda opinión, no solo de la de los ricos.	Una prensa libre significa libertad de conciencia para los periodistas.
Una prensa libre no necesita una política nacional de prensa para mantenerse libre.	Una prensa libre es necesaria para contrarrestar la opresión.	La libertad de prensa es menos importante que la visibilidad de la nación.

Fuente: Lambeth et al. (1995: 16).

A pesar de que la teoría normativa de la prensa se encuentra ahora en un estado de incertidumbre (Nerone, 1995) a causa de los cambios en los medios de comunicación y el surgimiento de nuevas formas de medios de comunicación, todavía pueden identificarse ciertas tradiciones generales de pensamiento acerca de los derechos y responsabilidades de los medios de comunicación en la sociedad y el grado en el que ésta legítimamente puede intervenir para proteger el interés público (Lambeth et al., 1995). Las variantes principales según McQuail (1987) pueden ser descritas como sigue:

- a) *Teoría autoritaria* (que se aplica a los modelos pre-democráticos de sociedad y también a los actuales sistemas sociales no democráticos o autocráticos). Desde este punto de vista, todos los medios y la comunicación pública están sujetos a la supervisión de la autoridad gobernante y las expresiones u opiniones que puedan socavar el orden social y político establecido podrán ser prohibidas. A pesar de que esta teoría infringe los derechos de libertad de expresión, puede ser invocada en condiciones extremas.
- b) *La teoría de la libertad de prensa* (más desarrollada en los Estados Unidos de América, aunque aplicada también en otros países) proclama la total libertad de expresión pública y de la explotación económica de los medios de comunicación, y rechaza cualquier interferencia del gobierno en cualquier aspecto. Un mercado que funcione bien debe resolver todas las cuestiones relativas a la obligación de los medios de comunicación y la necesidad social.
- c) *La teoría de la responsabilidad social* (que se encuentra más en Europa y en los países bajo la influencia europea) es una versión modificada de la teoría de la libertad de prensa poniendo mayor énfasis en la responsabilidad de los medios de comunicación (especialmente la radiodifusión) a la sociedad. Los medios de comunicación son libres, pero deben aceptar la obligación de servir al bien público. El medio para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones puede ser a través de la autorregulación profesional, por medio de la intervención pública o por ambos.
- d) *La teoría del desarrollo* de los medios de comunicación (que se aplica en aquellos países con bajos niveles de desarrollo económico y con recursos limitados) adopta varias formas, pero

básicamente propone que la libertad de prensa, aunque deseable, debe estar subordinada (por necesidad) a los requerimientos del desarrollo económico, social y político.

- e) Teoría *alternativa* de los medios. Desde una perspectiva social crítica, los medios dominantes establecidos en la sociedad serían inadecuados, por definición, en relación con otros grupos de la sociedad y además se encuentran bajo el control del Estado u otras autoridades o élites. Este tipo de teoría favorece a los medios cercanos a las organizaciones que constituyen la base de la sociedad: de pequeño tamaño, participativos, activos y no comerciales. Su función consiste en hablar por y para los grupos sociales marginales y también para mantener viva la crítica (McQuail, 1987).

Sin embargo, es habitual que el sistema de los medios de comunicación de un determinado país tenga una mezcla de elementos, sin mostrar ni el modelo liberal absoluto, ni la total subordinación al poder del Estado o gobierno de turno. Hallin y Mancini (2008) han argumentado que debemos olvidarnos de las teorías normativas y mirar más de cerca los ejemplos reales que conectan los medios de comunicación con la sociedad. Ellos proponen una tipología de las relaciones entre el sistema de medios de comunicación y el sistema político, sobre la base de un examen comparativo de las sociedades contemporáneas nacionales. Desde su punto de vista hay tres tipos o variantes, cada una con diferentes implicaciones para el papel y las obligaciones de los medios de comunicación en la sociedad:

1. Un modelo liberal, en el que operan los medios de acuerdo a los principios del libre mercado, sin conexiones formales entre los medios de comunicación y la política y con intervención mínima del Estado.
2. Un modelo democrático corporativo, en el que los medios de comunicación comerciales coexisten con los medios de comunicación vinculados a grupos sociales organizados y la política y el Estado tiene un papel pequeño pero muy activo.
3. Un modelo pluralista polarizado, con los medios de comunicación integrados en los partidos políticos, la debilidad de los medios de comunicación comerciales y un papel fuerte del estado.

Al igual que con las teorías indicadas anteriormente, estos modelos también son “tipos ideales” y en la práctica las sociedades tienen una mezcla de los elementos expuestos. El servicio público de radiodifusión se representa de formas distintas en los modelos democrático corporativo y pluralista polarizado. En el primer caso, como una organización neutralizada y políticamente imparcial y en el segundo como un servicio politizado en algún modo, normalmente con división en términos del espectro político. En el modelo liberal, puede haber poco o ningún lugar para la radiodifusión de servicio público según el caso.

Como se verá más adelante al explicar los principios metodológicos de esta investigación, algunos autores como Humphreys (2012) han criticado algunos aspectos de forma del estudio comparativo de Hallin y Mancini (2008); sin embargo, a falta de otro modelo obtenido de acuerdo con el método científico y que permita avanzar en el estudio de las relaciones que se establecen entre la estructura social, política y económica de un país y su sistema mediático, esta investigación continúa siendo un referente para el campo. Dejando a un lado estas diferencias, aún se establece un acuerdo entre los distintos actores sobre los principios que deben ser protegidos o respetados por los medios tradicionales en los países que buscan seguir el modelo liberal / democrático de sistema de medios. El desacuerdo se encuentra principalmente en las estrategias a seguir para que estos principios sean alcanzados (por ejemplo, por la regulación, la autorregulación, o las fuerzas del mercado). Atendiendo a Mastrini (2013) los principios fundamentales podrían enunciarse de este modo:

- a) Independencia: los medios de comunicación deben tener libertad para conseguir sus objetivos culturales y de información, sin presiones indebidas o limitación de intereses, distintos de los de sus audiencias seleccionadas (sobre todo, sin presión de gobiernos, empresas o grupos de presión). La independencia es una condición necesaria para desempeñar un papel crítico y activo en la sociedad.

- b) La diversidad y el pluralismo: debe haber una amplia variedad de medios de comunicación en términos de cultura, información e ideas. La gente debería ser capaz de elegir entre una amplia gama de alternativas de acuerdo a sus diferentes necesidades, puntos de vista, creencias y gustos. Para que esto se logre es necesario que haya diversidad en la propiedad y también oportunidades reales de acceso a todas las voces e intereses de la sociedad.
- c) La calidad de la información: las noticias y la información puesta a disposición del público por los medios de comunicación deben contar con un alto estándar de calidad, en el sentido de que apunten a la verdad y sea extensiva, confiable, profesional, precisa, pertinente y equilibrada.
- d) El orden social y cultural: se espera que los medios de comunicación, deliberadamente, no ofendan las normas básicas de la sociedad y que sostengan una posición de mantenimiento de la paz social y contribuyan al mantenimiento de las lenguas y culturas minoritarias.

Algunos de estos principios pueden entrar en conflicto entre sí (por ejemplo, la libertad frente al orden, los valores culturales de la mayoría frente a los de las minorías). Uno de los objetivos de la regulación de los medios es precisamente la gestión de esas tensiones y la mediación en los conflictos.

## **2.9 Cuestiones clave para el análisis**

Hasta este punto se han revisado distintas cuestiones que resultan fundamentales para abordar el estudio de las legislaciones audiovisuales que se propone la presente investigación. Éste no sería posible sin comprender los debates intelectuales acaecidos en torno al concepto de libertad de expresión y su deriva hacia el derecho a la libertad de información y el derecho a la comunicación como adaptaciones necesarias al proceso de evolución histórica que sufrió el sector de los medios de comunicación hasta el momento actual. No es posible tampoco tratar de entender las lógicas regulatorias de los sistemas mediáticos sin revisar previamente el concepto de políticas de comunicación así como el abordaje interdisciplinar que tradicionalmente han realizado las ciencias sociales sobre esta cuestión.

Es importante además clarificar la relación que se establece entre las políticas de comunicación y la configuración de diferentes sistemas mediáticos. El establecimiento de políticas públicas permite regular sobre la conformación de los sistemas mediáticos para que la circulación de información sea diversificada y contribuya con la definición de una esfera pública plural, cuyo valor es crucial para la vida en democracia. Y por supuesto es inevitable analizar los contextos supranacionales en los que los casos propuestos se insertan para tratar de comprender los diferentes cambios normativos acaecidos en el plano del estado nacional: si bien en el caso argentino se trata de una cuestión eminentemente nacional aunque con un intenso debate académico alrededor en torno al concepto de políticas de comunicación, el caso español es un ejemplo de estado nación sujeto a políticas públicas de gobernanza en el plano europeo.

Una vez presentados los debates y desarrollos teóricos específicos del campo de las políticas de comunicación, corresponde a continuación profundizar en una propuesta analítica que permita realizar el análisis comparativo que este trabajo se plantea y estudiar las políticas públicas como un proceso, cuyo análisis comprenda ver al Estado “en acción”, es decir, en interacción con otros actores, todos ellos co-productores de las políticas públicas.

### 3. Una aproximación metodológica al estudio de las políticas de comunicación

Tal y como afirman varios autores (Collier, 1991; Lijphart, 1971), uno de los problemas metodológicos del campo de las ciencias sociales es que confronta dilemas diversos en este terreno como consecuencia de las peculiaridades de su objeto de estudio. Los fenómenos sociales no pueden construirse a modo de experimento por los investigadores, sino que debe partirse de los momentos históricos reales en los que han tenido lugar los fenómenos que quieren estudiarse. Además la importancia de la investigación en ciencias sociales no puede reducirse a una concepción positivista de la ciencia. Debe reconocerse que la capacidad de las ciencias sociales para producir generalizaciones universalmente válidas acerca de las relaciones entre las variables es, si no ilusoria, sí bastante sutil. Y es que las actitudes de los individuos y los actores sociales frente a un mismo fenómeno pueden variar significativamente en distintos contextos. Por este motivo, un análisis de las realidades políticas y sociales no puede limitarse a evaluar las relaciones generales entre unas y otras variables, necesita avanzar un peldaño más. Pues la realización de estudios guiados por una orientación estrictamente positivista deja de lado fenómenos críticos (como lo son los cognitivos) en la acción social y política (Llamazares, 1995).

En este sentido, el análisis comparativo es una herramienta más en el campo de la investigación social que permite establecer sensibilidades en torno a las diferencias y similitudes y que contribuye así a la formación de conceptos. Si bien es cierto que el método detallado del estudio de caso permite al investigador capturar la totalidad del contexto y las particularidades de cada sistema (Humphreys, 2012), es necesario señalar que, en ocasiones, la literatura sobre medios de comunicación presenta características de un único país como si se tratara de un modelo generalizable y aplicable a todos los casos posibles. La utilización del análisis comparado con una muestra pequeña podría servir entonces para salvar esa distancia con la realidad de cada contexto. Existen algunos trabajos comparativos de muestra pequeña que estudian los sistemas de medios bajo la perspectiva de la ciencia política. Las ventajas son:

“[...] “focused comparisons” is that they allow for detailed and in-depth comparison. Analysis of similar media processes and institutions in a limited number of cases can “illuminate the process or institution itself, or the politics of the countries in which it occurs”. (Peters, 1998, p. 10).

Existen algunos aspectos importantes en los sistemas mediáticos de cada país, que muchas veces se dan por “naturales” o en algunos casos son tan familiares para el investigador que no los percibe y no les presta la atención suficiente. Mediante la utilización del estudio comparativo, se pretende así “desnaturalizar” cada sistema en sí mismo y conceptualizar así qué aspectos de cada modelo son los que necesitan realmente un análisis en profundidad. Tal y como apuntan Gurevitch y Blumler (1975: 76), el análisis comparado tiene “la capacidad de hacer visible lo invisible”, de atraer nuestra atención sobre los aspectos de cualquier sistema de medios de comunicación, incluido el nuestro, que podrían darse por supuestos y ser difíciles de detectar cuando se está focalizando un único caso nacional. Un análisis comparado puede por tanto en cierta medida, sensibilizar sobre las diferencias y prevenir de falsas generalizaciones, pero existe otro motivo de peso que da cuenta de la importancia de su uso en las investigaciones sociales; y es que en muchos casos, permite también probar hipótesis acerca de las relaciones entre distintos fenómenos sociales. Tal y como afirma Durkheim:

“Sólo tenemos un medio para demostrar que un fenómeno es causa de otro, a saber comparar los casos en que se encuentren simultáneamente presentes o ausentes, e investigar si las variaciones que presenta en estas diferentes combinaciones de circunstancias prueban que uno depende del otro. Cuando el observador puede producirlas artificialmente, el método es la experimentación propiamente dicha. Cuando, por el contrario, la producción de los hechos no está en nuestra mano y sólo podemos relacionarlos tales como se han espontáneamente producido, el método que se emplea es el de la experimentación directa o método comparativo” (2001: 133).

Esta herramienta metodológica es ahora muy utilizada en el campo de las ciencias sociales, sobre todo en aquellas investigaciones en las cuales interesa analizar los fenómenos sociales a nivel de sistemas, donde las diferencias en muchos casos no existirían en un estudio limitado a un solo país. En el campo concreto de la investigación empírica en comunicación, el hecho de que se haya prestado un fuerte interés desde el comienzo de las mismas en las investigaciones sobre los efectos de los medios de comunicación, puede explicar el porqué de la tardanza en el uso de esta herramienta metodológica en el campo. Sin embargo investigaciones como las de Hallin y Mancini (2008, 2012) ponen de manifiesto la utilidad de dicho método para aclarar y despejar las relaciones existentes entre los sistemas de medios de comunicación y su marco social y político.

En un estudio que compara la política de medios de comunicación de varios países en Europa occidental, Humphreys (1996) apunta la importancia de la perspectiva de la ciencia política para comprender las diferencias entre sistemas de coalición que acentúan la representatividad social son más mayoritarios y centralizan sistemas ejecutivos políticos fuertes (Lijphart, 1984, 1999) y también el impacto diferencial sobre la política de medios del fuerte intervencionismo y del no-intervencionismo liberal como tradiciones de estado (Dyson, 1980; Hall, 1986). Humphreys también señala la diferenciación de países democráticos corporativos de Europa del Norte, que contrasta con estados liberales como el Reino Unido y estatistas como Francia y la (históricamente) Europa “latina” (Katzenstein, 1985). En los países democráticos corporativos de Europa del Norte, los intereses organizados han jugado un papel fuerte en la política de medios.

Otro estudio comparativo sobre políticas industriales en Alemania y el Reino Unido resalta la persistencia, a pesar de duras fuerzas económicas y tecnológicas que impulsan la convergencia de resultados, de perfiles políticos muy distintos que surgen como resultado de las diferentes tradiciones políticas y legales, culturas y estructuras institucionales (Humphreys, 1991). Levy (1999) desarrolla otro trabajo de investigación comparando políticas de televisión digital en Francia, Alemania y Reino Unido, y concluye la influencia determinante que establecen las diferentes políticas y perfiles de *policy making* de cada uno de los países.

Tal y como se señala en el apartado 2.8, Siebert, Peterson y Schramm (1956) desarrollaron una amplia tipología que reflejaba claramente la época en la que escribieron su obra. Posteriormente, Hallin y Mancini (2008) elaboran un modelo de categorías mucho menos general, menos normativo, y menos abstracto, y más relevante para la época post guerra fría. Estos autores aplican una aproximación analítica más sofisticada, explorando empíricamente la relación existente entre sistemas de medios y sistemas políticos/sociales. Basando su estudio comparativo en el diseño de los sistemas “más similares”, eligen enfocarse solo en los sistemas de medios de los países del capitalismo avanzado de norteamérica y el oeste de Europa. Si bien conviene señalar también que unos años después realizan, en una obra colectiva, una revisión de algunos de los sistemas no occidentales que en el primero trabajo no habían sido contemplados (Hallin y Mancini, 2012).

La aplicación del método comparativo que se hace en la presente investigación tiene su base en el método de la semejanza y la diferencia, a través del estudio de las similitudes y contrastes entre los casos de Argentina y España en los que tiene lugar un mismo fenómeno: la reorganización de la normativa audiovisual en torno a una nueva Ley General que regula el sector en un mismo espacio temporal (2009-2010), impulsada por dos gobiernos autodenominados de centro-izquierda. En el caso argentino el Frente para la Victoria con Cristina Fernández de Kirchner a la cabeza, y en el

caso español el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) bajo el liderazgo de José Luis Rodríguez Zapatero. Este análisis se realiza teniendo en cuenta además la complejidad que pueden presentar las interacciones entre los distintos factores causales. A partir, por tanto, de la similitud se analizan también las diferencias que tuvieron lugar en ambos casos tanto durante el proceso de elaboración de la nueva normativa, como en el contenido de ambas leyes, y en las primeras estimaciones de resultados tras su entrada en vigor, para evitar así posibles generalizaciones causales espurias.

De lo que se trata en definitiva es de estudiar si el hecho de que coincida que en ambos países se haya reestructurado el sistema normativo en torno al audiovisual entre finales de 2009 y comienzos de 2010, y que esta reforma haya sido impulsada en ambos casos por gobiernos de centro izquierda, ha supuesto una similitud en los objetivos generales de esta nueva regulación y como consecuencia en la articulación concreta de la norma. Kitzberger (2010) sostiene que en el caso de América Latina, la ideología de un gobierno sí parece ser determinante en la deriva que tome la política de medios. Al explorar el impacto de la identidad de izquierda, ideas y agendas de algunos gobiernos, su investigación demuestra que existe una cierta especificidad en el activismo de los medios de comunicación de los gobiernos de izquierda.

“With respect to the re-regulation of private commercial media, various types of restrictions have been set up (or at least announced) at the constitutional, legislative, and administrative levels. The first kind of restriction concerns media ownership and market concentration. The second type of restriction concerns media content, such as national production quotas; multicultural programming; and lastly, in some cases, content qualifications such as truthfulness of information clauses. Such content quotas are inspired by protectionism, cultural nationalism, and worries about US cultural imperialism. In this sense, Lula or Chávez can be equally heard criticizing cheap imported stuff. A third kind of regulation indirectly affects private media profits. These concern the establishment of mandatory airtime or press space for public interest or educational purposes, right-of-reply clauses, and the provision of access for market-weak voices.” (Kitzberger, 2010: 11).

Este estudio no obstante parte de la suposición de que ambas legislaciones son diferentes en los términos arriba señalados, por lo tanto se hace necesario analizar no solo estos supuestos contrastes sino también el proceso de formulación de ambas legislaciones para determinar cuál o cuáles han sido las variables que han influido en estas diferencias sustanciales.

Se trata a su vez de un estudio esencialmente sincrónico, puesto que la reordenación del panorama regulatorio audiovisual se da en ambos casos en un periodo de tiempo similar: la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual argentina se promulga el 10 de octubre de 2009, y la Ley General de la Comunicación en España fue sancionada el 31 de Marzo de 2010, tan solo cinco meses después. No obstante, esto no significa no tener en cuenta los fenómenos históricos que preceden a la reforma de la normativa audiovisual. Es imposible obviar que los momentos posteriores siempre presentan cierta dependencia de los anteriores. Este aspecto secuencial y diacrónico enriquece uno de los aspectos centrales de la investigación: permite valorar la presencia de causas históricas y constantes afectando al objeto de estudio, evaluando así la incidencia de las transformaciones sociales y políticas sobre la evolución de los fenómenos analizados.

### **3.1 Objetivo central y objetivos conexos**

Esta investigación se propone alcanzar el siguiente objetivo central:

1. Analizar los procesos de elaboración de la Ley General de la Comunicación Audiovisual española y de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de la República Argentina y evaluar su articulado final.

De este modo la investigación pretende contribuir en cierta medida al diseño de un modelo operativo de análisis de legislación audiovisual sobre la base de indicadores que permitan la

evaluación comparada de diversos marcos regulatorios. Además de aportar argumentos para la discusión del diseño de unas bases mínimas para la formulación de Políticas Públicas de Comunicación. Por su parte, los objetivos conexos que contribuyen a alcanzar el principal se señalan a continuación:

1. Realizar un estudio del contexto económico, político, socio-cultural y tecnológico de cada uno de los países en el momento en el que ambas leyes entran en la agenda política.
2. Describir el sistema mediático de ambos países hasta la entrada en vigor de las leyes sancionadas.
3. Realizar un recorrido histórico por las disposiciones legales que en torno al audiovisual han estado vigentes en el caso español y argentino.
4. Identificar las políticas públicas que han podido influir sobre la configuración de los distintos sistemas de medios.
5. Analizar la entrada de la reforma audiovisual en la agenda política de ambos países.
6. Evaluar el grado de participación y la capacidad de determinación del modelo y estructura del sistema de medios de cada uno de los actores implicados en el proceso de *policy making* en ambos países.
7. Analizar la relación existente entre la legislación audiovisual finalmente sancionada y la posición de los actores políticos involucrados en el proceso de elaboración de ambas normativas.

### **3.2 Hipótesis y preguntas de investigación**

Este trabajo parte de la premisa de que el proceso de *policy making* afecta el tipo y contenido de las políticas adoptadas; o dicho de otra manera, que las características del proceso de discusión, elaboración y aprobación de una normativa, los actores que intervienen y los tipos de interacción que desarrollan, condicionan su resultado. La hipótesis de investigación principal que se plantea comprobar este trabajo es la siguiente:

1. La participación activa de la sociedad civil y un mayor debate social durante el proceso de *policy making* de la normativa que regula el audiovisual son factores que favorecen la sanción de leyes cuyo articulado permita un mayor desarrollo mediático.

De este modo, las preguntas de investigación que contribuyen a comprobar la hipótesis principal y sobre las que se intenta otorgar luz en la presente investigación, hacen referencia a cinco aspectos básicos:

1. ¿Un mayor debate en la sociedad civil contribuye a incrementar la participación de actores en el proceso del *policy making*?
2. ¿La forma de gestión en la fase del *policy making* por parte de los actores involucrados y/o participantes tiene alguna influencia en el tipo de ley (en referencia a los modelos fundamentales liberal y normativo) que finalmente se sanciona?
3. ¿Un mayor debate del proyecto en la sociedad civil resulta en una concepción de la legislación más cercana al concepto de “interés público”?

### **3.3 Diseño metodológico**

A la tarea de conciliar el binomio regulación/democratización del sistema mediático, enunciado de esta investigación, se ha de aplicar una metodología que permita conocer la realidad según las distintas fuentes, el análisis de sus relaciones parciales y una objetivación sistemática que posibilite una conclusión válida. Aquí incide el método hipotético-deductivo, cuya descripción esquemática de fases nos indica la posibilidad de aplicación:

1. Fase inductiva: descubrimiento y planteamiento del problema. Premisas reales para determinar hechos e inferir consecuencias:

- a) Se han llevado a cabo políticas de comunicación que modifican sustancialmente el panorama regulatorio vigente hasta el momento tanto en España como en Argentina.
  - b) Los cambios regulatorios se han iniciado y sancionado en un mismo periodo de tiempo (2009-2010).
  - c) En ambos casos, los cambios normativos han sido impulsados por gobiernos que se autodefinen como de centro izquierda en el eje ideológico izquierda-derecha.
  - d) El hecho se produce con una participación muy distinta en ambos casos de los distintos sectores de la sociedad civil.
2. Hipótesis.
  3. Deducción: este hecho repercute en los destinatarios de la información si entendemos que determina el nivel de desarrollo de los sistemas mediáticos.
  4. Contrastación de la hipótesis y de las consecuencias: análisis interdisciplinar de las leyes 26522 y 7/2010 impulsadas e implementadas en Argentina y España por los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y José Luis Rodríguez Zapatero, respectivamente.
  5. Confirmación o refutación de la hipótesis.

De este modo, la variable dependiente de esta investigación se corresponde con el articulado de las legislaciones audiovisuales 26522 y 7/2010 de Argentina y España respectivamente, mientras que la variable independiente hace referencia al proceso de *policy making* de ambas normativas. Esta variable independiente a su vez puede verse condicionada por distintos factores que también son objeto de análisis tales como el contexto político y/o social así como la estructura previa del sistema mediático en cuestión.

Se expone a continuación el diseño metodológico utilizado partiendo de propuestas y recomendaciones realizadas con anterioridad por otros autores y adaptándolas al objeto de estudio de esta investigación. Para el estudio comparado de sistemas mediáticos y su contexto económico, político, socio-cultural y tecnológico se ha partido del modelo ideado por Humphreys (2012) y para el estudio del articulado de leyes generales del audiovisual una batería de variables e indicadores a partir de los propuestos por UNESCO para evaluar el desarrollo mediático.

El problema de investigación del que se ocupa este trabajo debe ser entendido en una doble dimensión: *histórica*, porque supone analizar la propuesta e intentos de aplicación de políticas de comunicación en una etapa ya transcurrida y analizar a la vez dos experiencias recientes de regulación nacional del espacio audiovisual, en España y Argentina; y *propositiva* porque busca de algún modo contribuir al debate de unas bases mínimas para el diseño y la elaboración de políticas de comunicación que permitan un mayor desarrollo mediático en términos de lo que UNESCO (2008) comprende como tal.

Para ello, los alcances –delimitación– de este estudio son los siguientes. *Temáticamente*, la investigación se ocupa del análisis del proceso de elaboración y conceptualización de las políticas públicas legislativas que regulan de manera global el audiovisual de Argentina y España mediante un análisis comparado, en el marco de la Economía Política de la Comunicación (Bagdikian, 1986; Garnham, 1990; Murdock, 1978; Schiller, 1977, 1986; Smythe, 1981). *Temporalmente*, el trabajo abarcará dos periodos: las décadas de los 80 y 90, para el análisis histórico conceptual y la identificación de nuevas implicaciones; y la etapa actual para el estudio específico de los casos de Argentina y España.

Metodológicamente, este estudio se inscribe en los fundamentos de la corriente crítica, “teóricamente orientada y atenta a las relaciones generales entre sistema social y medios de comunicación de masas” (Wolf, 1987: 14); en oposición a la corriente denominada administrativa, de carácter básicamente empírico-funcionalista.



Por tratarse de un estudio correlacional<sup>13</sup>-explicativo<sup>14</sup> (Hernández, Fernández, y Batista, 1994: 63-68), esta investigación aborda el objeto de estudio en tanto *proceso* y en un *contexto determinado*, en el marco de la categoría de *totalidad concreta*<sup>15</sup> (Kosík, 1986: 53-77). Es decir, se sustenta en el paradigma epistemológico de “totalidad”, que deslinda “lo que aparece” de “lo que subyace” (Muñoz, 2005)

Respecto a las técnicas utilizadas en esta investigación, considerando que se trata de un estudio de carácter no experimental<sup>16</sup> (Hernández et al., 1994: 187-206 en Exeni, 1998) se recurre como técnicas fundamentales al análisis histórico-documental<sup>17</sup>, en su vertiente clásica intensiva (Duverger, 1976: 151-172) y a la técnica general del análisis comparado.

Se propone así, un estudio pormenorizado de cada caso que permita, mediante la aplicación de un protocolo sistematizado de análisis, la posterior comparación de casos. Para ello se determina realizar un estudio en cinco fases:

1. Análisis de los sistemas políticos y sociales de Argentina y España, así como estudio pormenorizado de los sistemas mediáticos de ambos países atendiendo a la propuesta de Humphreys (2012).
2. Identificación en ambos casos de factores influyentes en el surgimiento de formulación de una nueva Ley.
3. Caracterización y ponderación de actores implicados en el proceso de *policy making* de ambas normativas.
4. Caracterización de ambas leyes.
5. Análisis jurídico del articulado de las leyes generales del audiovisual sancionadas en ambos casos durante el periodo objeto de estudio, tomando una adaptación de las variables fundamentales señaladas por la UNESCO (2008) en su propuesta de Indicadores de Desarrollo Mediático.

En cuanto a los instrumentos de recolección de datos, por tratarse de un estudio predominantemente bibliográfico<sup>18</sup> (Zubizarreta, 1983: IX-XIII), el instrumento fundamental utilizado fue la ficha. Para ello, se realiza una ficha completa de cada caso: una referente a la LGCA española, y otra referente a la LSCA argentina. De este modo se pretende sistematizar el proceso de caracterización y ponderación de políticas y actores en cada uno de los dos casos analizados.

**Tabla 8. Ficha para la sistematización y mapeo de políticas y actores**

FASES DEL PROCESO	
FASES	ACTIVIDADES
I. IDENTIFICACIÓN	Análisis de los sistemas políticos y sociales de

<sup>13</sup> Los estudios correlacionales tienen como propósito medir el grado de relación entre dos o más conceptos o variables, en un contexto en particular.

<sup>14</sup> Los estudios explicativos están dirigidos a responder a las causas de los fenómenos físicos o sociales, y proporcionan un sentido de entendimiento del fenómeno al que hacen referencia

<sup>15</sup> Por totalidad concreta ha de entenderse –con Kosik- “un todo estructurado y dialéctico, en el cual puede ser comprendido racionalmente cualquier hecho”.

<sup>16</sup> La investigación no experimental es aquella que se realiza “sin manipular deliberadamente ni variar intencionalmente las variables independientes”. Consiste en observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos.

<sup>17</sup> El análisis de documentos es una técnica de observación que “permite fijar el valor del documento, su grado de veracidad, su sentido exacto, su verdadero alcance” (Duverger, 1976, p. 151)

<sup>18</sup> La investigación bibliográfica consiste en la “observación científica de hechos que aparecen como objetos dados”. Su instrumento de recolección de hechos y datos son las fichas. En este tipo de investigación, las hipótesis son sometidas a validación lógico-mental; y el procesamiento de resultados se orienta a la ordenación y explicación.

	<p>Argentina y España, teniendo en cuenta las variables de Humphreys (2012).</p> <p>Estudio pormenorizado de los sistemas mediáticos de ambos países atendiendo a la propuesta de Humphreys (2012).</p> <p>Identificación en ambos casos de factores influyentes en el surgimiento de formulación de una nueva Ley del audiovisual.</p>
II. CARACTERIZACIÓN Y EVALUACIÓN	<p>Caracterización y ponderación de actores implicados en el proceso de policy making de ambas normativas.</p> <p>Caracterización de ambas leyes</p> <p>Análisis jurídico del articulado de la Ley General del Audiovisual promulgada durante el periodo estudiado.</p>

Fuente: elaboración propia.

Para poder llevar a cabo un análisis exhaustivo de los datos que se proponen, se utilizan las siguientes herramientas:

1. Textos legales, tanto derogados como vigentes, que hagan referencia a la regulación de la comunicación en un sentido amplio.
2. Diarios de sesiones de las cámaras legislativas de ambos países.
3. Literatura que permita obtener una visión del contexto en el que se produce el debate reciente en torno a las políticas públicas de comunicación.
4. Literatura e indicadores estadísticos para evaluar el sistema de medios previo al surgimiento de las políticas públicas objeto de estudio.
5. Documentos elaborados por los diferentes actores sociales durante los procesos de elaboración, sanción e implementación de las políticas públicas objeto de estudio.
6. Entrevistas en profundidad a expertos en el campo los cuales definen sus juicios en función a una combinación de un uso estructurado del conocimiento, y amplia experiencia en la material de su especialidad, con objeto de:
  - a. Contrastar algunas informaciones.
  - b. Incrementar el número de factores a tener en cuenta. Este siempre va a ser mayor, al ser considerado por un grupo y no únicamente por el investigador principal. Cada experto podrá aportar a la discusión general la idea que tiene sobre el tema debatido desde su área de conocimiento.
  - c. Proporcionan aportes desde un enfoque multidisciplinario, donde confluyen diversas perspectivas de las causas y consecuencias de los cambios y tendencias en los procesos de estudio.

### 3.4 Fases del proceso

#### 3.4.1 Identificación

En la fase de identificación, como primera etapa del análisis de política pública, se estudia el contexto en el que esta se produce y para ello se examina el conjunto de factores extrínsecos que son indispensables para la comprensión, descripción y explicación del objeto de estudio y sus efectos sobre otras variables. Para ello se analizan los tres niveles de contexto fundamentales para Oszlak y O'Donnell (1981): un primer nivel constituido por el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de la necesidad de una norma que democratizase el sistema mediático del país; un segundo nivel que incluye la “agenda de cuestiones”, es decir, el conjunto de asuntos socialmente problematizados por la sociedad en ese momento concreto; y un tercer nivel centrado en el conocimiento de la estructura social, lo que permite determinar quiénes han sido los actores principales en el proceso.

### 3.4.1.1 Análisis de los sistemas políticos, sociales y mediáticos

Hallin y Mancini (2008) concluyen su investigación sobre sistemas mediáticos con la propuesta de tres modelos teóricos que explican la relación existente entre los medios de comunicación y las fuerzas políticas. Para enmarcar a cada uno de los 18 países objeto de estudio dentro de uno de los tres modelos emplean indicadores obtenidos a partir de la combinación de teorías de estudios de política y medios con observaciones empíricas. Introducen cuatro principales variables para describir un sistema mediático:

1. El desarrollo del mercado de medios, centrándose en el desarrollo de la circulación de la prensa masiva.
2. El paralelismo político, en el sentido amplio del grado en el cual los medios de comunicación son partidistas y reflejan las principales posiciones políticas.
3. El desarrollo del profesionalismo periodístico.
4. El grado de intervención estatal en el sistema de medios.

Pero exploran también algunas otras variables clave:

1. El rol del Estado.
2. Consenso versus mayoría como modelos de democracia.
3. Individual versus pluralismo organizado, o liberalismo frente a corporativismo.
4. Autoridad racional-legal frente a clientelismo; y finalmente, pluralismo moderado frente a pluralismo polarizado en el sistema de partidos.

A partir de estas variables elaboran su propuesta con tres modelos de sistemas mediáticos. En el modelo mediterráneo o “pluralista polarizado” se enmarcan Francia, Grecia, Italia, España y Portugal. Los medios en estos países, caracterizados por una circulación relativamente baja de la prensa, están sujetos a una mayor intervención estatal que en otros modelos. Los medios están altamente polarizados políticamente y están menos profesionalizados. Los sistemas mediáticos de Escandinavia, Países Bajos, Bélgica, Austria, Alemania y Suiza se encuadran en el modelo “Democrático Corporativo”. Estos países tienen una alta circulación de prensa que si bien estuvo alineada en un principio con los partidos políticos, ahora se han convertido en medios más comerciales y fuertemente profesionalizados. Finalmente, Hallin y Mancini (2008) sitúan en un mismo modelo, el “Liberal” al Reino Unido, Irlanda, Canadá y Estados Unidos, caracterizado por un fuerte predominio del mercado, una circulación media-alta de la prensa y un periodismo políticamente neutral y orientado a la información que contrasta con la orientación politizada o tendenciosa del modelo mediterráneo o pluralista polarizado.

Los aspectos en los que Hallin y Mancini (2008) se concentran son: el grado de neutralidad o parcialidad de los medios (“paralelismo político”), el grado de profesionalización (autonomía, ética profesional y conducta, orientación de servicio público, etc.) o, a la inversa, el alcance de la instrumentalización de los medios, y el impacto relacionado del grado de intervención estatal sobre el sistema mediático. Indudablemente estos son temas importantes pero los estudios comparativos deben incluir también el estudio del grado de libertad y pluralismo mediático presente en los distintos sistemas, explorando cuidadosamente las diferentes condiciones históricas, políticas, legales, regulatorias y económicas para la libertad de los medios de comunicación en cada país (Czepek et al., 2009).

Siguiendo a Humphreys (2012), “Sistemas mediáticos comparados” proporciona indudablemente una base excelente para la discusión sobre la investigación comparativa futura, sin embargo el modo de inclusión a grandes rasgos del enfoque de Hallin y Mancini (2008) es problemático, dada la heterogeneidad del mercado de sistemas de medios liberal-democráticos (Humphreys, 2012: 164). Este autor realiza una crítica profunda destacando y argumentando algunos errores de la metodología del estudio de Hallin y Mancini (2008) y lanza una propuesta sobre aquellas variables pertinentes y necesarias para un completo estudio de un sistema mediático.

Uno de los primeros errores que Humphreys (2012) detecta tiene relación con el grado de centralización/descentralización de los estados. Para la política de medios de comunicación, puede ser importante conocer si la política de decisiones está centralizada o descentralizada. El caso de Alemania, donde los Länder son responsables de la política de medios de comunicación, es un ejemplo de la importancia de esta variable (Humphreys, 1994). Otra de las cuestiones ignoradas por Hallin y Mancini, tiene que ver con la consideración de homogeneidad o heterogeneidad étnico-lingüística. La existencia de identidades nacionales sub-estatales tiene una especial incidencia sobre el hecho de que los países opten por un modelo de gestión federal o descentralizado, como en el caso de España. El tamaño del mercado es otra variable significativa para el análisis comparativo, una importancia que Hallin y Mancini (2008) subestiman, reduciendo el examen de los mercados al análisis del mercado de la prensa, en particular en relación con la circulación de los periódicos. Esto es en cierto modo cuestionable. Hallin y Mancini (2008) utilizan el trabajo sobre corporativismo democrático de Katzenstein's (1985), que se interesa por los problemas comunes y las posibles soluciones de pequeños estados en el mercado mundial. Es obvio que el tamaño del mercado impacta enormemente en los medios y en la política de medios. Trappel (1991) ha mostrado cómo el tamaño del mercado ha sido un factor determinante para las políticas de medios de pequeños países europeos. Caracterizados por la dependencia, la escasez de recursos y la vulnerabilidad económica y cultural, argumenta que los estados pequeños han tendido a perseguir políticas destinadas de algún modo a restablecer cierto grado de control sobre su propio destino. Sin embargo, el mercado y el desarrollo tecnológico han puesto en cuestión esta aproximación. En relación con la suerte de autonomía de los estados pequeños, Iosifidis afirma que:

“The size of the market usually defines the relative strength of a country in the television sector and thus the influence it can exert or is exerted on it by neighbouring countries. For small countries such as Ireland, for example, influence as it is by a powerful neighbor (Britain), it is more difficult to develop an independent television system.” (Iosifidis, 2007: 18)

En el trabajo de Hallin y Mancini (2008) también cobran mucha importancia las variables de historia política y la cuestión cultural de cada país. Sin embargo, prestan poca atención a la variable impacto de la ruptura histórica. Humphreys (2012) resalta el caso de las diferentes herencias que han recibido los distintos países como consecuencia del régimen dictatorial que han experimentado. No puede compararse el caso alemán, donde la derrota y la ocupación aliada junto al esfuerzo de aprender de la historia han sido determinantes para el *policy making* y el desarrollo de los media después de la guerra, con el caso español. Apenas había salido España de la dictadura de Franco en 1976, cuando los medios de comunicación se enfrentaron con las presiones tecnológicas y económicas que condujeron a los sistemas europeos hacia la liberalización y comercialización. El desarrollo de los medios de comunicación privados se argumentó como una vacuna reguladora, sin una autoridad regulatoria nacional que vigilase los estándares de contenido y la diversidad, en contraste con el caso alemán.

Según Humphreys (2012) otro factor importante no contemplado por Hallin y Mancini (2008) son los sistemas legales tradicionales y lo que estos suponen. La tradición anglosajona, basada más en la jurisprudencia que en las propias leyes, y el derecho continental determinan aproximaciones distintas sobre la regulación de los medios. Existe una ruptura entre las distintas aproximaciones nacionales a temas como la protección de la privacidad, la confidencialidad periodística e incluso la profesionalización periodística y la autonomía. Por tanto, es también necesario considerar este factor para la revisión del sistema político de cada estado y el estudio de su impacto en la toma de decisiones. Humphreys (2012) pone de ejemplo el caso alemán, donde por su jurisprudencia en el campo, desde la primera normativa de televisión de 1961 en la que se establecieron las directrices para los legisladores y el proceso de *policy making* de los Länder, el Tribunal Constitucional Federal Alemán (Bundesverfassungsgericht) ha funcionado como un legislador con respecto al desarrollo de la regulación de los medios en el país. Este, afirma Humphreys (2012: 168), puede ser un rasgo único del modelo alemán, aunque los tribunales constitucionales seguramente hayan jugado un papel significativo en la política de medios también en otros sistemas como el estadounidense o el italiano.

Humphreys (2012) concluye su respuesta al trabajo de Hallin y Mancini (2008) con una propuesta propia sobre las variables que deberían ser evaluadas en el análisis de un sistema mediático determinado y que podría además de algún modo servir como matriz para la elaboración de investigaciones basadas en el análisis comparado. Humphreys (2012) sostiene, que además de lo ya mencionado, el estudio comparativo también podría extenderse al examen de temas interesantes de política de medios, como los distintos estilos o modelos de regulación nacionales y sus implicaciones para la representatividad democrática y la *accountability*. En este sentido, Jarren et al. (2002) han investigado acerca de las tendencias de modelos de regulación de medios, atendiendo al balance que se establece en cada caso entre el estado y el mercado, la mezcla entre regulación, autoregulación y co-regulación, y el grado de representatividad de las estructuras regulatorias en diferentes países, el diferente grado de exposición a la rendición de cuentas, y sus diferentes mecanismos para garantizarla.

En realidad, lo que sucede con la propuesta de Hallin y Mancini (2008) es que ellos centraron su atención en la relación que se establece entre las políticas y el periodismo, principalmente de prensa escrita, y no tanto en el análisis de las políticas públicas. Este es el motivo por el que si bien puede partirse de la estructura general que éstos utilizaron en su estudio comparativo para el análisis que se propone, parece más oportuno utilizar la propuesta de Humphreys (2012) para realizar un análisis completo de los sistemas políticos, sociales y mediáticos de cada caso concreto.

**Tabla 9. Variables de Política Nacional y Política Económica claves relacionadas con el Sistema de Medios.**

Historia Política	Continuidad		Ruptura
Tamaño de mercado	Grande	Intermedio	Pequeño
Concentración (en diferentes mercados: nacional, regional, etc. Y en prensa, televisión, cross-media, etc.)	Alto	Intermedio	Bajo
Estructura étnico/lingüística	Homogénea	Regionalizada	Sub-Estados (nacionalismos)
Polarización Ideológica	Altamente polarizada	Moderadamente polarizada	Escasamente polarizada
Modelo de mayoría o consenso en la dimensión Federal/Unitaria	Unitario (Mayoritario)	Descentralizado	Federal (Consenso)
Modelo de mayoría o consenso en la dimensión de Partidos/Gobierno	Alternancia en el gobierno/Dualismo del Sistema de Partidos/Gobiernos de partido único (Mayoritario)	Moderada compartición de poder/Intermedio	Partición del poder Gubernamental/Multipartidismo/Grandes coaliciones (Consenso)
Modelo de mayoría o consenso en la Intermediación de Intereses	Pluralismo (Mayoritario)	Cientelismo	Corporatismo (Consenso)
Tradición de Estado	Fuerte (dirigismo)	Intermedio	Débil (liberal)
Influencia sobre la elaboración de leyes judiciales/Reglas de funcionamiento Constitucionales	Fuerte	Intermedio	Débil
Tradición legal	Derecho anglosajón (Common Law)		Derecho continental (Civil Law)

Fuente: Humphreys (2012: 167)

Otro proyecto interesante que establece una metodología clara en esta misma dirección para el estudio de la contribución de los medios de comunicación a la democracia en los países del oeste de Europa es el Media and Democracy Monitor (MDM) Project, coordinado por Josef Trappel de la Universidad de Salzburgo (Nord, Nieminen, y Trappel, 2011). El MDM fija su atención en el grado en el que los medios han contribuido a establecer un flujo libre de información, un foro para el debate público, en qué medida reflejan una diversidad de opiniones y puntos de vista y su contribución a la movilización de la participación política, además de su función de vigilancia contra el abuso de poder. El proyecto explora una gama exhaustiva tanto de rasgos estructurales (coacciones externas sobre medios de comunicación como leyes y regulaciones) como de rasgos de funcionamiento (el comportamiento real de los medios). Para ello identifican una extensa lista de indicadores relacionados con las tres dimensiones principales de la función democrática: flujo de información, mediación entre intereses y función de vigilancia.

### **3.4.2 *Agenda building* y construcción social del problema**

Partiendo del esquema proporcionado por el análisis de los sistemas políticos, sociales y mediáticos en cada caso, es necesario definir cuáles han sido los factores que han motivado el surgimiento de la necesidad de una nueva Ley General del Audiovisual. El ciclo de toda política pública se inicia con el surgimiento (o resurgimiento) del problema, continua con su percepción pública, es decir con la visibilización del mismo, posteriormente con su inclusión en la agenda gubernamental, lo que implica el acuerdo previo sobre su importancia, continúa con la formulación de alternativas de solución, con la adopción del programa legislativo que da cuenta de dichas opciones, la implementación de los respectivos planes de acción y termina con la evaluación de los resultados obtenidos y de los efectos de todas las acciones generadas en el proceso. Así pues, para comenzar, en este apartado se analiza la primera etapa, aquella en la que surge el problema que la política pública tratará de resolver.

## **3.5 Caracterización y evaluación**

### **3.5.1 Caracterización de los actores**

En este apartado se pretende en primer lugar realizar un análisis del campo de fuerzas que permita adquirir una visión amplia de los diferentes vectores que actúan en la producción de las políticas públicas de comunicación en cada caso, y evaluar así sus fuentes de poder y fortalezas (Start y Hovland, 2004). Se procura además establecer un “mapa de actores” en cada caso. Este consiste en identificar claramente a todos los actores involucrados que tienen intereses y/o recursos que puedan afectar o que puedan ser afectados por un cambio en las políticas. Además, el análisis de los actores intenta reflejar el nivel de poder de cada actor, según los recursos, las necesidades y los intereses de otros involucrados. De este modo se pretende reconocer a los actores y otros factores que interactúan en torno al problema de la legislación audiovisual en cada caso.

Partiendo de la propuesta ampliamente aplicada en diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales como nueva forma de organización social, se utiliza en esta fase de forma adaptada el Análisis de Políticas de Redes (o *Policy Networks*). Red (*network*) es un concepto que hace referencia a un conjunto de elementos que se organizan para alcanzar un determinado fin. Tal y como señala Díaz Moure (sd), “organizarse implica la institucionalización de una estructura en la que diversos actores —públicos y privados— con recursos desiguales interactúan para alcanzar intereses compartidos. Es decir, el *network* representa un “mapa de la estructura del poder” (Dowding, 1994) en el que se describen quiénes participan en la red y cómo se distribuyen los recursos entre actores”. Se utiliza de este modo la noción de *network* como un concepto a caballo entre las teorías macro —más abstractas y aplicadas con frecuencia a situaciones en las que no se presta demasiada atención a los procesos—, y las teorías micro—que tienden a ignorar el impacto de los factores estructurales sobre el análisis de intenciones de quienes elaboran las políticas (Díaz Moure, sd).

Para la caracterización de los actores se sigue la metodología propuesta por Mitchell, Agle y Wood (1997), la cual propone una teoría para la identificación de *stakeholders* basada en la estimación de su

importancia relativa, tanto respecto del sistema mediático como respecto a otros actores dentro de las estructuras y relaciones de poder de un contexto social particular. Esta metodología presenta dos ventajas fundamentales:

- a. Consiste en un análisis político, en tanto las políticas y las acciones de los *stakeholders* son consideradas como resultantes de la interacción de fuerzas e intereses conflictivos y desiguales.
- b. Es dinámica, no determinante, pues considera la resultante de intereses en conflicto como móvil en el espacio-tiempo social, de acuerdo con la praxis de los actores.

Para la caracterización de los actores se consideran entonces las siguientes pautas:

1. Identificación del *alcance o nivel de influencia del actor*, o su ubicación dentro de la estructura del Estado o en la jerarquía social. Para este análisis preliminar se ha considerado su alcance en los siguientes niveles espaciales: local, regional, nacional e internacional. Podrían darse excepciones de actores que tengan alcance en más de un nivel.
2. *Identificación del actor* (o sector político, social, o institucional al que pertenece, o dentro del cual ejerce su influencia) en un contexto sociopolítico determinado.
3. *Identificación de la función* (formal, institucional o social) que desempeña el actor, dentro de un escenario sociopolítico específico. La función de los actores revela el contenido político o ideológico de su acción pública, y por tanto expresa su intención o interés sobre el problema en cuestión
4. Identificación de *las acciones de los actores*. Consisten en identificar las estrategias, medios, recursos, planes y proyectos, a través de los cuales los actores impulsan la implementación de sus intereses.
5. Identificación de *los impactos de las acciones* de los actores. Busca caracterizar la eficacia del actor para lograr un fin específico, y su potencial ofensivo; así como describir el tipo de impacto que genera sobre la política pública de comunicación.

### 3.5.2 Caracterización de las políticas:

Como requisito previo al análisis comparativo, y con el objetivo de satisfacer la siguiente exigencia: “la comparación no es válida más que entre hechos del mismo tipo, hechos con análoga estructura” (Duverger, 1976: 413), se analizan los dos casos objeto de estudio (Argentina y España) tomando como referencia y de forma adaptada la tipología multivariable de Exeni (1998) para las Políticas Públicas de Comunicación para corroborar así la validez del estudio comparativo que se propone.

**Tabla 10. Tipología multivariable de PPCP**

VARIABLE	TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA COMUNICACIÓN PÚBLICA			
	Sujeto y objeto	Estatales	Públicas	Privadas
Ámbito comunicativo	GEOGRÁFICO-TERRITORIAL		TEMÁTICO-SECTORIAL	
	Locales/municipales		Para la gobernabilidad	
	Regionales/departamentales		Para la competitividad	
	Nacionales/centrales		Para la integración social	
Proceso comunicacional y tipo de política pública	COACCIÓN PREVISTA		ESFERA DE APLICACIÓN	
	Distributivas		Sobre la propiedad	
	Regulatorias		Sobre la producción	
	Constituyentes		Sobre la emisión	
	Redistributivas		Sobre la recepción	

Fuente: (1998: 147)

Para adaptar el análisis a esta caracterización se analizan, por tanto, las Políticas con base en los siguientes criterios:

1. Identificación del **alcance de la política**, o nivel de gobierno que emite la política. Para este análisis preliminar se han considerado solo los niveles del Gobierno Nacional y gobiernos regionales.
2. Identificación del **ente formulador** o sector. Se considera que toda política nacional expresa es emitida por las instituciones competentes para hacerlo, salvaguardando de esta manera la legitimidad jurídica de la política y su cumplimiento por parte del Estado. En este caso, se incluye también al **ente implementador** (sectores sobre los que recae la implementación de la Política).
3. Identificación de la **denominación** expresa de la política si corresponde
4. Identificación del **contenido** político o técnico que desarrolla la política y expresa su intención o interés sobre el problema en cuestión
5. Identificación de los **instrumentos de políticas**. Consisten en todas aquellas normas, organizaciones, mecanismos, planes, programas, proyectos, y sus respectivos presupuestos, que permiten medir la prioridad y esfuerzo institucional del Estado en implementar una política.
6. **Estado** de la política: Identifica la etapa en la que se encuentra: de diseño, definición, promulgación, implementación, evaluación o ajuste.

La evaluación de las políticas se realiza atendiendo a la evaluación de dos atributos, los cuales a su vez se componen de indicadores, que permiten cuantificar el grado de importancia de dichos atributos. Los atributos de las leyes a evaluar son legitimidad e impulso.

#### 3.5.2.1 Legitimidad

Para este análisis se entiende por legitimidad al reconocimiento social de la validez de una norma. La legitimidad de una política constituye un factor fundamental para garantizar su adecuada implementación, en tanto que una norma reconocida socialmente como legítima generará una mayor adhesión a su cumplimiento, mientras que una norma no reconocida como legítima constituye fuente de conflictividad social. El reconocimiento social de la validez puede ser desglosado en dos componentes:

- a) La capacidad de la norma de orientarse hacia el bienestar general y satisfacer las necesidades públicas sin generar perjuicios a los ciudadanos.
- b) La validez jurídica de una política promulgada como resultado de un procedimiento formal, en el cual han sido armonizados los criterios y objetivos de una autoridad aceptada socialmente.

La legitimidad de la política será evaluada considerando tres actores que forman parte del proceso decisional y de implementación de la política: el agente/entidad formulador de la política, el agente/entidad que promueve la política y el implementador de la política.

- a. La legitimidad del formulador: se refiere al reconocimiento de la integridad de las instituciones dentro de la estructura organizativa del Estado para ejercer la función normativa (implícitamente incluye los criterios de legalidad y jerarquía). En este caso, siendo el Estado el encargado de establecer las políticas que guían la conducción del país, se espera que dichas políticas y normas sean dadas en concordancia con los principios constitucionales y el bienestar general. Por tal motivo, los indicadores de calificación de la legitimidad del formulador de la política se medirán por estos tres parámetros:
  - Cuando la política es percibida en su formulación como legítima en tanto favorece/propugna o responde a las necesidades y expectativas de la sociedad



- Cuando cumpliendo con el requisito anterior, además se ajusta al principio de justicia y procura el bienestar público como fin, intentando equilibrar los intereses en juego.
  - Cuando el formulador es la autoridad competente para tomar la decisión política respectiva y ha seguido el procedimiento preestablecido por la legislación.
- b. La legitimidad del impulsor: se refiere a la percepción social de la solvencia moral y representatividad del propulsor de la política, es decir, de quien tiene interés y demanda una decisión e intervención de la autoridad. El propulsor puede ser tanto un agente público como privado, y debería responder a los intereses mayoritarios de la sociedad, y al fin público (bienestar general).
- c. La legitimidad del implementador: Mide la competencia y reconocimiento social de la autoridad encargada de implementar la política. En este caso, la legitimidad política de la autoridad puede influir de manera decisiva tanto en la eficacia como en el reconocimiento de una política por parte de la sociedad.

### 3.5.2.2 Impulso

El impulso de la política mide la fuerza o potencia del poder con el cual una política es promovida e implementada, ya sea que dicha fuerza provenga del Estado o de los intereses particulares. El impulso busca contrastar el esfuerzo que los actores invierten en unas políticas, en comparación a otras; y estimar su probabilidad de implementación, y por tanto de impacto en función a la potencia con la cual se impulsan.

### 3.5.3 Análisis jurídico del articulado de la LSCA y la LGCA

El espacio público, en su acepción habermasiana, requiere reglas estables y claras. La regulación debe garantizar por tanto las condiciones necesarias para el proceso de formación de una opinión pública libre, las condiciones de calidad, apertura y pluralismo propias de un debate democrático (Barata Mir, 2006), instituciones y reglas destinadas a establecer unas condiciones de acceso y permanencia en la esfera pública acordes con los requerimientos de una sociedad libre, democrática y pluralista. En este sentido, se utilizan como parámetros aquellos elementos que desde distintas perspectivas se han considerado más relevantes en la elaboración de una legislación audiovisual que pretenda democratizar el sistema mediático salvaguardado el pluralismo y la diversidad de ideas.

Atendiendo así a los intereses que se generaron durante el productivo periodo de análisis de políticas de comunicación que surgió en América Latina a mediados de los años 70, respetando los principios de la Convención Europea de Derechos del Hombre y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y tomando las características clave que UNESCO (2008) define para que puedan prosperar la libertad de expresión, independencia y pluralismo de los medios, se establece una batería de parámetros que deben ser analizados en este apartado.

En primer lugar, los principios básicos sobre los que debe estructurarse el derecho del audiovisual son las libertades de expresión, información y comunicación, derechos humanos fundamentales, reconocidos por tratados internacionales, que deben ser garantizados como tales por todos los Estados democráticos. Estos derechos, incluido el acceso justo y equitativo a los medios de comunicación, deben protegerse y extenderse en el contexto de los rápidos cambios en las tecnologías de la información y de la comunicación; motivo por el cual una regulación actual deberá contemplar los servicios de comunicación audiovisual en sentido amplio, más allá de la concepción tradicional del espectro radioeléctrico.

Por otra parte, resulta significativo analizar cómo una ley contempla diferentes tipologías de servicios en atención a la diversidad de operadores: los servicios públicos, los servicios comerciales, los servicios comunitarios y los servicios del tercer sector. En principio parece recomendable en términos de pluralismo y diversidad, que una ley del audiovisual contemple tres tipos distintos de

operadores y establezca las tareas propias de los operadores públicos y las limitaciones y condiciones relativas a los operadores comerciales. Finalmente un espacio propio debería ser reservado tanto para los operadores privados sin ánimo de lucro, el tercer sector, como para los operadores comunitarios, aquellos que atienden las necesidades culturales y sociales específicas de determinados grupos sociales (AMARC-ALC, 2010).

Es importante también estudiar las condiciones de acceso a la categoría de operador. La obtención previa de una licencia o de una autorización es condición indispensable para el ejercicio de la radiodifusión puesto que es una prerrogativa propia del poder público ordenar el ejercicio privado de la actividad en el supuesto de recursos escasos o limitados. Dado el ámbito sobre el que recae el objeto de la licencia, el ejercicio de libertades esenciales para la democracia, permite entender por qué algunos estados miembros de la Unión Europea han atribuido este poder a autoridades independientes. Un poder de adjudicación que luego debe complementarse con las funciones necesarias para preservar las condiciones de la adjudicación. El procedimiento de adjudicación de las licencias debe estar disciplinado por reglas y principios específicos partiendo de los principios de pluralismo y diversidad y preservación de las condiciones de formación de una opinión pública libre.

La adjudicación de las licencias mediante un sistema que garantice la publicidad y competencia, esto es la transparencia de los criterios de adjudicación y el carácter competitivo del proceso, obliga posteriormente a otorgar relevancia a las ofertas presentadas por los concursantes. Así posteriormente los operadores que hayan obtenido la licencia se encuentran vinculados por las ofertas realizadas y estas adquieren la naturaleza de compromisos u obligaciones. Unas obligaciones que vinculan y que hay que respetar. Consecuentemente deberá atribuirse a la autoridad de regulación el poder de velar y garantizar el cumplimiento de estos compromisos que normalmente suponen más obligaciones de las estipuladas por el legislador, compromisos que afectan tanto a la composición accionarial como a determinados contenidos (desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, programas infantiles, producción propia, tipología de los informativos, contribución a las industrias culturales, tipología de géneros, entre otros). Así mismo, deberá garantizarse el carácter temporalmente limitado de las licencias y las condiciones para su renovación, condición necesaria para preservar el carácter abierto del espacio público.

Una vertiente específica de la garantía efectiva del pluralismo es la limitación de las concentraciones más allá de las reglas propias del derecho de la competencia (Mastrini y Becerra, 2006). La garantía de la diversidad cultural suele efectuarse estableciendo obligaciones de producción o financiación de obras regionales, nacionales, locales y de obras independientes. Por otra parte, es importante analizar a quién corresponde la tarea de garantizar el respeto a las reglas, principios y obligaciones que en una democracia ordenan el espacio público de comunicación. En el caso europeo, la emergencia de operadores privados en el momento de la desaparición de los monopolios públicos de radiodifusión ha ido generalmente acompañada de la creación de autoridades desvinculadas del poder de dirección de los gobiernos e independientes de los poderes mediáticos y económicos. De hecho, la creación de una autoridad de regulación independiente es en la actualidad una exigencia impuesta por la Directiva SCA (2007). En los casos país analizados, hasta la sanción de las leyes objeto de estudio, ni Argentina ni España contemplaban la creación de una autoridad audiovisual independiente por lo que parecería relevante la creación de una figura de garante de las reglas, un regulador independiente de los poderes gubernativos y de los poderes mediáticos en ambos casos. Es importante analizar su diseño institucional del que posteriormente derivará su legitimidad y credibilidad.

Partiendo de las especificidades del sector debería configurarse una autoridad en la que todos los poderes de decisión se encomendaran a un órgano colegiado (Rallo Lombarte, 2000) formado por personas de reconocida y acreditada experiencia profesional en relación con los medios de comunicación. Un colegio que reúna una diversidad de saberes, un pluralismo político y social y un pluralismo de géneros; un órgano que debería renovarse por partes y con sus miembros sometidos a un riguroso régimen de incompatibilidades y con la duración del mandato estrictamente limitado.

Un órgano que funcione necesariamente en pleno cuando de competencias resolutorias se trate, sin perjuicio de la existencia de comisiones para el estudio y análisis previo de las decisiones a adoptar. Una autoridad con competencias relativas a la garantía del pluralismo, a la supervisión de las misiones de servicio público propias de los operadores públicos y finalmente aquellas competencias necesarias para velar por el respeto a las reglas de juego, para garantizar un espacio público abierto y plural. Esto es, poderes normativos –instrucciones-, poderes relativos a la adjudicación de licencias -establecimiento de los criterios detallados, convocatoria de los concursos y adjudicación- y a su renovación, poderes de supervisión de la actividad privada –órdenes de cesación de actividades prohibidas, potestades de inspección y sanción-, poderes en materia de control de concentraciones, capacidad de coregulación y fomento de la autorregulación.

Por otra parte, el espacio público audiovisual constituye un lugar en el que la libertad de expresión y la libertad de información están en permanente confrontación con otro haz de derechos y libertades. La articulación de estos equilibrios requiere delimitar el ámbito de unos y otros para prevenir y resolver controversias. En este sentido hay algunas cuestiones fundamentales que toda ley del audiovisual debería contemplar como las limitaciones en materia de contenidos, en general, como por ejemplo las prohibiciones de incitación al odio, por razones, de origen racial o étnico, religión o nacionalidad; la obligación de veracidad informativa, la protección de los derechos de privacidad y protección de la propiedad intelectual; la protección de los consumidores mediante la limitación de la publicidad obligando a separar los contenidos editoriales y publicitarios, estableciendo condiciones al emplazamiento de producto, prohibiendo el patrocinio de determinados programas. En cuanto a la protección de los menores debería contemplarse la prohibición expresa y absoluta de la violencia gratuita y la pornografía; o el establecimiento de sistemas de señalización de programas y de franjas horarias para los otros tipos de programas.

Para poder evaluar todas las variables que se han comentado, se plantea adaptar al objeto de estudio de esta investigación, las leyes 26522 y 7/2010, la propuesta de indicadores para la evaluación del desarrollo mediático en los distintos países publicada por UNESCO (2008). En este documento los indicadores de desarrollo mediático abordan todos los aspectos del entorno mediático y se estructuran en torno a las cinco categorías siguientes:

1. Un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social.
2. Pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad.
3. Los medios como plataforma para el discurso democrático.
4. Capacitación profesional e instituciones de apoyo a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad.
5. La capacidad infraestructural suficiente para apoyar a medios independientes y pluralistas.

Por indicador se entiende un factor, o una variable, cuantitativo o cualitativo, medido en el tiempo, que brinda una base simple y fiable para evaluar los logros, los cambios o el desempeño de los medios de comunicación de un país. Para cada indicador, el marco del Proyecto de Indicadores de Desarrollo Mediático propone diversos medios de verificación, así como posibles fuentes de datos.

En su conjunto, los indicadores proporcionan un mapa completo de la ecología mediática a fin de velar por la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación. Teniendo en cuenta que el objeto de estudio principal de la presente investigación hace referencia a la legislación general en materia audiovisual de Argentina y España, se han tomado de esta propuesta aquellos indicadores que resultaba posible aplicar a las mismas. De este modo, la matriz de análisis utilizada contempla las siguientes variables y dimensiones:

**Tabla 11. Matriz utilizada para el análisis comparado de la LSCA y la LGCA.**

Variable	Dimensiones		Argentina. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ley 26522/2009	España. Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual
Generalidades	Objeto de la ley			
	Tipo de actividad (servicio público, interés público, interés general)			
	Objetivos de la actividad que regula			
	Idioma oficial			
Espectro	Requisitos de los posibles prestadores (ransparencia y limitaciones a la participación extranjera)			
	Obligaciones de los licenciatarios y autorizados			
	Reserva de espectro			
	Mecanismo de asignación (concurso/subasta/subasta económica/subasta pública económica...)			
	Denominación de las adjudicaciones (licencias, concesiones o autorizaciones)			
	Periodo			
	Renovación			
	Límites de licencias por prestatario			
	Transferencia de licencias			
	Emisión en cadena			
	Sanciones			
	Tipos de sanciones			
	Órgano regulador	Denominación		
Forma de elección				
Requisitos de los miembros				
Forma de composición				
Forma de financiación				
Competencias y atribuciones				
Obligaciones (rendición de cuentas)				
Duración del mandato				
Monitoreo	Mecanismos (audiencias públicas, rendiciones de cuentas...)			
	Organismos específicos			
Concentración	Límites legales a la concentración			
	Mecanismos de desinversión			
	Reconocimiento actores por tamaño (pequeños y grandes)			
Contenidos	Regulación de contenidos	Cuotas de programación	Por género	
			Por origen (nacional/extranjero)	
			Infantil	
	Publicidad	Acceso	Regulación	
			Regulación	
			Límites de tiempo	
	Obligaciones	Contenidos de interés relevante	Publicidad oficial	
	Restricciones a los contenidos	Prohibiciones	Clasificación horaria	
Medidas de apoyo a la producción (nacional, local, regional, independiente)				
Sanciones				
Tipos de sanciones				
Medios Comunitarios	Reconocimiento legal			
	Formas de	Capacitación		

	fomento	Producción y distribución		
		Financiación directa		
	Limitaciones	Técnicas		
		Financieras		

Fuente: elaboración propia.

De forma añadida se han creado dos matrices de análisis para aplicarla a varios organismos que se consideran fundamentales en la estructura de cualquier sistema mediático: los sistemas públicos de radiotelevisión y los organismos específicos de monitoreo que contemplan las leyes 26522 y 7/2010 en Argentina y España respectivamente.

**Tabla 12. Matrices utilizadas para el análisis de diferentes organismos.**

		España/Argentina
Organismos públicos de radiotelevisión	Reconocimiento legal	
	Objetivos	
	Obligaciones	
	Forma de financiación	

		España/Argentina
Organismos específicos de monitoreo	Denominación	
	Forma de elección	
	Requisitos de los miembros	
	Forma de composición	
	Forma de financiación	
	Competencias y atribuciones	
	Obligaciones	
	Duración del mandato	

Fuente: elaboración propia.

Posteriormente se realiza, una aproximación al proceso de implementación de ambas legislaciones para obtener, en la medida de lo posible, una comprensión más profunda y una visión de conjunto sobre cómo se han desarrollado estas políticas públicas. El objetivo general de este apartado no es otro que el de establecer conclusiones sobre el análisis realizado y realizar una serie de recomendaciones con objeto de contribuir a la mejora del diseño y la implementación de políticas públicas de comunicación.

## 4. Políticas públicas de comunicación en Argentina. Estudio de caso de la LSCA

Como ya fue mencionado en el marco teórico de esta investigación, la democratización de las comunicaciones ha sido una preocupación en América Latina desde la década de 1960 (Beltrán y Fox de Cardona, 1980; Pasquali, 1963, 1972, 1978). Sin embargo, no es hasta finales de los años 90, cuando se registran experiencias novedosas de participación ciudadana en esta área (Mattelart, 2006). Una de las transformaciones en curso es lo que se ha denominado la democratización del sistema comunicacional argentino (Loreti, 2011), materializada en un conjunto de reformas plasmadas en la Ley 26.522, de Servicios de Comunicación Audiovisual, cuya formulación se basa, entre otros factores, en las reivindicaciones de numerosos grupos organizados de la sociedad. Este caso se emparenta, además, con otros procesos que se vienen produciendo en Latinoamérica en esta década (Badillo et al., 2015; Moraes, 2011).

El estudio de caso se enmarca en la Economía Política de la Comunicación (EPC) (Garnham, 1990; Mosco, 1996, 2006; Mosco, 2011; Mosco y Wasko, 1988; Smythe, 1981). En este capítulo se pretende revisar el contexto político y social que influye sobre el sistema mediático y las políticas de comunicación en Argentina, así como dar cuenta del proceso de elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, revisar la actuación de los distintos agentes hasta la sanción de la misma y realizar una clasificación general de la Ley. A lo largo de este apartado, se evidencia la importancia que ha tenido la sociedad civil en el proceso de formulación de la LSCA.

Sancionada y promulgada el 10 de octubre de 2009, la ley 26.522 regula los Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. Son varios los artículos que reseñan el potencial de la citada norma como agente democratizador del sistema de medios argentino (Baranchuk, 2010; Loreti, 2011). Hasta ese momento, el país había mantenido en democracia una ley de medios de la dictadura (Ley 22.285). El estudio en profundidad de la norma es pertinente y relevante para el análisis del futuro del sistema mediático del país; sin embargo, tanta importancia tiene la evaluación de la política en sí como el análisis de su proceso de formulación. De este modo, el objetivo de este apartado es realizar un análisis pormenorizado de las relaciones de poder dentro del proceso de *policy making* de la citada norma argentina. Se centra, en el análisis de la actuación, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de formulación de la LSCA.

Como primera fase del análisis de política pública, por tanto, se estudia el contexto en el que se produce y para ello se examina el conjunto de factores extrínsecos que son indispensables para la comprensión, descripción y explicación del objeto de estudio y sus efectos sobre otras variables. De este modo, la investigación señala tres niveles de contexto fundamentales, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981): un primer nivel constituido por el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de la necesidad de una norma que democratizase el sistema mediático del país; un segundo nivel que incluye la “agenda de cuestiones”, es decir, el conjunto de asuntos socialmente problematizados en ese momento concreto; y un tercer nivel centrado en el conocimiento de la estructura social, lo que permite determinar quiénes han sido los actores principales en el proceso y qué recursos han movilizado. De este modo, se obtiene un esquema dinámico que resume el proceso de conformación de la LSCA, pero que también permite advertir las influencias que en el contenido de la norma pueden haber tenido las tensiones entre los distintos actores políticos implicados durante el proceso de elaboración. Para finalizar se hace referencia al proceso de judicialización de la norma, denominado por Marino (2014) “Avenida Clarín”, dados sus

paralelismos con las tramas de una telenovela carioca con mucho éxito comercial durante el 2014 en la TV Argentina.

#### **4.1 La reforma audiovisual argentina en el contexto latinoamericano**

En primer lugar debe comprenderse cuál ha sido el desarrollo de los sistemas mediáticos en América Latina, ciertamente alejados de lo ocurrido en otros lugares del mundo como Europa o Estados Unidos. Podría decirse que existen unas bases comunes compartidas entre los países de la región en lo que al desarrollo de sistemas mediáticos se refiere.

"[...] las mencionadas continuidades en América Latina son: en primer lugar, la lógica comercial ha protagonizado casi en soledad el funcionamiento de las industrias culturales en general y del sistema mediático en particular; en segundo lugar, y de modo complementario, la ausencia de servicios públicos no gubernamentales y el uso de los medios de gestión estatal como órganos propaladores del discurso gubernamental, con mínima incidencia en la audiencia (excepto en Chile, y en Colombia hasta 1995); en tercer lugar, la configuración de procesos de concentración de la propiedad del sistema de medios de carácter conglomeral y liderados por pocos grupos mediáticos, que exceden en su significación los registrados en los países centrales (en parte, porque en los países centrales suele haber medios auténticamente públicos que compensan la lógica comercial de los grupos privados); en cuarto lugar, la centralización de la producción de contenidos informativos y de entretenimientos en los principales centros urbanos de cada país, lo que relega así al resto de los territorios estatal-nacionales al rol de consumidores de contenidos producidos por otros; en quinto lugar, como caracterizan Elizabeth Fox y Silvio Waisbord, los sistemas mediáticos latinoamericanos han sido poco regulados, en comparación con los de Europa o Estados Unidos, pero fuertemente controlados por la activa y a la vez informal relación que mantuvieron los distintos gobiernos con los dueños de las empresas periodísticas. Además, señala Waisbord, «históricamente la discrecionalidad presidencial fue un factor determinante en la estructura y dinámica de los sistemas de medios» en América Latina." (Becerra, 2014b).

Atendiendo a los procesos de reforma regulatoria que vienen dándose en el sector del audiovisual de diversos países de la región en los últimos años y siguiendo a Mattelart (2006), uno de los indicios de la "ciudadanización" de los problemas de la comunicación son las presiones ejercidas en diversos lugares con el fin de reformar leyes de radiodifusión. En muchos países de Latinoamérica en esta última década, organizaciones y movimientos que venían desde hace décadas trabajando por la democratización de las comunicaciones, en alianza con gremios, universidades y otras organizaciones sociales impulsaron reformas en la legislación sobre medios audiovisuales en general y, particularmente, sobre radiodifusión comunitaria.

Después de una década de políticas neoliberales aperturistas y privatizadoras, en el nuevo siglo, en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay triunfaron partidos o coaliciones políticas de centro-izquierda mientras que en Venezuela, Bolivia y Ecuador los nuevos gobiernos formulan propuestas de transformación social más radicales. Más allá de sus desiguales logros y niveles de compromiso con un proyecto transformador, este "giro a la izquierda" en la política latinoamericana es la expresión de la generalizada insatisfacción ante el funcionamiento del modelo neoliberal que profundizó la desigualdad y la pobreza (Kitzberger, 2010; Koschützke y Gerber, 2011). En este escenario, las alianzas "progresistas" procuran avanzar con reformas graduales y acumulativas que restrinjan el fundamentalismo del mercado (Moraes, 2011). En particular, en la mayoría de los países sudamericanos estos nuevos gobiernos están apoyando algunos avances en la democratización de la estructura y funcionamiento de los sistemas de medios de cada país (Badillo et al., 2015).

Venezuela fue la pionera en todo este nuevo movimiento de reformulación de normativas audiovisuales. Lo hizo en el año 2000 con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, normativa que sería revisada y corregida años después (2010 y 2011 respectivamente). En el año 2004 fue sancionada además la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, llamada coloquialmente Ley RESORTE, una norma que suscitó mucho debate tras su aprobación (Morales Aldana y

González Urdaneta, 2005; Zavatti Giraffa, 2007), ya que para unos era la legitimación de la autocensura y para otros constituía la regulación necesaria de los medios, y que sufriría modificaciones posteriores en los años 2005 y 2011.

En Venezuela pero también en Bolivia y Ecuador, a instancias de los movimientos sociales y de organizaciones de comunicación, el derecho a la comunicación pudo ser incorporado en sus nuevas Constituciones Nacionales. Como consecuencia, en Bolivia, el presidente Evo Morales anunció en 2010 que impulsaría entre las 100 leyes fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo una nueva ley de comunicación social e información para adecuar la normativa a la Constitución, que finalmente fue sancionada tras intensos debates en agosto de 2011. Parte de la frustración social y de organizaciones en el país en torno a este tema se debe a que no pudo sancionarse finalmente una verdadera Ley de Comunicación. En Ecuador la Asamblea Nacional también comenzó en 2009 a discutir la nueva ley de comunicación que regulara el derecho consagrado constitucionalmente, la Ley Orgánica de Comunicación finalmente se aprobó en el año 2013.

En Uruguay, propusieron y en 2007, lograron la aprobación por el Congreso de la Nación de una ley de radiodifusión comunitaria, modelo en la región (Monje, 2009). Allí el texto inicial del proyecto de ley fue redactado por expertos y representantes designados por el gobierno, cuestión que suscitó polémica en su momento (Rodríguez, 2011). Recientemente, en diciembre de 2014, el parlamento uruguayo aprobó la tan esperada Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En Chile la nueva ley de radiodifusión comunitaria aprobada durante el gobierno de Michelle Bachellet, fue criticada por las organizaciones sociales porque, si bien reconoce la actividad, la restringe fuertemente (AMARC, 2009). En el plano audiovisual hasta hoy rige la Ley 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), órgano que regula el funcionamiento de la televisión, y que fue aprobada por los militares en 1989.

Junto con Argentina, en Brasil y en Perú también hubo organizaciones sociales que impulsaron reformas de la legislación de los servicios de comunicación audiovisual o de radiodifusión en general. La ley de Radio y Televisión de Perú promulgada en 2004 es la primera que rige esta materia en forma autónoma y uno de los 20 proyectos que se habían presentado en el Congreso fue una Iniciativa ciudadana. En el año 2009 comenzó a debatirse el anteproyecto de ley de radiodifusión estatal para el que también hubo propuestas realizadas por organizaciones de comunicación, y que finalmente fue sancionada en 2014 como Ley 30216, de formalización y promoción de empresas de radiodifusión comunitaria de radio y televisión. Las normas de Perú y Bolivia son las más abiertas a la posibilidad de prestación de servicios convergentes e incluso, están regulados normativamente los servicios de telecomunicaciones y audiovisuales de forma conjunta rompiendo la barrera histórica de tratar a ambos servicios en forma separada.

Mientras tanto, en Brasil, en diciembre de 2009 se realizó la I Conferencia Nacional de Comunicación convocada por el Ejecutivo y organizada por representantes del sector público-estatal, privado, y social- comunitario, con etapas previas en todos los estados, con el fin de debatir y negociar políticas públicas de regulación de las comunicaciones y, en particular, de actualizar el Código Brasileño de Telecomunicaciones. Las propuestas aprobadas por consenso se basaron en criterios democratizadores y buscan la transparencia en las concesiones (AMARC, 2009a). Posteriormente, en septiembre de 2011, se sancionó la Ley 12.485, de televisión de pago, que establece cuotas de contenido y programación, y distribuye las tareas de vigilancia entre los dos organismos nacionales de regulación: la Agencia Nacional de Telecomunicaciones es responsable de la supervisión de la infraestructura de distribución y la Agencia Nacional de Cine debería regular el contenido. Recientemente, a comienzos de este mismo año 2015, el gobierno de Dilma Rousseff, ha anunciado que promoverá el debate por una ley de regulación económica sobre los medios de comunicación (Goyzueta, 2015).

En términos generales, estas iniciativas de reformas legales coinciden en recuperar los postulados de las luchas por democratizar las comunicaciones desarrolladas hace 30 años, que tradicionalmente vincularon a la comunicación con el cambio social. En este sentido, casi todas las propuestas se



centran en el derecho a la comunicación como superador de las libertades y derechos vinculados a ésta (expresión, acceso a información), como derecho humano del mismo rango que los derechos a la salud y la educación, y como condición necesaria de la democracia y el desarrollo de los pueblos (MacBride y Unesco, 1980; Moraes, 2011). Los principios de la democratización de las comunicaciones en las propuestas actuales son los mismos que en las de los años setenta: acceso y participación ciudadana, servicio público, libertad y diversidad, equidad y equilibrio en los flujos. Las nuevas propuestas, sin embargo, problematizan también las nuevas condiciones de producción de valor de la comunicación, el orden público internacional sobre derecho a la información y los desarrollos tecnológicos, entre otras cuestiones. Desde esta perspectiva, se plantea la necesidad de repartir las ondas de radio y televisión entre los medios públicos, los sin fines de lucro y comunitarios, y los comerciales, para asegurar el acceso equitativo de todos los sectores sociales al espectro radioeléctrico, que debe ser administrado por los Estados. La principal diferencia de las reivindicaciones actuales con respecto a los procesos por el Nuevo Orden Mundial de la Comunicación y la Información surgidos a partir de los setenta, radica en el hecho de que en aquel momento fueron los actores estatales junto a los intelectuales que desarrollaron el concepto de derecho a la comunicación los actores centrales de la reivindicación, sin un apoyo de otras fuerzas sociales que pudieran darle impulso; los protagonistas ahora son las organizaciones y redes de la sociedad civil (Busso, 2011).

## 4.2 Sistema político y social argentino

El sistema de gobierno en Argentina adopta la forma representativa, republicana y federal (Constitución de la Nación Argentina, 1853 Art. 1º). El pueblo elige directamente a sus representantes. La forma Federal está basada en la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos regionales, conservando las provincias “todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal” (Constitución de la Nación Argentina, 1853 Art. 121). La forma de gobierno federal busca el control y la cooperación recíproca entre las provincias y el gobierno federal, evitando la concentración de poder a través de su descentralización.

En este sistema, coexisten dos clases de gobierno: el nacional o federal, soberano, cuya jurisdicción se extiende por todo el territorio de la Nación, y los gobiernos regionales, autónomos en el establecimiento de sus instituciones y sus constituciones, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente a sus respectivos territorios.

Sin embargo, en la práctica, el modelo de Estado en Argentina actúa de modo fuertemente centralizado. El Estado Nacional es el principal recaudador y a través de mecanismos de coparticipación financia a las provincias y esto se traduce en decisiones políticas. Mastrini en esta misma línea indica en la entrevista que le fue realizada que Argentina es un país bastante centralizado en sus decisiones, “se da un modelo de poder centralizado en torno a un poder ejecutivo muy fuerte. Es un país presidencialista y de presidencialismo fuerte. El parlamento tiene un rol secundario en relación al ejecutivo. Si uno analiza las principales leyes que se aprueban la mayoría son por iniciativa del gobierno”. Becerra en la entrevista mantenida llega a afirmar de hecho que “más allá de lo que dice la Constitución el modelo es unitario”.

En materia de medios de comunicación, la historia de las políticas de comunicación en Argentina da cuenta de una estrecha relación entre el Estado y el sector privado comercial, con beneficios directos e indirectos en la mayoría de las decisiones de políticas públicas por parte de los diferentes gobiernos (Mastrini, 2008). La tradición de Estado podría definirse entre intermedia y fuerte según la opinión de Santiago Marino en la entrevista mantenida: “El gobierno es el que toma todas las decisiones incluyendo aquellas que favorecen a las corporaciones pero tal vez sea intermedia porque venimos de un Estado privatista desde hace 15 años y ahora vamos hacia el desarrollo de un Estado con fuerte presencia.”. Mastrini en la entrevista que le fue realizada señala sin dudas que el Estado es fuerte en Argentina, mientras que Becerra también en la conversación mantenida lo califica como intermedio sin añadir matices.

El poder legislativo es ejercido en Argentina por el Congreso de la Nación Argentina, integrado por dos cámaras (Constitución de la Nación Argentina, 1853 Art. 44). El Congreso de la Nación Argentina es el encargado de la formación y sanción de las leyes federales; además, tiene a su cargo la sanción de los códigos legales civil, penal, comercial, laboral, aeronáutico y de minería, entre otros.

La Cámara de Diputados congrega a los representantes directos de la población. Son elegidos por el sistema de representación proporcional (sistema D'Hondt). El mandato es de cuatro años y se renuevan por mitades cada dos años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Son electos tomando como distrito único cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde se vota, por una lista de todos los candidatos de cada partido político o alianza electoral, a los puestos que cada distrito ponga en disputa en esa elección. Está integrada por un total de 257 miembros.

El Senado por su parte congrega a los representantes de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, correspondiéndole a cada una dos senadores por la mayoría y uno por la minoría (Constitución de la Nación Argentina, 1853 Art. 54), sumando en total 72 miembros. Son elegidos por voto directo, sus mandatos duran seis años y se renuevan por tercios cada dos años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente.

Desde 1946 la política argentina estuvo dominada alternativamente por dos partidos: el Partido Justicialista (o Peronista) (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), que aunque no siempre gozaron de mayorías propias en el Congreso, sí tuvieron aliados temporales que les permitieron sacar adelante sus proyectos políticos. Junto a ellos convivía un variable número de partidos más pequeños de características muy diversas, pero mayoritariamente de base provincial. A partir de 1995, sin embargo, el escenario fue cambiando y el sistema bipartidista representado por dos grupos claramente definidos —peronistas y radicales— terminó resquebrajándose por distintos frentes (Marenghi, 2009).

Uno de esos frentes es el “Frente para la Victoria” (FPV); sector del peronismo, que desde 2003 gobierna el país. Existen, además, otras organizaciones políticas que reivindican su condición de peronistas, en medio de importantes disputas por el control de la etiqueta y el legado histórico partidista, que en reiteradas ocasiones se comportan como opositores. Al mismo tiempo, y con una lógica polarizada de marcado enfrentamiento, otros partidos políticos ocupan espacios amplios de representación -como la UCR, la Coalición Cívica o Propuesta Republicana (PRO)- o espacios más reducidos y con una alta fragmentación.

En palabras de Santiago Marino:

“El sistema de partidos en Argentina atraviesa una crisis profunda desde el estallido de 2001, entonces era un país bipartidista con transición en el gobierno. Después existe una alternancia en el gobierno pero dentro de un mismo partido, no solo de líneas ideológicas diferentes dentro de un partido *catch-all* como el peronismo si no también como persona jurídica porque lo que hace es crearse su propio partido; el Kirchnerismo tiene el Frente para la Victoria. ¿Todo el peronismo es Frente para la Victoria? No, ¿Todo el Frente para la Victoria es peronismo? No. Podría decirse que se da un modelo de alternancia política dentro de diversas líneas ideológicas de un movimiento político como es el peronismo. En realidad no nos sirve ninguna de las categorías propuestas por Humphreys. Argentina representaría un modelo distinto, al igual que México con el PRI.” (Entrevista realizada a Santiago Marino).

Mastrini en la entrevista mantenida coincide indicando que el caso argentino no puede enmarcarse dentro de ninguno de los items propuestos en las categorías de Humphreys (2012) puesto que en general no hay alternancia. “La alternancia histórica, no la actual, que llevamos ya 31 años de democracia, se dio entre gobiernos civiles y gobiernos militares, pero es otro tipo de dualismo al que se refiere la respuesta. En democracia, el gobierno ha sido peronista salvo durante 6 años y medio que no estuvieron gobernados por peronistas. El modelo podría ser el dualismo entre el

peronismo y el radicalismo, pero la importancia de este último es claramente menor”. Becerra por su parte en la entrevista que le fue realizada insiste en indicar que el modelo es claramente presidencialista en línea con los gobiernos tradicionales de América Latina.

Por otra parte, Argentina no es un sistema que pueda definirse por la presencia de partidos claramente alineados en el espectro ideológico. Si uno observa la forma en que se autoidentifican los legisladores en Argentina verá que el lema justicialista se extiende a lo largo del espectro ideológico: de hecho, se extiende en ocho puntos sobre los diez que mide la variable autoidentificación ideológica, siendo el 1 la izquierda y el 10 la derecha (BID, 2006: 36). Sin embargo, el desvío ideológico que supone pasar del menemismo —la posición dominante durante la década de 1990— al kirchnerismo —la actual— dentro del propio partido Justicialista, es un indicador de cambios.

En Argentina, el Partido Justicialista, con características de movimiento descentralizado y semianárquico, tanto organizacional como ideológicamente (D’Alessandro, 2013: 111), parece haber absorbido todos los conflictos ideológicos, inhabilitando la creación de un partido de izquierda con vocación “de masas” alternativo a los partidos tradicionales. En este sentido, el pasaje de un peronismo menemista a un peronismo kirchnerista sería una clara manifestación de la forma en que se procesa este conflicto, en el seno de un mismo partido (Moreira, 2006). En Argentina, parece estarse dando dentro del gobierno un “desplazamiento” hacia la izquierda, y no necesariamente por el surgimiento de partidos de izquierda que llegan para disputar el poder a los partidos históricos o tradicionales.

Para Moreira (2006) la tan publicitada imagen de un Cono Sur “progresista”, va de la mano con la idea de que más allá de las coaliciones que le den sustento a estos gobiernos (coaliciones que en algunos casos, como el de Brasil, abarcan buena parte del espectro ideológico), los Presidentes sí lo son, y este no es un dato menor en países de cuño presidencialistas como Argentina, Chile y Brasil (Moreira, 2006). Así, Cristina Fernández, Michelle Bachelet o Luiz Inácio Lula da Silva serían más de izquierda que los partidos o coaliciones que los apoyan (Alcántara Sáez, 2008). Moreira (2006) afirma que dados los regímenes presidenciales imperantes en América Latina que han otorgado sustantivos poderes a sus Ejecutivos (especialmente en Brasil y Argentina), un mandatario de izquierda sería capaz de imponer una agenda de izquierda más allá de la configuración ideológica de sus partidos.

Este es, a grandes rasgos, el panorama que presenta Argentina en lo que al sistema de partidos y la polarización ideológica se refiere, pero esta misma lógica se ve reflejada también en el sistema mediático. No existen dos grandes conglomerados mediáticos que se coloquen a un lado y otro respectivamente del espectro ideológico, sino que lo que se da en Argentina en la actualidad es un conglomerado de medios muy fuerte, el grupo Clarín, que encabeza la ruptura con la ideología del partido en el gobierno, frente a una batería de medios más pequeños alineados en torno al discurso del oficialismo y financiados en gran medida a través de propaganda oficial (Becerra y Mastrini, 2011; O’Donnell, 2007). Los medios privados no son empresas meramente informativas sino que ejercen el rol de poderosas corporaciones que tienen intereses económicos y financieros muy concretos y, en consecuencia, intentan competir con el poder político, reemplazando incluso en muchos casos a los propios partidos políticos que han dejado de tener una agenda propia.

En lo referente a la tradición legal, Argentina, al igual que España, se enmarca dentro del derecho continental, en ocasiones denominado Sistema romano francés o Sistema romano germano francés. Frente al derecho anglosajón (*common law*), este sistema jurídico, cuyas raíces se encuentran en el Derecho romano, se caracteriza porque su principal fuente es la ley, antes que la jurisprudencia, y porque sus normas están contenidas en cuerpos legales unitarios, ordenados y sistematizados (códigos). Es utilizado en gran parte de los territorios europeos y en aquellos colonizados por éstos a lo largo de su historia.

En lo que respecta a la estructura etnolingüística, en Argentina, además del español se registran alrededor de 25 lenguas autóctonas vivas, de las cuales 18 de ellas se encuentran en peligro.

"Las principales regiones etnolingüísticas de Argentina están delimitadas por la existencia de lenguas ancestrales que se agrupan en las siguientes familias: quechua, guaycurú, matakomataguayo, chon, mapuche y tupí-guaraní." (Fernández, 2008: 44).

Si bien nunca se ha establecido un idioma oficial, el castellano es el que predomina y el que se utiliza en la educación, no hay una legislación lingüística que le otorgue importancia a las lenguas minoritarias. La Constitución Nacional (Art. 75- Inciso 17) establece como función del Congreso Nacional "reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos", pero aún no se les ha reconocido la oficialidad de sus lenguas. El único caso es Corrientes, donde se decretó en el año 2004 la cooficialidad de la lengua guaraní y su uso obligatorio en la enseñanza y gobierno.

### 4.3 El sistema mediático argentino

#### 4.3.1 Historia política

Becerra (2010) propone organizar la evolución de los medios de comunicación en Argentina en tres grandes etapas atendiendo a la historia política del país. La primera, de comunicación "facciosa" abarca desde las vísperas de la Revolución de Mayo de 1810 hasta la creación de los diarios La Prensa, La Nación y La Capital. Sesenta años después; la segunda etapa ocupa el siglo que se extiende entre la organización nacional de los años ochenta en el siglo XIX hasta mediados de la década del setenta del siglo XX, es decir, desde la emergencia del periodismo profesional hasta el inicio de una nueva etapa, la tercera, multimedial, convergente, financierizada y de alta penetración de capital externo, vigente hasta hoy. Por supuesto, estas grandes etapas que señala el autor contienen períodos internos con sus singularidades.

"El conjunto de la historia de los medios en el país presenta conectores lógicos comunes. La vinculación con el estamento político, la orgánica dependencia económica de los diferentes gobiernos y la ausencia de una opinión pública consolidada signaron el desarrollo de los medios en el Siglo XIX. En las décadas finales de dicha centuria, la organización del Estado y la extensión del sistema educativo precisaron (y posibilitaron el surgimiento) de medios de comunicación más modernos, que interpelaran a una sociedad civil en germen. El fin del periodismo faccioso a fines del Siglo XIX abre así una etapa expansiva y comercial que coincide con el Centenario de Mayo, en 1910 y cuyos rasgos esenciales son la aparición de un empresariado *masscomunicacional*, propia de los medios electrónicos y audiovisuales (cine, radio y televisión) que rearticula en diferentes sub-etapas la dependencia económica con el Estado (y sus diferentes gobiernos) y la consolidación de audiencias masivas y de estamentos profesionales cualificados. La ruptura de este período comienza en las vísperas del Golpe de Estado de 1976, con la consecuente fractura de los mercados culturales y de la industria nacional, pero la identidad de la nueva y última etapa fue troquelada por el proceso de Reforma del Estado de 1989. Este proceso es el que acelera la transformación caracterizada por la concentración multimedia, convergencia tecnológica, centralización de contenidos, *financierización* de los capitales y reorganización de los consumos con los que la Argentina asiste al Bicentenario de la Revolución de Mayo." (Becerra, 2010: 1).

Las etapas de la historia de los medios en Argentina agrupan largos ciclos históricos y se subdividen a su vez en períodos internos. Períodos internos que conectan las lógicas predominantes de la etapa con singularidades propias de ciclos políticos, económicos, sociales o tecnológicos. Se expone a continuación una organización de etapas, períodos y características a partir de las propuestas de Becerra (2010) y Marino (2014), que permite ampliar la síntesis de lo acontecido en la materia prácticamente hasta la actualidad.

**Tabla 13. Etapas de la historia de los medios en Argentina**

Etapa	Períodos	Características
1º: 1801 a 1870  Orígenes de la prensa y subordinación a las disputas políticas	Prensa dependiente sin opinión pública	Orígenes de la prensa en el Virreinato del Río de la Plata
	Surgimiento de opinión pública/política. Periodismo faccioso	Proceso de independencia, guerras civiles y disputas internas. Comunicación facciosa.
2º: 1870 a 1976  Periodismo profesional, autonomía relativa del sector de las industrias culturales: maduración y estabilidad	Profesionalización	Acumulación metropolitana, objetividad periodística
	Radio	Censura y consolidación de la radiodifusión
	Audiovisual	Peronismo, antiperonismo y empate hegemónico
3º: 1976 a 2009  Crisis del modelo de autonomía relativa. Reformulación de las reglas del sistema de medios e industrias culturales	Multimedios	Nueva forma de intervención estatal, origen de los grupos multimedios: Dictadura 1976-1983
	Fin de la censura	Proceso de abolición de la censura explícita a partir de 1983, limitaciones para revertir herencia legal de la Dictadura
	Reforma del Estado: convergencia, concentración, centralización	Regulación como mecanismo de asignación discrecional de los recursos. Nueva ley de medios audiovisuales en 2009.
4ª. 2009 a 2013	Democratización	Etapa de aplicación sesgada por causas externas (noviembre de 2009 a diciembre de 2011)
	Judicialización	Etapa de aplicación sesgada por causas combinadas (a partir del comienzo del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner hasta el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en octubre de 2013)
	Adecuación e inacción	Etapa de adecuación y aplicación sesgada (desde octubre de 2013)

Fuente: elaboración propia a partir de Becerra (2010) y Marino (2014).

La relación ambivalente con el Estado, al que se le reclama amparo legal y sostén económico, es también uno de los ejes centrales del análisis de Becerra (2010) que califica el sistema como "comercial con estrechos vínculos con el estamento político" (Becerra, 2010: 25). La premisa fundamental es que en los doscientos años de historia argentina los medios de comunicación han tenido una conexión estrecha, si bien no exenta de conflictos, con el sistema político, y que como mercados culturales estuvieron fuertemente determinados por su dependencia de la financiación estatal. Aunque como señala el autor, esta dependencia económica de los recursos públicos también tuvo excepciones, tanto si se analiza puntualmente alguna industria (como es el caso de la industria editorial de libros desde inicios del siglo XX y hasta el Golpe de Estado de 1976), como si se estudia en detalle algún período de relativa madurez y estabilidad económica de las industrias culturales (como el lapso 1916-1948, o el período 1958- 1976).

Este diagnóstico coincide con el que realizan Fox y Waisbord (2002) para América Latina cuando subrayan que la vinculación entre el Estado y los intereses privados dieron forma a la evolución de los medios en la región en un ciclo de continuos vaivenes entre el acomodo y la confrontación tanto en periodos democráticos como autoritarios.

Becerra señala además distintos periodos en los que la inexistencia de sintonía entre los principales medios y el estamento político era manifiesta, como por ejemplo el segundo gobierno de Hipólito Yrigoyen; los primeros años del primer gobierno de Juan Domingo Perón; el último año del gobierno de Arturo Illia; el último año del gobierno de Isabel Perón; los dos últimos años del gobierno de Raúl Alfonsín; los cuatro últimos años del segundo gobierno de Carlos Menem; y todo

el mandato del gobierno de Cristina Fernández. Lo que no expresa, necesariamente, ausencia de vínculos estrechos entre ambos.

Por otro lado, el periodo de “reregulación” (Mestman y Mastrini, 1996) vivido en el país tras la caída del régimen dictatorial del General Jorge Rafael Videla responde más bien a la urgencia con la que se abordaron las necesidades socioeconómicas del país, así como a la gestión de un Estado débil frente al poder económico de los grandes actores de medios, interrelacionados ya para ese entonces con otros sectores concentrados de la economía

“Este vínculo de subordinación del poder político al poder mediático en las últimas tres décadas complementó la erosión de la representación política dado que el estamento político tercerizó la interpelación a la ciudadanía en el accionar de los principales medios de comunicación, en lo que suele aludirse como “mediatización de la política.” (Becerra, 2010: 25).

Desde 1989 y hasta la aprobación de la LSCA, y especialmente el gobierno de Carlos Menem dibujó un panorama en el que la conexión orgánica entre el Estado y un sistema privado (privatizado) de medios funcionó a través de unas reglas de juego que potenciaron la concentración de la propiedad, la centralización geográfica de las producciones, la financiarización de las sociedades y la periódica asistencia del erario público para sostener el funcionamiento económico del sistema, junto con la vigencia –constante hasta ese momento en la historia argentina- de un organismo regulador subordinado al Poder Ejecutivo y funcional a sus lineamientos.

Galperín (2002) afirma que de los cambios radicales en la organización y regulación de las industrias argentinas en la década de 1990, los del sector de la comunicación fueron uno de los más dramáticos.

“En menos de una década los mercados argentinos pasaron de una situación de competencia limitada (por ejemplo, la radiodifusión terrestre) o ninguna competencia (por ejemplo, las telecomunicaciones) a un entorno abierto y altamente competitivo. La industria de la televisión no fue una excepción. Hasta 1990, se caracterizaba por una estructura oligopólica con férreo control estatal sobre el número de jugadores. Los ingresos por publicidad proporcionaban la mayor parte de la financiación del sistema y una orientación nacionalista impregnaba la regulación de la industria, que se reflejaba en las cuotas de programación nacional y en la prohibición de inversiones extranjeras en las industrias mediáticas. [...] Así, el mercado de la televisión permaneció cerrado, con insuficiente financiación y –como en el caso de otras industrias de servicio público- fuertemente vulnerable a los cambiantes vientos de la política argentina. Hoy, la imagen es radicalmente diferente.” (Galperín, 2002: 22).

Como consecuencia, distintos académicos mostraron ya durante esta época la necesidad de contar con medios de comunicación que reflejaran la diversidad política y social existente en la sociedad con el fin de alcanzar una sociedad más democrática:

“Una política de comunicación que tenga en cuenta al conjunto de la sociedad no puede obviar la necesidad de que los medios del Estado sean públicos y no gubernamentales, debe asegurar la transparencia de la propiedad e intereses de los medios de comunicación (que no informan sobre su situación patrimonial) y restablecer el derecho de todos los ciudadanos y sus organizaciones a tener medios de comunicación en el marco de una política de estímulo al surgimiento y consolidación de medios de baja y mediana potencia. La sanción de una ley de radiodifusión que reemplace a la sancionada por la dictadura militar debería ser el resultado de un importante debate social que consagre estos principios.” (Mastrini, 2008: 25).

### **4.3.2 Políticas que inciden en el sistema mediático argentino**

Se pretende a continuación presentar de manera más concreta aquellas políticas que de manera explícita o implícita han incidido sobre la configuración del sistema de medios argentino a lo largo

de la historia. Para ello ha sido de especial importancia tener en cuenta las opiniones de los académicos entrevistados para este trabajo, pues nos permiten sintetizar en gran medida periodos y tendencias en la configuración de estas políticas.

La característica central que todos ellos señalan es que el sistema de medios de Argentina es un modelo de predominancia privado comercial donde los medios públicos históricamente, por todos los gobiernos, han sido gestionados para defender los intereses del gobierno y no para los públicos en el sentido amplio. También señalan que desde la década de los 90 tiende a concentrarse favorecido por las leyes y la incorporación de capitales extranjeros. Tenemos entonces un sistema privado comercial, concentrado y con fuerte preminencia de capitales extranjeros.

“En general el Estado ha diseñado a lo largo de la historia políticas de comunicación destinadas a beneficiar al sector privado comercial. La radio nace como iniciativa privada en 1920 y el Estado no regula hasta la segunda mitad de la década del 30, por ejemplo. La televisión abierta nace en Argentina en 1951 por iniciativa del gobierno de Perón, que busca tener a los medios en su órbita, pero cuando nace la TV privada se establecen mecanismos como para que la televisión no sea un enemigo político, que hagan los negocios que tienen que hacer los involucrados incluyendo si no cumplen con la Ley (con los límites de capital extranjero, funcionamiento de redes, etc.) y lo mismo sucede con la creación de Papel Prensa y la privatización de los canales en los 90.” (Entrevista realizada a Santiago Marino).

Mastrini en la entrevista que le fue realizada por su parte, destaca la existencia de tres políticas públicas clave para la configuración del sistema mediático del país. La primera hace referencia al periodo del gobierno militar que derrocó a Perón y que se desarrolla entre los años 1955 y 1957. Este gobierno llevó a cabo la ruptura de cadenas nacionales que estructuraban el país y decidió cuál sería el modelo para la televisión, que en esos momentos estaba apenas comenzando. El segundo momento clave que él destaca se desarrolla a partir de 1989 cuando:

“se suceden tres reestructuraciones muy significativas: por un lado se permite la propiedad cruzada que hasta ese momento estaba prohibida, por otro se permite la entrada de capital privado extranjero que también estaba prohibida y por último, hacia finales de la década, se amplían las cantidades de licencias que puede tener un mismo propietario, es decir, se estimula el proceso de concentración.” (Entrevista realizada a Mastrini).

Este mismo periodo también es destacado por Becerra, quién señala en la entrevista mantenida que en este lapso temporal habría que incluir tanto a los gobiernos de Carlos Menem como el de Néstor Kirchner (2003-2007),

“donde a mi modo de ver lo que se produjo fue una concentración de carácter defensivo. Argentina venía de una crisis socioeconómica muy aguda en 2001 y los años siguientes fueron años de salvataje económico para con los principales grupos de medios a los que ayudó de diferentes maneras con exenciones impositivas, con estímulos a la producción, con topes a la participación extranjera en el capital accionario, con la extensión de licencias, con la autorización de la fusión de las principales plataformas de televisión de pago en el país.” (Entrevista realizada a Martín Becerra).

Estas transformaciones se produjeron, sin embargo, sin un debate público o un nuevo marco legal para la radiodifusión. De hecho, Galperín (2002: 29) subraya una notable falta de responsabilidad pública en el proceso de reforma llevado a cabo por el gobierno menemista, ya que los cambios quedaron incluidos en una “ley omnibus”, la Ley de Reforma del Estado aprobada en 1989, que revisaba las relaciones Estado-industria en todos los sectores económicos y que agregaba, entre ellas, la privatización de las estaciones de televisión de propiedad estatal y la posibilidad de la propiedad cruzada de los medios.

El tercer momento que señala Mastrini en su entrevista hace referencia al periodo objeto de estudio, la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, de la cual afirma que

supone un cambio sustancial en la lógica regulatoria del país a pesar de que sus efectos aún no pueden evaluarse porque de momento no hay un cambio profundo de la estructura del sistema con respecto a la que había antes de la sanción de la LSCA.

Marino por su parte, afirma que dado el carácter de las políticas llevadas a cabo a lo largo de la historia del país, comprende

“la actuación que tuvieron los actores privados comerciales frente al avance del gobierno de sancionar una nueva Ley, sobre todo por sus contenidos; aunque yo creo que nunca concibieron que finalmente eso sucedería, creyeron que no iba a ser posible, que iba a ser un nuevo fracaso político.” (Entrevista realizada a Santiago Marino).

De hecho Becerra y Lacunza (2012) señalan en el capítulo de Argentina con arreglo a los documentos de "Wiki Leaks", que cuando los empresarios, sobre todo el Grupo Clarín, acudieron a la embajada estadounidense a plantear su mirada sobre el funcionamiento del país sostuvieron que el gobierno quería censurar a los medios con esta Ley aunque consideraban que eso no iba a pasar porque no iban a ser capaces de aprobarla. La embajada estadounidense no intervino tampoco, afirman, porque la Ley no afectaba directamente a los intereses de los capitales estadounidenses.

Becerra también señala en la entrevista realizada 2009 como el comienzo del giro en la orientación de las políticas de comunicación llevadas a cabo en la historia del país hasta ese momento. El enfrentamiento con el grupo Clarín

“la llevó a adoptar nuevas políticas, por ejemplo se anuló el contrato de exclusividad en los derechos de televisión del fútbol, con lo que desde el año 2009 se elaboró un programa que se llama "Fútbol para todos" y los partidos de fútbol de la liga de primera división se emiten en abierto por canales estatales o en convenio con canales privados que emiten en abierto. Al mismo tiempo se adaptó la norma brasileño-japonesa de Televisión Digital Terrestre con la esperanza de que eso lesionara en parte la cantidad de abonos al cable que tiene la empresa Cablevisión del grupo Clarín, que es la principal operadora del sector y es la principal fuente de ingresos del Grupo. La idea indirecta de apuntar a la TDT que finalmente no se materializó consistía en restarle abonados al sistema de cable del grupo Clarín para producir una merma en los ingresos corporativos. En este tiempo también tuvo lugar la impugnación política por parte del gobierno a la empresa Papel Prensa. También en esos años el gobierno cuestionó la adopción de los dos niños de Ernestina Herrera de Noble, principal accionista del Grupo Clarín, sospechando que podría ser apropiación de hijos de desaparecidos. En definitiva una batería de medidas que tienen que ver con erosionar el poder y la influencia del grupo Clarín.” (Entrevista realizada a Martín Becerra).

Además, como se ha señalado, no se puede despreciar tampoco la posible incidencia de la política seguida por el gobierno con el conflicto del campo (que se tratará con más detalle más adelante) y el posicionamiento de los principales grupos mediáticos al respecto, sobre la configuración de las políticas de comunicación del gobierno de Cristina Fernández, ya que podría ser una de las consecuencias del resurgimiento en la agenda política de la necesidad de elaborar una Ley de Medios de la democracia.

### **4.3.3 Desarrollo del mercado de medios**

Como se ha señalado, el sistema de medios argentino nació al amparo del modelo comercial, competitivo, basado en la publicidad para su sostenimiento económico. Además tradicionalmente, tanto la radio como la televisión han mostrado una fuerte tendencia a centralizar sus contenidos en los grandes centros urbanos, fundamentalmente en la ciudad de Buenos Aires.

“La Argentina tuvo en el siglo pasado y en relación con el resto de América Latina, un desarrollo vigoroso de medios de comunicación. Hasta mediados de la década del 70 la estructura de medios, tanto la prensa como el sector audiovisual, estaba liderada por



empresarios nacionales y el nivel de concentración de la propiedad era relativamente bajo, si bien existían grupos editoriales poderosos.” (Becerra y Mastrini, 2011: 2).

Tras la caída del régimen militar en 1983, se produjeron cambios profundos que modificaron sustancialmente el panorama. Se produjo una gran retracción del consumo editorial (libros, diarios y revistas periódicas), lo que fue gradualmente compensado por el aumento del consumo de radio y televisión. Al mismo tiempo comienza a vislumbrarse un paulatino pero incesante proceso de concentración de la propiedad de las empresas en pocos pero grandes grupos, junto al abandono de la censura directa. Todo ello en pleno proceso de convergencia tecnológica (audiovisual, informática y de telecomunicaciones); y unido a una acusada centralización geográfica de la producción de contenidos (Becerra, 2010; Mastrini, 2008).

“La Argentina es uno de los pocos países en Iberoamérica en la que los ingresos de la industria editorial de diarios son casi equivalentes a los de la televisión abierta, lo cual permite inferir que en términos comparativos con otros países de la región (no así contrastando el dato con países europeos), la Argentina conserva niveles de penetración y consumo de diarios superiores a la media. El funcionamiento multimedia de los medios de comunicación augura desplazamientos hacia liderazgos audiovisuales y de redes.” (Becerra, 2010: 27).

Actualmente el medio principal mediante la cual los argentinos se informan es la televisión, fundamentalmente en las señales de noticias. Sin embargo, la mayoría de los hogares debe pagar para recibir una oferta variada de televisión.

“Únicamente en siete ciudades (además de la capital, Buenos Aires, donde hay cinco canales) existe más de un canal de televisión de recepción terrestre. En otras 14 provincias sólo hay una oferta televisiva por aire y en varias zonas (como la provincia de Catamarca) el único modo de acceso televisivo es mediante pago, ya que ni siquiera el canal del Estado llega gratuitamente a todo el territorio argentino. Por ello, la recepción terrestre de televisión es acotada y está focalizada en los grandes centros urbanos. En el resto del país se recibe en la oferta de televisión por cable, junto al resto de las señales, ya que en Argentina más del 70% de los hogares accede a la televisión por cable.” (Becerra y Mastrini, 2011: 3).

El dinámico mercado del cable se complementa con el valor agregado de la prestación del servicio de conexión a Internet. El total de conexiones domiciliarias en el país había ascendido en diciembre de 2009 a 3.914.844, representando un crecimiento del catorce por ciento respecto al año 2008 (Cabrera y Avogadro, 2010). Las conexiones domiciliarias de banda ancha aumentaron en todo el país un 23 por ciento, representando el 91 por ciento del total de las conexiones domiciliarias. A pesar del crecimiento experimentado, aún continuaba manifestándose una cierta concentración de conexiones en las áreas de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, que alcanzaban el sesenta y cinco por ciento de todas las conexiones domiciliarias del país (Cabrera y Avogadro, 2010).

Según datos del portal Infolatam (2014), Argentina junto a Panamá lidera el ranking en la penetración de penetración de TICs cuando se examina el promedio de abonados a móviles y de hogares con Internet en los países de la región.

**Tabla 14: Ranking de abonados a móviles y de hogares con Internet en América Latina**

Países	Abonados a móviles	Hogares con Internet	Promedio país
Panamá	178	30.5	104.3
Argentina	152	47.5	99.8
Uruguay	147	48.4	97.7
Chile	138	45.3	91.6
Brasil	125	45.4	85.2
Costa Rica	112	47.3	79.7
El Salvador	137	15.0	76.0

Países	Abonados a móviles	Hogares con Internet	Promedio país
Guatemala	138	9.3	73.7
Colombia	103	32.1	67.6
Ecuador	106	22.5	64.3
Paraguay	102	25.1	63.6
Venezuela	102	20.2	61.1
Perú	98	20.2	59.9
México	83	26	54.5
Honduras	93	13.2	53.1
R. Dominicana	87	13.7	50.3
Bolivia	90	10	50.0
Nicaragua	86	7.4	46.7

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Infolatam (2014).

Por otro lado, en Argentina se editan alrededor de 180 diarios (Becerra y Mastrini, 2011), casi todos de propiedad privada. De ellos, menos de una decena cuentan con tirada y alcance nacional. Estos últimos son publicaciones con origen en Buenos Aires, y que con distintos mecanismos (ya sea porque se imprimen en varias ciudades las versiones nacionales o bien porque se envían desde la ciudad-capital en distintos medios de transporte) alcanzan tal cobertura territorial que logran competir con publicaciones originales de distintas localidades de provincia. En algunos casos, en las principales ciudades del interior del país, esas publicaciones regionales son a su vez propiedad de los grandes grupos nacionales de comunicación (Díaz Nosty, 2007).

Entre los medios nacionales, editados en Buenos Aires, sobresale el predominio de Clarín:

“La centralidad de este diario, fundado en 1945, en el sistema mediático argentino es incontestable, siendo durante mucho tiempo el de mayor circulación de la prensa en lengua española. Junto con La Nación (1870), ambas cabeceras configuran los dos grandes referentes del periodismo impreso argentino.” (Díaz Nosty, 2007: 95).

No obstante, la ciudad de Buenos Aires cuenta con 16 diarios impresos:

“Se editan cada día los mencionados Clarín y La Nación, junto a Página12, La Prensa, Tiempo Argentino, Crónica, Popular (el único que se sostiene con su precio de tapa y expresa una variable creciente de ventas), el deportivo Olé, más los diarios económicos BAE, El Cronista Comercial y Ámbito Financiero, y los recientes Libre y Muy (de lunes a viernes, en ambos casos), el bisemanario de fin de semana Perfil y el semanario dominical Miradas al Sur. Además se distribuyen gratuitamente los diarios La Razón y El Argentino. Esta amplia lista de publicaciones cotidianas implica una variada gama ideológica, aunque una fuerte concentración en la propiedad y cierta dualidad en la posición respecto al gobierno nacional (muy enfrentado actualmente con los grandes grupos privados de medios pero a la vez muy cercano a otros grupos, más pequeños), manifestada en el colectivo cercano a sus políticas (los medios pertenecientes al grupo Spolski –Tiempo Argentino, El Argentino y Miradas al Sur- más Página12 y Crónica) y en los fuertemente críticos de todas sus medidas (los del Grupo Clarín – Clarín y La Razón el diario La Nación y el bisemanario Perfil).” (Becerra y Mastrini, 2011: 4).

En lo referente a la estructura radiofónica argentina, esta se divide en un conjunto de radios AM legales, mientras que las emisoras de FM (de servicios complementarios) y otras de onda media, que fueron surgiendo de manera ilegal desde la década de los ochenta, generaron durante años un gran mercado local radiofónico sin la autorización oportuna del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), órgano encargado de regular las licencias antes de la creación del AFSCA. Esta institución fue integrando por vía de adjudicación directa en concurso a muchos de estos emisores, que, en su mayor parte, terminaron formando parte de las cadenas de los grandes grupos (Albornoz y Hernández, 2005; Díaz Nosty, 2007). El sector radiofónico en el país ha destacado tradicionalmente por su escasa captación publicitaria en el mapa de medios argentino.

Por otra parte, si se atiende a la estructura del sistema mediático en cuanto al lugar de producción, como ya se ha mencionado, tanto la radio como la televisión han mostrado una fuerte tendencia a centralizar sus contenidos en los grandes centros urbanos, fundamentalmente en la ciudad de Buenos Aires. En lo referente a la diversidad de contenidos, la televisión abierta mostró durante años una dependencia de los contenidos norteamericanos. Sin embargo, desde 1990 se asiste a una mayor capacidad para generar contenidos nacionales, incluso en el área de ficción el *prime time* ha sido copado por producciones nacionales, aunque los contenidos extranjeros siguen predominando en la televisión por cable, con numerosos canales de películas y series con predominio de Hollywood (Becerra y Mastrini, 2011).

En el sector de la prensa, como se ha señalado anteriormente, la centralidad en torno a la ciudad capitalina de Buenos Aires también es manifiesta. Es cierto que existen algunos diarios en capitales de provincia, pero la mayoría de ellos compiten junto con los diarios editados en Buenos Aires que cuentan con una distribución casi nacional, e incluso en algunos casos son cabeceras controladas también por los grandes grupos de comunicación del país. Es reseñable también en este sector que toda la producción del papel de periódico la realiza una sola empresa, Papel Prensa S.A., situada en Buenos Aires y participada mayoritariamente por Clarín y la Nación, grupos mediáticos con ventajas competitivas en el mercado de los diarios, junto al Estado Nacional desde 1976 (Becerra y Mastrini, 2009). En este sentido, el gobierno envió en 2010, tras la sanción de la Ley 26.522 una iniciativa legislativa que permitía a los editores de todos los diarios coparticipar de la gestión de la única empresa proveedora de papel de diarios en Argentina, sin embargo no salió adelante (Becerra y Mastrini, 2011). En este tiempo además el ejecutivo presentó ante la Justicia el caso de la adquisición de Papel Prensa S.A. para que se indague acerca de la legalidad de la asociación que une al Estado con los dos principales editores de diarios del país en la gestión de la empresa.

Becerra y Mastrini (2011) definen la existencia de ocho grandes patrones estructurales que permiten definir y resumir de forma eficaz el desarrollo del sistema mediático argentino. En primer lugar, la ya mencionada lógica comercial de la mayor parte de los sectores infocomunicacionales. En segundo, la existencia de medios de gestión estatal con fuerte impronta gubernamental y bajo nivel de audiencia (dato que como bien señalan los autores presenta en la actualidad una variación de tendencia debido a la disputa de las audiencias de los medios de titularidad privada). El alto índice de concentración de los medios de comunicación masivos (televisión abierta y por cable; prensa escrita y radio) junto al tipo de concentración conglomeral conforman los patrones tres y cuatro del modelo propuesto. El quinto hace referencia a la centralización geográfica en la producción de contenidos que también ha sido mencionada. La gestión profesionalizada, menos artesanal como consecuencia de los procesos de entrada de capital extranjero a los medios de comunicación se ubica en el sexto lugar y enlaza con el siguiente que hace referencia a la adaptación local de contenidos y formatos globales. Por último, los autores hacen referencia a un incipiente proceso de "desintermediación" de la producción y distribución de contenidos (noticias y entretenimientos), debido a la convergencia tecnológica y a la progresiva diseminación de tecnologías digitales, que amenaza con cambiar el modelo de negocio tradicional de las industrias culturales y alumbrar nuevos intermediarios.

#### **4.3.4 Concentración**

La formación de grupos multimedia en Argentina se inicia con los procesos de liberalización económica iniciados en los años noventa como consecuencia del impulso a las políticas de corte neoliberal en la región. La posibilidad de que los grupos nacionales invirtieran en diferentes áreas de negocio y la puerta abierta a la entrada de capitales extranjeros potenciaron la creación de empresas con ambiciones mayores a las de los tradicionales grupos familiares existentes en el país hasta ese momento (Mastrini y Becerra, 2001).

“En primer lugar, la privatización de los canales de televisión en abierto entrelazó los intereses del sector de la prensa y el audiovisual, principalmente a través de inversores nacionales. Tras la creación de grupos nacionales fuertes (Clarín, Telefé, América o Crónica), posteriormente, a mediados de los noventa, se produjo la llegada de capital internacional. En el periodo de la

crisis de 2001, y tras la disolución del poderoso Citicorp, llegaron otros inversores extranjeros, entre ellos CIE, Prisa, Recoletos, etcétera. A partir de entonces convivieron los pocos grupos multimedia nacionales, los grandes grupos internacionales y las empresas medianas autóctonas, con o sin participación extranjera.” (Díaz Nosty, 2007: 98).

Como se ha señalado anteriormente, Becerra y Mastrini (2011) definen como conglomeral el tipo de concentración característica de Argentina, ya que se da la circunstancia de que una misma empresa está en muchos medios distintos que no necesariamente tienen una integración vertical o una economía de escala entre ellos.

“En el año 2000, antes de producirse la gran crisis, el Grupo Clarín participaba ya, en muchos casos ocupando el liderazgo, de todos los sectores de la comunicación, salvo en el de la telefonía fija. Nada ha cambiado en este liderazgo desde entonces. Una plataforma de televisión (Multicanal, la segunda en número de abonados de todo el país, ahora en proceso de fusión con la primera, Cablevisión<sup>19</sup>), el periódico de mayor difusión (Clarín), el informativo de televisión con mayor seguimiento (Telenoche, en Canal 13, el segundo canal en audiencia en Buenos Aires, y el segundo en facturación a nivel nacional) y dos de las radios de mayor audiencia (Radio Mitre y FM 100) convierten este conglomerado en un verdadero bastión y en el agente principal para la definición de la agenda mediática del país.” (Díaz Nosty, 2007: 98).

El grupo Clarín es por tanto hasta el momento -la adecuación de oficio del Grupo Clarín a la LSCA que fue paralizada por una medida cautelar, en febrero de 2015 ha sido ratificada por el fallo judicial de la Sala I de la Cámara Nacional en lo Civil y Comercial Federal- el principal grupo de comunicación del país, al contar con el diario de mayor ventas (y ser socio de varios en el interior del país), uno de los principales canales de televisión de Buenos Aires y varios otros en el interior del país, una cadena de radios, el principal sistema de distribución por cable y varias señales de cable. También interviene en otras áreas vinculadas a las industrias culturales, como la fabricación de papel para prensa (donde es socio del Estado), productoras cinematográficas, agencia de noticias y distribución de Internet.

La gran amenaza para la posición dominante del grupo Clarín (Becerra y Mastrini, 2011) son las empresas de telefonía (especialmente Telefónica de España) que dominan en forma duopólica el mercado de la telefonía fija y es el principal operador en telefonía móvil y en distribución de banda ancha (Internet). Además de Telefónica de Argentina y de Telecom (vinculada a Telecom de Italia, y por ende también a Telefónica de España), se observa la creciente importancia de la mexicana Telmex. Tanto Telefónica de Argentina como Telmex han mostrado interés por entrar en el negocio de la televisión por cable, cuestión que hasta ahora impedía el marco regulatorio vigente que recientemente acaba de ser modificado con la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones en Diciembre de 2014.

En relación a la situación en América Latina, Bustamante y De Miguel (2005: 13) señalan que:

“[...] la concentración en los países latinoamericanos, beneficiada y catalizada por las interferencias políticas, en ausencia de contrapesos públicos a esas interferencias, ha conformado una estructura que plantea serios interrogantes en términos de pluralismo político en sus respectivos países, con momentos en que los políticos han mostrado una prepotencia insoportable.”

En concreto, del análisis de concentración de medios en los países del cono sur desarrollado por Mastrini y Becerra (2011) que pondera el volumen de facturación de las cuatro mayores empresas de cada sector en relación al resto (CR4-facturación) se desprende que en el sector prensa los ingresos sumados de los cuatro mayores diarios de Argentina superan el 60%. En el sector televisión los cuatro mayores canales de cada país controlaban cerca del 90% del total de los

---

<sup>19</sup> Finalmente se fusionó, durante el gobierno de Nestor Kirchner.

ingresos del sector en 2008. En telefonía los niveles de concentración CR4-facturación se sitúan en el máximo posible en todos los países de la región incluidos en el estudio (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). Lo que permite forjar una imagen del alto grado de concentración existente en los distintos sectores infocomunicacionales en Argentina.

#### 4.3.5 Polarización ideológica

Como se ha señalado antes, la mediatización de la política ha sido un factor clave en la historia política de los medios en Argentina. Becerra (2010) y Mastrini (Mastrini, 2008) consideran que los políticos han utilizado tradicionalmente a los medios de comunicación como una suerte de voceros con el fin de ganar en visibilidad y poder. Además en la época actual tal y como afirma Waisbord:

“populism views the media as neatly divided between news organizations and journalists who support the government, and those who do not. The media are not conceived as independent actors with constitutional rights to scrutinize power; instead, they are seen as organizations with economic and political positions in favor of or against the government. Populism reduces the complexity and multilayered nature of the media to “our” media (entirely supportive of the government) and “their” media (characterized as the facade of antipopular, antigovernment interests).” (2011: 100).

Y esto, como no puede ser de otro modo, contribuye a incrementar la sensación de polarización ideológica en el sistema mediático. En concreto en Argentina, después de la sanción de la LSCA parece darse además un fenómeno de politización de los medios de comunicación. Una muestra de ello son las campañas lanzadas desde los grandes medios para hacer comprender a la ciudadanía que lo que el gobierno pretende con la sanción de la nueva Ley de Medios es conformar un gran grupo de medios de comunicación alineados con su posición financiándolos a través de publicidad institucional, lo que el conocido periodista Jorge Lanata denominó en 2012 “Red de medios K” en su programa “Periodismo para todos” emitido por el canal 13 de Argentina<sup>20</sup>.

Una opinión muy representativa de las críticas al gobierno es la de Martín Etchevers, gerente de comunicaciones externas del Grupo Clarín, que en una entrevista recogida por Becerra y Mastrini (2011) afirma que “en los medios oficiales se nota mucho el sesgo propagandístico gubernamental pero lo distorsivo también alcanza a los medios digamos “paraoficiales”.”.

“Etchevers fundamenta su posición enumerando cinco ejes de injerencia gubernamental. Estos son: a. la publicidad oficial, que es cada vez más distorsiva y discrecional; b. los medios financiados por el gobierno o por amigos del gobierno; c. el Programa Fútbol para Todos, que consiste en la creación artificial de audiencias para pasar mensajes gubernamentales, esa es la finalidad; d. arbitrariedad administrativa de las autoridades, que sostienen una gran precariedad jurídica como estrategia de control. Esto obviamente debilita a los medios y fortalece la distorsión que ejerce el gobierno; e. la deuda impositiva de los medios (aportes previsionales a cuenta de IVA), tema que nunca se termina de resolver y que es otra gran vía de presión gubernamental. Varios medios dependen de la indulgencia del gobierno pues están endeudados con el Estado.” (Becerra y Mastrini, 2011: 12-13).

Para poder considerar también la percepción de los académicos acerca de este tema, les consultamos en las entrevistas realizadas cómo calificarían el nivel de polarización en la sociedad argentina. Según Marino el nivel es intermedio, la sociedad es más diversa que los medios, extremadamente polarizados.

“Los niveles de diversidad interna son menores que lo deseable pero puede haber. Es cierto que hay medios afines y medios hostiles al gobierno pero yo creo que la sociedad es más

---

<sup>20</sup> Este programa puede revisarse completo en el siguiente enlace: [http://www.eltrecetv.com.ar/periodismo-para-todos/conoce-el-mapa-de-la-red-de-medios-k\\_057776](http://www.eltrecetv.com.ar/periodismo-para-todos/conoce-el-mapa-de-la-red-de-medios-k_057776). Revisado el 20/02/2015. El propio programa de Lanata es una muestra de la politización, en el otro bando, de los medios argentinos.

diversa que ellos. De hecho lo que explica esta cuestión es que el Grupo Clarín en 2011 era dueño del diario más vendido, del canal de televisión más visto, de la radio más escuchada, la empresa de cable con más abonados etc, y Cristina Fernández de Kirchner ganó la reelección con el 54% de los votos” (Entrevista realizada a Santiago Marino).

Sin embargo, Mastrini entiende en la entrevista mantenida que el nivel de polarización es muy fuerte entre los partidarios del gobierno y los críticos, quedando un espacio muy reducido para gente que no es partidaria del gobierno pero tampoco son totalmente críticos. Becerra en la entrevista mantenida por su parte destaca que el nivel de polarización es intenso.

“En el marco de la polarización política que existe en la Argentina desde 2008, el debate político y ciudadano tiene una traducción directa en las redes sociales, donde se potencia tanto como en los medios de comunicación, que mayoritariamente, tomaron partido contra el gobierno (los grupos más importantes) o a favor del gobierno (los medios gestionados por el Estado y grupos privados de menor influencia).” (Becerra y Mastrini, 2011: 16).

#### **4.4 *Agenda building* y construcción social del problema**

Finalizada la década de 1990 y ya bien entrada la del 2000 el escenario mediático parecía condenado a la inmovilidad; tanto es así que Fox y Waisbord afirmaban en 2002 que:

“El viejo debate en torno a medios públicos vs. privados, que ha caracterizado a la política latinoamericana, al parecer ha llegado a su fin; el modelo privado gobierna casi sin oposición. Las confrontaciones del pasado han disminuido sustancialmente y los debates sobre modelos mixtos están casi ausentes en los debates sobre políticas. Los mercados de medios están dominados por unos pocos conglomerados que se han beneficiado enormemente de las políticas de privatización y liberalización implementadas durante los años de 1990 y, en muchos casos, de la proximidad a los gobiernos” (Fox y Waisbord, 2002: X).

Durante las décadas de los años ochenta y noventa la legislación sobre radiodifusión en América Latina se había readecuado a las nuevas condiciones macroeconómicas a nivel mundial y a las políticas privatizadoras y “re- reguladoras” (Mastrini, 2005) de acuerdo con los imperativos del mercado. En estos países, la legislación se adaptó a las demandas del sector privado favoreciendo la concentración, la convergencia tecnológica y el ingreso de capitales extranjeros. En Argentina, se llevó a cabo sin una ley específica de comunicación y con la absoluta ausencia de la sociedad civil.

“Aparte de las privatizaciones, ninguno de los principales cambios se introdujeron a través de procedimientos de toma de decisiones abiertos, ya sea a través del debate parlamentario, la revisión judicial o la consulta con asociaciones intermedias representativas de la sociedad. Es revelador que después de quince años de gobierno democrático en Argentina, y a pesar de muchos intentos fallidos (Albornoz, Mastrini y Mestman, 1996), ni una sola ley específica para las industrias de la comunicación haya pasado por el Congreso” (Galperín, 2002).

Mientras tanto, se registra un retraso en la resolución de las demandas del sector comunitario. En ese momento los estados ocupan un rol de administradores y garantes de unas reglas de juego que permiten al sector privado-comercial desarrollarse cada vez en más ventajosas condiciones (Monje, 2009). Este proceso se conecta también con la fractura de la representación y de la participación política, con la desestabilización producida por los problemas económicos de la región, el poder afianzado de las compañías transnacionales insertas en sectores estratégicos, y el empobrecimiento de sectores sociales que en el pasado habían conformado una estructura social móvil y variada (Rey, 2003). Esta doble crisis mediática y política, se manifiesta en problemáticas coyunturas locales y nacionales frente a las cuales surgen nuevos movimientos, organizaciones y experiencias por la democratización de las comunicaciones, generalmente junto a procesos de democratización de las relaciones sociales en otros ámbitos.

En Argentina, el proceso de articulación social en torno a la demanda por la democratización de las comunicaciones se profundizó después de 2001, cuando varias organizaciones sociales cuyo objetivo principal de intervención no era la comunicación, comenzaron a considerarla clave para avanzar en su propia presentación, visibilidad y legitimidad en el espacio público (Segura, 2011).

“A partir de entonces, en la primera década del siglo XXI, hemos distinguido tres etapas de acuerdo a la radicalidad de las propuestas de reforma del sistema comunicacional formulada por las organizaciones del sector social en relación con sus condiciones de producción.”

Una primera etapa que comienza a partir de la crisis de 2001-2002 y que se extiende hasta mayo de 2003, donde lo comunicacional adquirió una notable relevancia en las reflexiones y en las prácticas de los movimientos sociales y las experiencias de intervención en comunicación se multiplicaron notablemente, en el contexto de una estrategia adaptativa a las reglas de juego existentes.

“Este periodo se caracterizó por una alta movilización social, el protagonismo de actores colectivos que habían surgido en la década de los 90 y el surgimiento de nuevos sujetos colectivos. En dichas condiciones, estos sujetos asignaron centralidad a la cuestión comunicacional en varias dimensiones: (a) para las prácticas políticas que caracterizaban a los nuevos actores: las asambleas y las acciones directas, (b) para la disputa por la definición de su identidad y legitimidad como sujetos políticos, y por la construcción e instalación de sus demandas en el debate público, y (c) para disputar por los nuevos sentidos de la política, la democracia y el desarrollo. (Segura, 2011: 91)

Una segunda etapa, que va desde 2003 hasta 2008, caracterizada por la recomposición institucional del Estado —después de la crisis política, económica y social de 2001-2002—, la relativa desmovilización de los actores del periodo anterior y el predominio del regreso de la política a los canales institucionales (Segura, 2011: 93). Si bien durante estos años las estrategias se basaron fundamentalmente en articulaciones inter-institucionales que ponían el acento en la comunicación alternativa vinculada a la movilización social, emergió una propuesta de mayor radicalidad que impulsaba la modificación del sistema comunicacional en general.

En 2004 se conforma la Coalición por una Radiodifusión Democrática, como una fuerza social integrada por fracciones de clases que representan distintos intereses que confrontan con los intereses monopólicos dominantes. Más de 300 organizaciones sociales, en una alianza entre sindicatos, federaciones y asociaciones empresariales, cooperativas, universidades, organismos de derechos humanos, medios de comunicación comunitarios y comerciales, y pueblos originarios venían manifestando la necesidad de derogar la ley de radiodifusión de la dictadura desde la recuperación del Estado de Derecho. Así, en ese mismo año 2004 la coalición elaboró los denominados “21 puntos para una radiodifusión democrática” (Busso y Jaimes, 2011), un punto por cada año de deuda con la distribución de la palabra.

“[...] el sentido de la demanda se organiza en virtud de tres ejes inclusivos, que a su vez irradian metafóricamente cambios más profundos. Estos son: los tratados internacionales sobre derecho a la comunicación como derecho humano —todos con jerarquía Constitucional desde la reforma del año 1994— y las diferentes recomendaciones producidas por instancias como la UNESCO y la Confederación Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); la valorización del empleo y la producción nacional en materia de comunicaciones y; el federalismo y la importancia de la producción local. Tres ejes de sentido que permitían articular a las organizaciones participantes, incluir a otras y que, a su vez, cuestionaban de manera directa la organización oligopólica del sector tanto en términos de distribución como de producción.”(Córdoba, 2011: 146-147).

Los 21 puntos para una radiodifusión democrática (Tabla 15) fueron presentados públicamente el 27 de agosto de 2004, en concordancia con el “Día de la Radiodifusión”, en un programa transmitido por Radio Nacional en simultáneo con radios universitarias y comunitarias. A finales de ese año, la Coalición gestionó una reunión con Presidente Néstor Kirchner que no llegó a

concretarse, pero que desembocó en un encuentro con los entonces Secretario de la Presidencia, Oscar Parrilli y Secretario de Medios, Enrique Albistur.

**Tabla 15. 21 puntos para una radiodifusión democrática.**

21 puntos para una radiodifusión democrática
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, ventajitas 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.

Fuente: elaboración propia.

En ese momento eran escasas las puertas que se abrían para escuchar la propuesta a pesar de que los espacios que se conquistaban resultaban significativos para avanzar con ella. Un año más tarde, en mayo de 2005, con la sanción del decreto 527/2005, que prorrogaba por 10 años las licencias de los grandes medios, la Coalición entró en crisis.

“Cabe recordar que fue el gobierno de Néstor Kirchner quien, según un criterio de “reciprocidad en los favores”, tuvo claros gestos “benefactores” hacia los grupos multimédios; a través del decreto 527 favoreció al Grupo *Clarín* con la extensión de las licencias por 10 años más (las cuales ya tenían sus prórrogas vencidas). De esta manera el Grupo *Clarín* puede operar Radio Mitre hasta 2018 y Canal 13 hasta 2025. Y tampoco se opuso a la adquisición de Telefó por el Grupo Telefónica y en último día de su mandato aprobó a la fusión de Multicanal y Cablevisión.” (Shmidt, 2013: 119-120).

Califano (2011) también señala en este mismo sentido la deriva de las políticas de Néstor Kirchner durante su gobierno, subrayando que el decreto 527 marcó un punto de inflexión ya que no sólo retrasó la posibilidad de plantear la caducidad de las principales licencias de radio y televisión del país y la oportunidad de revisar lo actuado por sus licenciatarios, sino que también se sancionó de forma unilateral, sin contar con ningún tipo de debate parlamentario o público.

Cabe recordar que Néstor Kirchner había llegado a la Presidencia de la Nación en 2003 con el caudal de votos más bajo de la historia, siendo la segunda opción más votada –ya que el partido del expresidente Carlos Menem, que ganó la elección en primera vuelta, declinó presentarse a la segunda- y por tanto en un escenario de baja legitimidad en el terreno social y una alta fragmentación en el ámbito legislativo. El Frente para la Victoria contaba con una bancada legislativa en minoría, que imprimía mayor complejidad en las tramitaciones por la proliferación de instancias de negociación (Rodríguez y Bonvecchi, 2007). Esta situación dio como resultados, entre otras cuestiones, una prolífica utilización de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) para gobernar saltándose la intermediación del Congreso y una particular relación del gobierno con los medios de comunicación.

Esa particular relación del Presidente Néstor Kirchner con las empresas de la comunicación podría resumirse en dos posiciones. Por una parte, su continuado rechazo a la intermediación de los periodistas, acusados varias veces de no comprender su mensaje y sustituidos por una comunicación directa a través de discursos en actos públicos o del “atril del asesino” (Reinoso, 2007) –el atril ubicado en el Salón de Actos de la Casa de Gobierno—. Por otra, y en medio de un

discurso cuanto menos contradictorio, su apoyo al *status quo* a través de normativas que beneficiaron a los grandes conglomerados mediáticos.

Además del decreto 527/2005, previamente se había sancionado la Ley 25.750, promulgada el 4 de julio de 2003, sobre a “Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales”, también denominada “Ley Clarín”. Esta ley, que comenzó su tramitación durante el gobierno anterior del Presidente Eduardo Duhalde y ya había recibido media sanción por la Cámara de Diputados, fue la primera disposición aprobada definitivamente en materia de radiodifusión del mandato del Presidente Kirchner. Establece, en su artículo 2, que los medios de comunicación deberán estar en manos de empresas nacionales, permitiendo la participación accionarial de capitales extranjeros hasta un 30%, “ampliable en el caso de los países con los que Argentina tenga firmados Tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y siempre y cuando estos contemplen inversiones extranjeras en sus medios de comunicación” (Califano, 2011: 38). Incluye, también, en su artículo 5, que los medios gráficos, servicios de radiodifusión y complementarios, productoras de contenidos, proveedoras de acceso a Internet y empresas de difusión en vía pública, en tanto sean de propiedad nacional, están exceptuadas de las disposiciones reguladas por el artículo 13 de la Ley 25.589 de Concursos y Quiebras. Con ello y bajo la llamada “protección a las industrias culturales”, las empresas mediáticas endeudadas en el exterior, evitaban ser absorbidas por sus acreedores (Califano, 2011: 38).

Estas dos normativas beneficiaron ampliamente a los actores mediáticos existentes, significaron una política de continuidad con las etapas menemistas y mantuvieron a distancia la participación de la sociedad del debate comunicacional. Sin embargo, también durante el gobierno de Néstor Kirchner, en agosto de 2005 se sancionó la Ley 26053 -que reforma el artículo 45 de la Ley 22285- que desvincula el acceso a las licencias de radio y televisión de la necesidad de obtener lucro. Con esta nueva posibilidad de conseguir licencias de radiodifusión por parte de actores sin fines de lucro se satisface un reclamo históricamente reivindicado por las asociaciones civiles. Al respecto, Califano afirma que:

“Si bien se trata de una decisión positiva en pos de una potencial mayor participación ciudadana en los medios, hay que subrayar que constituyó una iniciativa promovida por el Poder Legislativo, que tuvo en cuenta la interpretación jurídica otorgada desde el Poder Judicial y que, por ende, no compone la línea primordial de la política de comunicación del Poder Ejecutivo” (2011: 58).

En diciembre de 2007, Cristina Fernández de Kirchner asume la Presidencia de Argentina, después de unas elecciones en la que su partido, el Frente para la Victoria, obtiene un aplastante resultado: el 44,9% de los votos. En marzo de 2008 comienza una tercera etapa (Segura, 2011), signada por la confrontación política, en la que la comunicación pasó a formar parte de la agenda gubernamental “en un inédito marco de enfrentamiento con los medios y de movilización y debate social alrededor del tema, que forzó a los propios medios a informar sobre sí mismos” (Segura, 2011: 94)

El comienzo de esta tercera etapa puede explicarse en parte como consecuencia de los acontecimientos que se desencadenaron meses después de su llegada al poder. Como afirma Tarrow (1997), el cuándo de una movilización explica en gran medida el por qué y el cómo; y ese cuándo se refiere a la coyuntura que facilita la activación de ciertas expresiones o movimientos y es lo que se ha denominado como la estructura de oportunidades políticas.

La ventana de oportunidades se abre para que el tema de la modificación a la ley de radiodifusión entre en la agenda gubernamental cuando el gobierno se enfrenta abiertamente a algunos de los grupos mediáticos más poderosos del país (especialmente el grupo Clarín y La Nación) sobre un

conflicto que fue conocido como la “crisis del campo”<sup>21</sup>. Para entender el origen de este conflicto es preciso referir que tras la devaluación de la moneda a principios del año 2002, el sector agroexportador había logrado un régimen cambiario muy favorable para la exportación de sus productos primarios. En ese contexto, favorecido, además, por la fuerte demanda internacional de soja desde los países asiáticos y el incremento de los precios internacionales, el sector había logrado una renta considerable durante todo el período de gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) (Barsky y Dávila, 2008). A principios de 2008 el precio de la soja se disparó a niveles inéditos (Fair Rzezak, 2008). En ese marco, el 11 de marzo el por entonces Ministro de Economía, Martín Lousteau, decidió incrementar el arancel de retenciones que debían abonar los productos agropecuarios, especialmente los vinculados a la exportación de soja, desde el inicial 35% a un sistema móvil que fue fijado alrededor del 45% del total exportado, aunque dependiente de factores externos e internos que podrían modificarlos circunstancialmente.

En respuesta a la decisión del gobierno de incrementar las retenciones a las exportaciones de soja y girasol y establecer un sistema móvil para éstas (Resolución 125/08), se produce en el año 2008 un bloqueo de rutas en Argentina como punto de partida de un extenso conflicto con las cuatro organizaciones que reúnen al sector empresario de la producción agro-ganadera en el país.

El conflicto, que poco a poco va polarizando a los grupos de apoyo a favor y en contra de las posiciones de los actores en juego, e irá recrudesciéndose a lo largo de las semanas, tendrá como consecuencias la renuncia del entonces Ministro de Economía, Martín Lousteau, y el posterior envío de la resolución 125 al Congreso para su tramitación. En un inédito escenario legislativo, en el que la iniciativa había sido aprobada por la Cámara de Diputados, se produce un empate de votos en el Senado, y le corresponde al Vicepresidente de la República (y, por tanto también Presidente del Senado), Julio Cobos, la decisión final. El “voto no positivo” de Cobos (contrario a las posiciones del propio gobierno al que pertenecía) configurará al mismo tiempo el cierre parcial del conflicto y la apertura de una crisis política al interior del gobierno.

Este conflicto quedará para la historia como un punto de inflexión de las relaciones entre el gobierno y los medios de comunicación, en especial el grupo Clarín, con quien Cristina Fernández de Kirchner mantenía, hasta ese momento, una relación cordial. Si bien hay quien señala que las buenas relaciones con los medios de comunicación habían comenzado a torcerse tiempo atrás:

“Cabe destacar, que ya desde los inicios del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) la estrategia comunicacional de la presidencia había variado sustancialmente respecto de gobiernos anteriores. Se suspendieron las conferencias de prensa y las entrevistas exclusivas, y el ex presidente comenzó a criticar públicamente y con mención del periódico alguna información que no era de su agrado. Sin embargo, en materia de políticas de comunicación, la gran mayoría de las medidas adoptadas por Néstor Kirchner como presidente fueron favorables a los grupos de comunicación” (Becerra y Mastrini, 2011: 11).

Desde el comienzo del conflicto, la posición del grupo mediático fue más cercana a la de los sectores del campo, y eso se vio reflejado en la cotidiana construcción de la imagen pública de la presidenta. “Desde una mirada general, es posible ver que, más allá de las diferencias entre las fuentes estatales y civiles en la cobertura de Clarín, predominaron las voces que apoyaron a las entidades agrarias (Aruguete y Zunino, 2013: 29). Lo mismo sucedió desde otros medios de este conglomerado como Radio Mitre, Canal 13 o TN Todo Noticias, entre otros, y con el periódico La Nación. Es a partir de este momento cuando la necesidad de contar con una ley de servicios comunicacionales de la democracia entraba definitivamente en la agenda política.

---

<sup>21</sup> Un dato añadido que proporciona Marino en la entrevista que le fue realizada, es que los principales accionistas del grupo Clarín tienen fuertes intereses en el sector agropecuario del país.

“Es a partir de la llamada “crisis del campo” y el fracaso de la negociación con el Grupo *Clarín* por el accionariado de Telecom Argentina que comenzó una guerra frontal entre ambos. Es éste el punto de inflexión con el cual comienza la división del sistema de medios en dos campos según celebren o condenen la actuación del gobierno y que se profundiza a partir de la derrota oficialista en las elecciones de 2009.” (Shmidt, 2013: 120).

La Coalición vuelve a adquirir protagonismo cuando, el 16 de abril de 2008, la Presidenta, en pleno conflicto con el campo, recibe a varios integrantes de la organización. Según Segura (2011), a partir de ese momento, la Coalición desarrolló una actividad inusitada en una doble dirección:

“Para incidir directamente sobre funcionarios del Poder Ejecutivo y legisladores del Congreso de la Nación para participar en la definición del proyecto de ley que se estaba redactando; y, por otra parte, para incidir en la opinión pública procurando generar consenso acerca de la necesidad de modificar la ley de radiodifusión y de hacerlo en la dirección planteada por los 21 Puntos. (2011: 101).

En un contexto de continua discusión en torno a la autonomía relativa de la Coalición respecto del Ejecutivo y los márgenes de heterogeneidad interna que se toleraban (Segura, 2011: 102), se enviaron cartas a la Presidenta, se realizaron conferencias de prensa y se pusieron en marcha algunas otras acciones en pos de la visibilización del tema.

Desde el gobierno, y en un movimiento hacia el impulso de una nueva normativa, se designa en primer lugar a Gabriel Mariotto<sup>22</sup>, periodista, docente y decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, como nuevo interventor del COMFER y se le asigna la labor de coordinar la tarea de los expertos que junto a él elaborarían la propuesta de ley. Este grupo, con la consigna clara de redactar un proyecto basado en el pluralismo y los derechos humanos, asume los “21 puntos para una radiodifusión democrática” como directrices que permiten ser desagregadas en el trabajo por articulado.

El 1 de marzo de 2009 en el inicio de las sesiones legislativas ordinarias, la presidenta Cristina Fernández anunció que enviaría al Congreso la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual desafiando a quienes sostenían que siendo un año electoral no se iba a hablar de la radiodifusión. El 18 de marzo, en el Teatro Argentino de la Plata, el Poder Ejecutivo Nacional presentó la propuesta. Allí se estableció que el proyecto comenzaría un periplo por todo el país a través de los denominados Foros Participativos de Consulta Pública. Desde entonces y hasta fines de julio de 2009 se realizaron 24 Foros, la mayoría en las universidades públicas del país. En éstos se evaluó la propuesta oficial recogiendo críticas y contribuciones para modificar el proyecto. Por otra parte, en la web del organismo se abrió un email para que cualquier ciudadano a título personal o en representación de un colectivo más amplio, enviara sus sugerencias. Asimismo se llevaron a cabo, tanto durante el período de redacción de la propuesta, como en simultáneo al tiempo de discusión pública, charlas y debates organizados que surgieron por iniciativa de diversos sectores de la sociedad (Baranchuk, 2010).

#### **4.5 Configuración y dinámica parlamentaria del poder legislativo durante la fase de *policy making***

Durante dicho período se produjeron las elecciones legislativas del 28 de junio, cuyo resultado no fue el deseado por el Gobierno Nacional. El Frente para la Victoria disminuyó sensiblemente su caudal electoral, aunque en el contexto de división de la oposición, retuvo por un escaso margen su condición de primera fuerza política.

---

<sup>22</sup> Posteriormente fue el primer presidente de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y actualmente ejerce la vicegobernación de la provincia de Buenos Aires.

De acuerdo a los datos oficiales de la Cámara de Diputados, en 2008 y 2009 previo a las elecciones legislativas, la Cámara de Diputados contaba con predominio del Frente para la Victoria, con 116 legisladores, seguido por la Unión Cívica Radical (UCR) con 30; la Coalición Cívica con 18; Propuesta Republicana (PRO) junto con Unión Celeste y Blanca, con 13; el Partido Socialista con 10 y Solidaridad e Igualdad con nueve, entre los bloques mayoritarios. Ahora bien, tras las elecciones legislativas de octubre de 2009, se produjo un notorio descenso de legisladores del FPV, y cambió de ese modo, la mayoría legislativa propia del Poder Ejecutivo en la Cámara Baja.

Los principales bloques legislativos se vieron modificados a partir del 10 de diciembre de 2009, del siguiente modo: el FPV pasó a contar con 87 diputados, seguido por la UCR con 43, el Peronismo Federal con 28, la Coalición Cívica con 19, PRO con 11, el Frente Cívico por Santiago con siete, el Partido Socialista y el Bloque Peronista con seis, y el GEN, Movimiento Proyecto Sur y Nuevo Encuentro con cinco diputados cada uno. Los otros 35 escaños, en cabeza de bloques minoritarios o unipersonales.

**Tabla 16. Configuración Cámara de Diputados antes y después de las elecciones de 2009.**

Bloque	Antes elecciones 2009	Renueva	Electos en 2009	Tras las elecciones de 2009
Frente para la victoria- PJ	116	60	31	87
Unión Cívica Radical	30	12	25	43
Coalición Cívica	18	3	4	19
Partido Socialista	10	5	1	6
Propuesta Republicana	9	5	7	11
Unión Celeste y Blanco	4	2	-	-
Solidaridad e igualdad (SI) – Proyecto Progresista	9	6	0	3
Proyecto Sur	1	0	4	5
Nuevo Encuentro	3	0	2	5

Fuente: elaboración propia a partir de Carrasco (2012).

Durante el año 2008 y durante todo 2009 hasta las elecciones legislativas, el Frente para la Victoria dominó claramente el cuerpo con 39 Senadores, seguido muy lejos por la UCR, con 9. Sin embargo, tras las elecciones legislativas de 2009, el FPV pasó a contar con 30 legisladores, la UCR aumentó sus bancas a 14, y el Senado quedó muy dividido en materia de mayorías, ya que los bloques menores (6 bloques de dos Senadores cada uno) y los bloques unipersonales (16), no tuvieron una alineación directa con el bloque del poder gobernante (FPV) (Carrasco, 2012).

Muchos creyeron ver en el resultado de estas elecciones legislativas el final del Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Otros, lucharon para que el Proyecto se llevara al Congreso antes del 10 de diciembre, momento en el que asumirían las bancas los nuevos diputados y senadores electos. El gobierno optó por esta segunda posibilidad. El 27 de agosto la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner envió al Parlamento el Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, firmado conjuntamente con el Jefe de Gabinete de Ministros, Aníbal Fernández.

El kirchnerismo impulsa, entonces, una tramitación legislativa rápida y sin pausas, para evitar las posiciones por parte de la oposición, que planteaban dilatar su tratamiento al menos tres meses, hasta contar con la nueva composición parlamentaria. El proyecto del Ejecutivo ingresa a la Cámara de Diputados y el expediente 22-PE-09, bajo el cual se llevará a cabo su tramitación, es girado a las Comisiones para su estudio. A partir de este momento, el proceso legislativo durará apenas un mes y trece días.

La Comisión de Comunicaciones e Informática conforme lo acordado en la reunión conjunta con las de Presupuesto y Hacienda y de Libertad de Expresión, realizada el día 3 de septiembre de 2009, dispuso la convocatoria a Audiencia Pública. Durante el plenario de Comisiones, en el que participó también el titular del COMFER, Gabriel Mariotto, se decidió por 34 votos contra 24, llevar a cabo varias audiencias públicas frente a la posición de la minoría de diputados opositores que secundaban la propuesta de la presidenta de la Comisión de Libertad de Expresión, Silvana Giúdice, que proponía llevar esta discusión a siete regiones del interior del país y ampliar el debate durante dos meses. Finalmente, el kirchnerismo y sus aliados se impusieron en votación nominal plenaria y al día siguiente, el Presidente de la Cámara de Diputados convocó las audiencias.

Las Audiencias se llevaron a cabo en el Auditorio de la Cámara de Diputados, entre el martes 8 y el viernes 11 de septiembre. Después de una breve introducción a cargo de los diputados Manuel Baladrón y Gustavo Marconatto (titulares de dos de las Comisiones) se iniciaron las exposiciones, la primera de las cuales estuvo a cargo de Néstor Busso, representante de la Federación Argentina de Radios Comunitarias (FARCO). La mayoría de las 198 intervenciones que finalmente se realizaron - de las más de 300 que se habían inscrito<sup>23</sup>-, durante los cuatro días, fueron favorables al proyecto de ley y tan sólo un reducido número de organizaciones solicitó cambios o introdujo alguna crítica.

El diario Clarín publicó al día siguiente de la primera audiencia que ésta había sido “casi un monólogo del oficialismo”, mientras que Página 12 titulaba “Todas las voces empezaron a escucharse” y utilizaba como intertítulo “Voces Múltiples”, en clara alusión al Informe MacBride. Estas posiciones contrapuestas fueron representativas de los alineamientos que se dibujaban en torno a la tramitación de la ley no sólo por parte de los actores mediáticos, sino también de los políticos en el recinto.

El día 14 de septiembre, la Presidenta, en conferencia de prensa, anunció que se eliminaba del proyecto de ley la autorización a las compañías telefónicas para entrar en el negocios de los medios audiovisuales, uno de los puntos más controvertidos y criticados por sectores afines al gobierno. Argumentó su decisión diciendo que buscaba “desterrar cualquier duda sincera de algunos y las excusas que le pueden haber servido a otros para no tratar la ley, para permitir que los argentinos tengamos un instrumento que sirva a todos” y agregó que creía necesario “eliminar este escollo para lograr un consenso amplio y hacer honor a miles de hombres y mujeres de organizaciones sociales y periodistas para tener una nueva ley de medios de la democracia”.

Al día siguiente en sesión de las comisiones de Comunicaciones e Informática, Presupuesto y Hacienda, y Libertad de Expresión se firmó el dictamen de mayoría –con modificaciones, cinco disidencias parciales- y cuatro dictámenes en minoría, también con modificaciones. Los temas más cuestionados al proyecto y objeto de cambios para el dictamen de mayoría fueron las características y composición de la autoridad de aplicación, los límites al ingreso de las telefónicas al negocio de los medios de comunicación (ya anunciado por la Presidenta) y el plazo de revisión de las licencias. El dictamen de mayoría, que recibió el apoyo de 57 legisladores<sup>24</sup>, incluyó transformaciones en 101 de los 157 artículos del proyecto de ley, siendo algunos de forma y otros de fondo; la mayoría de ellos propuestas por el Partido Socialista, Solidaridad e Igualdad, Encuentro Social y Popular y Proyecto Sur. Así, aproximadamente 200 modificaciones sufrió el Proyecto presentado por el Ejecutivo para incluir las propuestas de la oposición de centro izquierda y conseguir con ello su respaldo.

Los cuatro dictámenes de minoría fueron impulsados por Graciela Camaño junto con varios legisladores peronistas disidentes (firmado por Graciela Camaño, Arturo Heredia, María Cremer de

---

<sup>23</sup> Una relación completa de los inscritos y de los documentos recibidos por el Plenario de las Comisiones puede consultarse en: <http://www1.hcdn.gov.ar/radiodifusion/pdf/ponencias/ponencias.pdf>

<sup>24</sup> 13 de la Comisión de Libertad de Expresión, que cuenta con 23 miembros; 25 de la de Presupuesto y Hacienda, compuesta por 49 y 19 de la de Comunicaciones e Informática, de un total de 31 (Página12, 16/09/2009)

Busti, Irma García, Marcelo López Arias y Jorge Montoya); por el Movimiento Popular Neuquino (firmado por José Brillo), por la UCR (firmado por Silvana Giudici, Gustavo Cusinato, Miguel Giubergia y Heriberto Martínez Oddone) y finalmente, el dictamen firmado por el diputado Miguel Bonasso.

El 16 de septiembre el proyecto llegó al pleno del Congreso de los Diputados y después de una prolongada reunión en la que el resto de la oposición parlamentaria evitó el debate ausentándose de la Cámara<sup>25</sup>, se aprobó en general por 147 votos a favor, tres en contra y una abstención. Los votos afirmativos provinieron de los siguientes bloques políticos: Frente para la Victoria, Partido Socialista, Encuentro Popular y Social, Solidaridad e Igualdad, Frente Cívico por Santiago, Partido Nuev contra la Corrupción, Proyecto Progresista, Dignidad Peronista, Movimiento Independiente, Buenos Aires para todos en Proyecto Sur, Peronismo Jujeño, Partido de la Concertación, Guardia Peronista y Renovador de Salta. Los votos negativos, del Movimiento Popular Neuquino y de Laura Sesma, del Partido Socialista. La abstención fue de Miguel Bonasso, de Diálogo por Buenos Aires.

El lunes 21 y con media sanción, se envió al Senado. En siete sesiones plenarias, las comisiones de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Prensa, de Asuntos Constitucionales, de Industria y Comercio y de Presupuesto y Hacienda, trataron el tema. La primera con las visitas, entre otros, del responsable del COMFER, Gabriel Mariotto y del titular del Sistema Nacional de Medios Públicos, Tristán Bauer; la segunda con la participación de delegados de las radios comunitarias, las cooperativas telefónicas y los pueblos originarios; la tercera con representantes de asociaciones profesionales, sindicales y sociales<sup>26</sup> y pequeñas y medianas emisoras; la cuarta con la intervención de especialistas en comunicación y expertos en derecho constitucional y administrativo; la quinta con las asociaciones de propietarios de medios de comunicación; la sexta con los gobernadores de algunas de las provincias, y la séptima con la presencia, nuevamente, del titular del COMFER y la intervención de Ceferino Namuncurá, de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

El 2 de octubre, el gobierno logra en el Senado la firma del dictamen que permitió establecer para el viernes 9 de octubre la sesión especial para tratar el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. El dictamen fue firmado por la mayoría de los senadores oficialistas y algunos aliados, con la disidencia parcial del senador jujeño del Frente para la Victoria, Guillermo Jenefes, Presidente de la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión<sup>27</sup>.

En la madrugada del día 10 y por 44 votos a favor y 24 en contra fue aprobada la Ley. Ese mismo día fue promulgada y publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina.

“La aprobación de la ley ha significado un hecho trascendente y el comienzo de una nueva etapa en la batalla de ideas sobre el rol de los medios de comunicación en Argentina, al quedar expuesto hacia amplios sectores sociales cuáles son los diferentes sectores involucrados e intereses que se ponen en juego, el cuestionamiento a su concentración monopólica y oligopólica y especialmente sobre el rol del Estado como actor central en la delimitación de las

---

<sup>25</sup> Estuvieron ausentes en la votación 106 diputados, pertenecientes a los siguientes bloques políticos: UCR, Santa Fe Federal, Consenso Federal, Frente Justicia Unión y Libertad, Coalición Cívica, Unión Celeste y Blanco, Convergencia Federal, Partido Liberal de Corrientes, Partido Nuevo contra la Corrupción, Frente de Todos, Unión Peronista, Nacional Sindical, Propuesta Republicana, Frente Cívico y Social de Catamarca, Peronismo Federal, Demócrata de Mendoza, Renovador de Salta, Buenos Aires por el Cambio, Frente por los Derechos Ciudadanos, Valores para mi País, Peronista Salteño, Frente Producción y Trabajo, Concertación Entrerriana, Memoria y Democracia, Bloque por la Verdad.

<sup>26</sup> Entre otros: la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE), la Federación de Trabajadores de la Prensa (FAPREN), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación de Derechos Civiles (ADC), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Asociación Civil para la Integración Social (ACIS), la Asociación Madres de Plaza de Mayo.

<sup>27</sup> En la comisión de Presupuesto y Hacienda hubo ocho senadores a favor y siete en contra, en la de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión ocho a favor y cinco en contra, en la de Industria y Comercio diez a favor y seis en contra, y en la de Asuntos Constitucionales, ocho a favor y siete en contra.

políticas públicas que conforman el rumbo político, económico y social de la nación.” (Shmidt, 2013: 121-122).

Efectivamente, como se señalará más adelante, el mayor logro del proceso de elaboración y aprobación de la LSCA es que consiguió introducir en el debate social la cuestión de la concentración monopólica y oligopólica de los medios así como las relaciones de poder que se establecen adentro del entramado mediático (Potolski, 2013).

#### **4.6 Caracterización y ponderación de actores**

A continuación se presenta en la Tabla 17 una síntesis del mapa de actores que tuvieron cierta relevancia durante el proceso de formulación de la Ley 26.522. Posteriormente, se identifica a cada uno de ellos y se realiza una descripción de las herramientas utilizadas en el proceso de *policy making* de la citada ley.



Tabla 17. Mapa de actores relevantes en el proceso de elaboración de la LSCA.

Mapa de actores	
A favor	En contra
Gobierno de la Nación	Gobierno de la Nación
Cristina Fernández de Kirchner (presidenta)	Guillermo Jeneffes (senador oficialista disidente. Presidente de la "Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Prensa" del Senado)
José Pampuro (presidente provisional del Senado)	Marcelo Guinle (senador oficialista disidente)
Fabián Ríos (presidente de la "Comisión de Presupuesto y Hacienda" del Senado)	Silvia Giusti (senadora oficialista disidente)
Miguel Ángel Pichetto (presidente del Bloque del FPV en el Senado)	María Dora Sánchez (senadora oficialista disidente)
Agustín Rossi (presidente del Bloque del FPV en Diputados)	Carlos Salazar (senador oficialista disidente)
Referentes de organismos de Derechos Humanos	Ciarín
Hebe de Bonatini (Madres de Plaza de Mayo)	
Estela de Carlotto (Abuelas de Plaza de Mayo)	
Adolfo Pérez Esquivel (Servicio de Paz y Justicia y Premio Nobel de la Paz 1980)	
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)	
Federación Argentina de Radios Comunitarias (FARCO)	La Nación
Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC)	
Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC)	
Asociación Mundial de Comunicadores Cristianos (WACC)	
Referentes de radios comunitarias y cooperativas	
Trabajadores de la comunicación agrupados	
Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación Social de la República Argentina (integrada por Federaciones y Sindicatos Nacionales que representan a los trabajadores de Prensa, Televisión, Locutores, Gráficos, Publicidad, Comunicaciones, Músicos, Actores, Espectáculo Público e Industria Cinematográfica)	Perfil
Confederación General del Trabajo (CGT)	
Federación de Trabajadores de la Cultura y la Comunicación (FETRACCOM)	
Central de trabajadores Argentinos (CTA)	

Periodistas y/o líderes de opinión	Intelectuales, juristas y académicos especialistas en el tema	Damián Loreti	Grupo Uno <sup>28</sup>															
		Miguel Rodríguez Villafañe																
		Guillermo Mastrini																
		Maria Cristina Mata																
		Sergio Fernández Novoa																
		Luis Lázaro																
		Néstor Piccone																
		Gonzalo Carbajal																
		Movimiento Libres del Sur																
		Barrios de Pie																
Periodistas y/o líderes de opinión	Funcionarios de áreas gubernamentales específicas como TELAM, COMFER y Radio Nacional	Federación de Tierra y Vivienda	América															
		La Asociación Radios de Universidades Nacionales-ARUNA																
		La Asociación Iberoamericana de Derecho a la Información y la Comunicación-AIDIC																
		Periodistas y/o líderes de opinión		Organizaciones políticas y territoriales	Gabriel Mariotto <sup>29</sup>	Periodistas y/o líderes de opinión												
					Víctor Hugo Morales													
					Sandra Russo													
					Eduardo Aliverti													
					Alejandro Dolina													
					Periodistas y/o líderes de opinión		La Asociación Radios de Universidades Nacionales-ARUNA	Participantes de los Foros	ADEPA. Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas ATVC. Asociación Argentina de Televisión por Cable ARPA. Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas.									
								Organizaciones no oficialistas que apoyaron la ley al grito de "Ni con K ni con Clarín, ¡queremos la ley YA!"		Fronte Popular Daria Santillán Buenos Aires para todos Socialismo Libertario Movimiento Territorial Liberación Juventud Rebelde 20 de diciembre (Corriente Julio Antonio Mella, Organización Estudiantil Lobo Suelto, La Trifulca- Frente Cultural Territorial) Corriente Universitaria Rebelión								
Organizaciones no oficialistas que apoyaron la ley al grito de "Ni con K ni con Clarín, ¡queremos la ley YA!"	Cámaras empresarias que aglutinan a nivel nacional a los dueños de los medios																	
			Organizaciones no oficialistas que apoyaron la ley al grito de "Ni con K ni con Clarín, ¡queremos la ley YA!"								Cámaras empresarias que aglutinan a nivel nacional a los dueños de los medios							
												Organizaciones no oficialistas que apoyaron la ley al grito de "Ni con K ni con Clarín, ¡queremos la ley YA!"	Cámaras empresarias que aglutinan a nivel nacional a los dueños de los medios					
		Organizaciones no oficialistas que apoyaron la ley al grito de "Ni con K ni con Clarín, ¡queremos la ley YA!"		Cámaras empresarias que aglutinan a nivel nacional a los dueños de los medios														
						Organizaciones no oficialistas que apoyaron la ley al grito de "Ni con K ni con Clarín, ¡queremos la ley YA!"								Cámaras empresarias que aglutinan a nivel nacional a los dueños de los medios				
															Organizaciones no oficialistas que apoyaron la ley al grito de "Ni con K ni con Clarín, ¡queremos la ley YA!"	Cámaras empresarias que aglutinan a nivel nacional a los dueños de los medios		
																	Organizaciones no oficialistas que apoyaron la ley al grito de "Ni con K ni con Clarín, ¡queremos la ley YA!"	Cámaras empresarias que aglutinan a nivel nacional a los dueños de los medios
					Organizaciones no oficialistas que apoyaron la ley al grito de "Ni con K ni con Clarín, ¡queremos la ley YA!"		Cámaras empresarias que aglutinan a nivel nacional a los dueños de los medios											
								Organizaciones no oficialistas que apoyaron la ley al grito de "Ni con K ni con Clarín, ¡queremos la ley YA!"	Cámaras empresarias que aglutinan a nivel nacional a los dueños de los medios									

<sup>28</sup> Comienza aliado con la postura de Clarín y sin embargo después ha ido suavizando el discurso hasta acercarse al oficialismo.

<sup>29</sup> Periodista, docente y decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora nombrado interventor del COMFER por el Gobierno de la Nación.

<sup>30</sup> Comenzó apoyando la ley durante el debate y el proceso de tramitación parlamentaria. Defendió la importancia de la discusión y aplicación de una ley democrática que regulara los medios. Sin embargo, dejó de defenderla tiempo después por su oposición al gobierno llegando a convertirse en uno de sus principales opositores (Diario Registrado, 2012).

	<p>Corriente Plan B</p> <p>La Mala Educación- Colectivo Político</p> <p>Movimiento Universitario Sur</p> <p>La Masa al Sur/ Casa Popular</p> <p>Agencia Latinoamericana de Noticias de Juventud Nota al Pie</p> <p>Faro Televisora Comunitaria</p> <p>Radio Sur</p> <p>Un Solo Grito en la Tendencia Estudiantil Revolucionaria</p> <p>Juventud del Pueblo por la Liberación (Agrupación Fuentealba)</p>	<p>ATA. Asociación Teleradiodifusoras Argentinas</p> <p>CEMCI. Comisión Empresaria de Medios de Comunicación</p> <p>Independientes (que nuclea a su vez a varias entidades: AAER, ADIRA, AEDBA, ATA, ATVC y ARPA)</p>
Políticos de diversas corrientes partidarias	<p>Martín Sabbatella (Nuevo Encuentro)</p> <p>Cecilia Merchán (Movimiento Libres del Sur)</p> <p>Mario Jorge Colazo (Unión Cívica Radical)</p> <p>Ada Rosa del Valle Iturrez de Cappellini (Frente Cívico)</p> <p>Horacio Lores (senador del Movimiento Popular Neuquino)</p> <p>José Carlos Martínez (Nuevo Encuentro)</p> <p>María Dora Sánchez (Unión Cívica Radical)</p> <p>Eduardo Enrique Torres (Unión Cívica Radical)</p>	<p>Políticos de diversas corrientes partidarias</p> <p>Silvana Giudici (UCR)</p> <p>Gerardo Morales (UCR)</p> <p>Ernesto Sanz (UCR)</p> <p>Nito Artaza (UCR)</p> <p>Elisa Carrió (CC)</p> <p>Fernando Iglesias (CC)</p> <p>María Eugenia Estenssoro (CC)</p> <p>Adrián Pérez (CC)</p> <p>Mauricio Macri (PRO)</p> <p>Gabriela Michetti (PRO)</p> <p>Federico Pinedo (PRO)</p> <p>Francisco De Narváez<sup>31</sup> (Unión-Pro)</p> <p>Alberto Rodríguez Saa (Peronismo Federal)</p> <p>Adolfo Rodríguez Saa (Peronismo Federal)</p> <p>Enrique Thomas (Peronismo Federal)</p> <p>Carlos Reutemann<sup>32</sup> (Peronismo Federal)</p> <p>Juan Carlos Romero (Peronismo Federal)</p> <p>Eduardo Duhalde (Peronismo Federal)</p> <p>Felipe Solá (Peronismo Federal)</p> <p>Sergio Alejandro Bergman</p>
Iglesia Católica	<p>Monseñor Agustín Radrizzani (arzobispo de Mercedes-Luján y presidente de la Comisión</p>	<p>Comunión de Iglesias</p>

<sup>31</sup> Dirigente de Unión-Pro y accionista de América TV, cargo por el que fue denunciado por Gabriel Mariotto —interventor del COMFER—.

<sup>32</sup> Senador nacional que renunció en febrero de 2009 al bloque parlamentario del FPV por su desacuerdo con la política agropecuaria del Gobierno Nacional.

	Episcopal de Comunicación Social	protestantes y evangélicas	Consejo Nacional Cristiano Evangélico
	Asociación por los Derechos Civiles (ADC)	Mesa de Enlace agropecuaria	Sociedad Rural Argentina (SRA)
	Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA)		Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)
	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)		CONINAGRO
	Corte Suprema de Justicia Argentina		Federación Agraria Argentina (FAA)
UNESCO	Frank La Rue (relator de la ONU en materia de libertad de expresión)	Sociedad Interamericana de Prensa (SIP)	Enrique Santos Calderón (presidente)
		Organización de Estados Americanos (OEA)	

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, hay que destacar el papel del Gobierno de la Nación, con la Presidenta Cristina Fernández a la cabeza. En el mes de marzo de 2009, presentó el anteproyecto, al mismo tiempo que daba comienzo al debate en varias regiones de Argentina bajo la modalidad de Foros Abiertos que permitieron a la ciudadanía participar del proceso. Este instrumento jurídico resultó novedoso puesto que era la primera vez que se trabajaba con un Proyecto de Ley comentado para que el contenido del mismo no fuese manipulado o mal interpretado, y con el propósito de que la ciudadanía pudiera acceder a explicaciones más profundas sobre una actividad que nunca antes se había discutido y que por la importancia de sus implicaciones y consecuencias en la sociedad, merecía tales aclaraciones. Del mismo modo, las notas a cada artículo contenían referencias históricas y jurisprudencia de otros países que avalaban la factibilidad del articulado. El 18 de Marzo de 2009 en la presentación del anteproyecto de Ley de Comunicación Audiovisual en el Teatro de La Plata, para que no quedaran dudas de la postura que había asumido su gobierno frente a los medios de comunicación y su vinculación con la sociedad, Cristina Fernández expresó:

“Si ustedes me dijeran qué espero como resultado de esta ley, diría que es que cada uno aprenda a pensar por sí mismo y decida pensar, no como le marcan desde una radio, desde un canal, sino que, precisamente, pueda acceder a toda la información, a todas las voces, a todas las creencias religiosas, a todas las creencias políticas para que, entonces, ese ciudadano pueda decidir a qué dios le quiere rezar, a qué partido puede ingresar, quién es el que no le gusta, quién es la que le gusta; en definitiva, yo creo que solamente podemos formar ciudadanos libres si esos ciudadanos tienen la posibilidad de formar su propio pensamiento” (Fernández de Kirchner, 2009a).

El oficialismo tomaba en este momento la demanda de los 21 puntos redactados por la Coalición por una Radiodifusión Democrática en el 2004 como base para el establecimiento de un cambio normativo en el sistema de medios de comunicación del país. 21 puntos que, por otra parte, a lo largo de este tiempo habían podido ser presentados y debatidos junto la ciudadanía a partir de iniciativas tales como la organización y/o participación en seminarios, foros de debate, conferencias y charlas en todo el país y en diferentes ámbitos (universidades, sindicatos, sedes de organizaciones territoriales, etc.). Además, durante este periodo la Coalición también gestionó adhesiones entre personas y espacios institucionales nacionales e internacionales –se obtuvieron más de trescientas adhesiones–, realizó campañas de spots radiales que eran transmitidos en las radios que integraban la Coalición y organizó conferencias de prensa en momentos claves del proceso. Estas acciones permitirían, según afirma Córdoba (2011), contrarrestar el efecto de negación del tema por parte de los grandes medios así como servir como ámbitos para la información y el debate amplio y horizontal de la cuestión, lo que les permitiría convertirse en un actor político importante dentro del proceso de *policy decision making*.

“La Coalición se constituyó como un espacio multiorganizacional que hizo del reclamo por una ley de comunicación de la democracia una demanda aglutinante, que le permitió desarrollar acciones colectivas e ir más allá de las diferencias existentes entre algunos de estos grupos en sus propios ámbitos de reivindicación (por ejemplo, los trabajadores de los sindicatos de la comunicación de la CGT y los de la CTA) y se compuso de una trama de identidades individuales y colectivas muy diversas.” (Córdoba, 2011: 141).

De hecho, hay dos cuestiones importantes que Córdoba (2011) señala como factores que fortalecieron la identificación entre los distintos actores: en primer lugar, que todos ellos habían participado anteriormente en acciones judiciales y/o políticas que, en diferentes momentos históricos, reivindicaron la modificación de la ley de radiodifusión de la dictadura, todas sin resultados positivos; y en segundo lugar, el hecho de que algunos de los integrantes de la Coalición reconocieran haber participado en instancias internacionales como la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (convocada por la Organización de Naciones Unidas, Ginebra 2003 y Túnez 2005) y en el Foro Social Mundial, en las que se reeditaron los debates sobre políticas de

comunicación y donde fueron las organizaciones de la sociedad civil de cada país impulsaron la cuestión de la democratización de las comunicaciones frente a instituciones gubernamentales y corporaciones privadas. Los integrantes de la Coalición que Córdoba (2011) identifica, se señalan a continuación:

1. Referentes de organismos de Derechos Humanos: Hebe de Bonafini (Madres de Plaza de Mayo), Estela de Carlotto (Abuelas de Plaza de Mayo), Adolfo Pérez Esquivel (Servicio de Paz y Justicia y Premio Nobel de la Paz), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
2. Los referentes de radios comunitarias y cooperativas: Federación Argentina de Radios Comunitarias (FARCO), Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) y Asociación Mundial de Comunicadores Cristianos (WACC).
3. Los trabajadores de la comunicación agrupados en la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación Social de la República Argentina (integrada por Federaciones y Sindicatos Nacionales que representan a los trabajadores de Prensa, Televisión, Locutores, Gráficos, Publicidad, Comunicaciones, Músicos, Actores, Espectáculo Público e Industria Cinematográfica) de la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Federación de Trabajadores de la Cultura y la Comunicación (FETRACCOM) de la Central de trabajadores Argentinos (CTA).
4. Intelectuales, juristas y académicos especialistas en el tema (Damián Loreti, Miguel Rodríguez Villafaña, Guillermo Mastrini, María Cristina Mata, entre otros).
5. Funcionarios de áreas gubernamentales específicas como TELAM, COMFER y Radio Nacional (Sergio Fernández Novoa, Luis Lázaro, Néstor Piccone, Gonzalo Carbajal, entre otros).
6. Organizaciones políticas y territoriales: Movimiento Libres del Sur, Barrios de Pie, Federación de Tierra y Vivienda.
7. La Asociación Radios de Universidades Nacionales-ARUNA.
8. La Asociación Iberoamericana de Derecho a la Información y la Comunicación-AIDIC.

A lo largo del proceso, la característica distintiva de la acción colectiva que fue conformando la Coalición fue su carácter más propositivo que denunciativo. En el libro de Busso y Jaimes (2011) pueden consultarse la mayoría de los documentos redactados por la Coalición durante el proceso de *policy making* de la Ley. Entre ellos los 21 puntos propuestos en 2004, pero también los 21 aportes al anteproyecto de ley, así como varios comunicados y distintas cartas enviadas a responsables del gobierno del país. Su discurso no constituye una protesta ni un reclamo construido como conflicto sino como una demanda planteada en torno a la exigibilidad de un derecho humano y una política pública acorde a su garantía. Esto mismo es lo que permite comprender por qué la figura del antagonista no se constituye como un eje en el discurso público de la Coalición, afirma Córdoba (2011), lo que permite al final conseguir un efecto performativo, es decir, tener capacidad de instalar el tema de la comunicación mediática como asunto de ciudadanía.

“Y ese efecto performativo de la Coalición se valora por los integrantes como una contribución específica y crucial para la culminación eficaz de todo el proceso. Es decir, para su propia eficacia estratégica (en tanto todo culmina con una respuesta estatal normativa que contiene a la demanda tal cual los propios actores la construyeron) y su efecto institucional (que procede, entre otras cosas, de la integración de miembros de la Coalición a los ámbitos de implementación ley, en tanto efecto no prefigurado en la demanda).” (Córdoba, 2011: 153)

La siguiente intervención relevante de Cristina Fernández tuvo lugar después de los 24 foros realizados a nivel nacional y de incluidas las propuestas y aportes de los mismos a un anteproyecto superador que fue registrado en la Cámara de Diputados de la Nación el 27 de agosto de 2009. En dicha ocasión, la Presidenta afirmó que los derechos esgrimidos en el anteproyecto debían ser interpretados en su dimensión correcta

“porque libertad de expresión no puede convertirse en libertad de extorsión, porque libertad de prensa no puede ser confundida con la libertad de los propietarios de la prensa y porque el derecho a la información significa el derecho a toda la información; no al ocultamiento de una parte de la información, o a la distorsión y manipulación de la otra parte” (Fernández de Kirchner, 2009b).

Por otra parte, Gabriel Mariotto tuvo también un papel importante en el proceso de discusión de la norma. Desde que fuese nombrado interventor del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) el 1 de abril de 2008, adquirió un protagonismo clave durante el tiempo que duró la elaboración de la norma e incluso más adelante. A principios de septiembre de 2009 fue adicionalmente nombrado coordinador del programa Fútbol para Todos, dependencia de la Jefatura de Gabinete encargada de gestionar los derechos de transmisión del fútbol argentino después de que la Asociación del Fútbol Argentino (AFA) rescindiera su contrato con la empresa Televisión Satelital Codificada, vinculada al Grupo Clarín. Dirigió el proyecto de elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y se puso al frente de cada uno de los 24 foros de debates, en cada canal de TV o Radio, en paneles universitarios y, finalmente respondió a las apelaciones de los Diputados y Senadores todas las veces que fue citado.

Los “Foros Participativos de Consulta Pública” fueron una acción organizada por el COMFER y desarrollada durante los cuatro meses siguientes a la presentación de la propuesta de proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. La participación en los foros de consulta pública que se llevaron adelante entre los meses de marzo y junio del 2009 en todas las provincias del país – con excepción de Formosa, Chubut, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego–. Fue muy significativa y las adscripciones de los participantes fueron múltiples. Intervinieron sindicatos; cooperativas; alumnos, agrupaciones políticas, docentes e investigadores universitarios; universidades; ciudadanos; asociaciones civiles; organizaciones sociales; partidos políticos; profesionales; pueblos originarios/indígenas; empresas; funcionarios públicos municipales, provinciales y nacionales; asociaciones de medios; bibliotecas populares; cámaras empresarias; dueños, directivos y representantes de diversos medios de comunicación (Guzmán, 2011). De entre todas estas agrupaciones, colectivos y ciudadanos particulares, el porcentaje más elevado según el tipo de actores intervinientes fueron las asociaciones de medios (9,2%), los sindicalistas (8,4%), las organizaciones sociales (8,2%), y los cooperativistas (7,4%) (Guzmán, 2012: 173)

La Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA) también fue un actor importante durante el proceso de *policy making*. Participaron en foros y debates y desde el momento en el que se dio a conocer el proyecto de ley, señalaron las limitaciones que tenía respecto del objetivo de democratizar la comunicación, garantizar la pluralidad de voces y el acceso a los medios de expresión. La RNMA (2009a) marcó la insuficiencia del proyecto oficial para combatir los monopolios mediáticos (mantenía en vigencia del decreto 527/05; cantidad de licencias en manos de un mismo prestador, etc.) y, sobre todo, remarcó la ausencia de mecanismos que favorecieran realmente a los medios comunitarios/populares/alternativos. Todas sus propuestas fueron presentadas en el documento llevado a la audiencia pública del 9 de setiembre de 2009 que las detalla artículo por artículo (RNMA, 2009b). Tras la sanción de la Ley y la posterior suspensión judicial, sus reclamos y exigencias con respecto a la norma se resumen a continuación (RNMA, 2010):

1. El reconocimiento —a través de la reglamentación de la ley— de los medios comunitarios/populares/alternativos como actores diferenciados dentro de lo que la ley define como “entidades privadas sin fines de lucro”. En este sentido solicitan: mecanismos diferenciados y específicos para el acceso a licencias y elaboración del plan técnico; asignación automática de licencia a todos aquellos medios comunitarios/alternativos/populares que al momento de la puesta en marcha de la ley

estén transmitiendo; reserva específica del espectro dentro del 33 % asignado a las sin fines de lucro; representantes en la Autoridad Federal del Servicio de Comunicación y en el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual; recursos, equipos, capacitación destinados al fomento de nuestros medios.

2. El inmediato otorgamiento de permisos provisorios para todos los medios comunitarios/populares/alternativos que estén transmitiendo.
3. La devolución de los equipos de los medios comunitarios, populares y alternativos que hayan sido decomisados.
4. La inclusión de las televisoras comunitarias en el cable, en la tv digital y en la satelital. Respecto de la TV digital comunitaria/popular/alternativa. Mecanismos diferenciados y específicos para el acceso a licencias y elaboración del plan técnico-tecnológico para las TV digitales nuevas y en funcionamiento.
5. Su participación en el proceso de reglamentación de la ley

Su postura fue la de desmarcarse abiertamente de los dos principales actores enfrentados frente al debate sobre la Ley de Medios: el gobierno de la nación y el grupo Clarín. En la audiencia pública realizada en el anexo del Congreso nacional el 9 de setiembre del 2009, plantearon: “queremos remarcar la necesidad de correr el debate de la disputa Gobierno/Clarín. Caer en ello es no comprender que esta norma trasciende la coyuntura y los actores actuales.” (RNMA, 2010).

Otro de los movimientos sociales que quiso apartarse de la polarización que planteaba el debate sobre la nueva norma, fue el de las organizaciones no oficialistas que se unieron para levantar la consigna “Ni K, ni Clarín, queremos la Ley ya”. Este planteamiento reflejaba la demanda de una democratización de las licencias para la comunicación, así como la necesidad imperante de cambiar una Ley que se creó en la dictadura y que durante el menemismo se profundizó en su lógica neoliberal de gestión privada de las mismas. A su vez, señalaban las limitaciones de la nueva Ley y denunciaban la problemática que encerraba respecto de los medios comunitarios, populares y alternativos, ya que éstos no se encontraban reflejados como tales, no eran reconocidos en su esencia, sino que se definían como prestadores de gestión privada sin fines de lucro, junto con ONGs, fundaciones, etc., desconociendo así sus particularidades. Dentro de este movimiento pueden situarse los siguientes actores: Frente Popular Daría Santillán; Buenos Aires para todos; Socialismo Libertario; Movimiento Territorial Liberación; Juventud Rebelde 20 de diciembre (Corriente Julio Antonio Mella, Organización Estudiantil Lobo Suelto, La Trifulca- Frente Cultural Territorial); Corriente Universitaria Rebelión; Corriente Plan B; La Mala Educación- Colectivo Político; Movimiento Universitario Sur; La Masa al Sur/ Casa Popular; Agencia Latinoamericana de Noticias de Juventud Nota al Pie; Faro Televisora Comunitaria; Radio Sur; Un Solo Grito en la Tendencia Estudiantil Revolucionaria y Juventud del Pueblo por la Liberación (Agrupación Fuentealba).

Los senadores del partido del gobierno también jugaron un papel determinante en el curso de los acontecimientos. El proyecto con media sanción de Diputados, ingresa al Senado en el momento en que el presidente Julio Cleto Cobos<sup>33</sup> estaba a cargo del Ejecutivo, reemplazando a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Por lo tanto el presidente provisional del Senado, José Pampuro (oficialista) giró el proyecto a dos Comisiones: Presupuesto y Hacienda, presidida por Fabián Ríos, y de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Prensa, presidida por Guillermo Jenefes (ambas con presidencias y composición mayoritaria del Frente para la Victoria), asegurándose el manejo de los tiempos y del dictamen para la sesión plenaria. Esta primera jugada política no tuvo buena acogida entre los legisladores e incluso generó rebeldías dentro del propio espacio

---

<sup>33</sup> Vicepresidente de la Nación, aunque de forma previa había pertenecido a la Unión Cívica Radical (UCR), partido del que fue expulsado tras la aceptación de dicho cargo. Se enfrentó al FPV cuando votó a favor del campo en la resolución 125 y posteriormente volvería a las filas de la UCR una vez finalizado su periodo como Vicepresidente.



identificado con el Kirchnerismo. Así el presidente de la Comisión de Sistemas, de medios de comunicación y de libertad de expresión, Guillermo Jenefes, dueño de un grupo de medios en su provincia natal, adelantó al presidente del Bloque del FPV, Miguel Ángel Pichetto, que no estaba dispuesto a aprobar a “libro cerrado” el proyecto con media sanción de la cámara baja. Finalmente, y después de varios días de negociaciones, junto al bloque del Frente para la Victoria votaron en general a favor de la propuesta gubernamental. Los senadores oficialistas que firmaron en disidencia el dictamen mayoritario: Guillermo Jenefes, Marcelo Guinle, Silvia Giusti, María Dora Sánchez y Carlos Salazar, que anunciaron un cambio de posición.

La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) fue otro de los actores destacables del proceso de elaboración de la Ley. Cuestionó el anteproyecto de Ley por el hecho de que la autoridad de aplicación tuviera mayoría de miembros designados por el gobierno y sin control parlamentario sobre esas designaciones. Eleonora Rabinovich, intervino en la audiencia pública del Congreso de los Diputados el 8 de septiembre de 2009 y reclamó que la autoridad de aplicación no dependiese del Poder Ejecutivo. Asimismo, hizo un cuestionamiento similar a los directorios de los medios públicos. Además, la ADC cuestionó que la Ley no incluya ningún tipo de regulación sobre subsidios o distribución de publicidad oficial (estatal) entre los distintos medios. Posteriormente, participó del proceso de consultas para la reglamentación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual enviando sus propuestas a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. Las recomendaciones se dirigieron a dos cuestiones fundamentales sobre las cuales la ADC había trabajado con anterioridad: la integración y designación de las autoridades de aplicación (directorios de la Autoridad Federal de SCA y de RTA S.E.), por un lado, y la distribución de publicidad oficial en medios audiovisuales de acuerdo a criterios de razonabilidad y equidad, por otro.

El INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo), organismo descentralizado cuyo propósito general es garantizar la igualdad de derechos a todas aquellas personas que son discriminadas por cualquier motivo, fue otro de los actores que se manifestó públicamente a favor del cambio de normativa en el terreno audiovisual. Asimismo, algunos de los líderes de opinión que expresaron su apoyo a la nueva normativa fueron Martín Sabbatella<sup>34</sup>, Víctor Hugo Morales, Sandra Russo, Eduardo Aliverti y Alejandro Dolina

Por definición, se opusieron no sólo al debate del anteproyecto sino a toda intención de modificar el escenario de las comunicaciones audiovisuales los siguientes sectores, ejemplificados con algunos de los exponentes que más protagonismo adquirieron:

1. Los grupos mediáticos: Clarín, La Nación, Perfil, Grupo Uno, Cadena 3, América, Grupo Prisa, Telefónica, Editorial Atlántida.
2. Las cámaras empresarias que aglutinan a nivel nacional a los dueños de los medios: ADEPA<sup>35</sup> (Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas), ATVC<sup>36</sup> (Asociación

---

<sup>34</sup> En esos momentos, dirigente de Nuevo Encuentro y desde septiembre de 2012 presidente de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA).

<sup>35</sup> Luis Tarsitano, de ADEPA, en la segunda audiencia pública celebrada en la Cámara de Diputados el 9 de septiembre de 2009, opinó que el proyecto “no respeta los derechos y las inversiones de los licenciarios legales” (Bravo, 2009) y manifestó que “la libertad de expresión de los titulares de licencias tiene como base la libertad editorial y la libertad de programación: las injerencias estatales en este punto siempre son riesgosas y entrañan el peligro de un exceso de intervencionismo” (Jorquera, 2009). Dijo también que “para ADEPA, el proyecto plantea riesgos para el pleno ejercicio de la libertad de expresión de los medios y la libertad de elección de los ciudadanos” (Bravo, 2009) y sostuvo a su vez que “la intención de incorporar nuevas voces aparece asociada a debilitar o silenciar las existentes” (Jorquera, 2009).

<sup>36</sup> Walter Burzaco, sostuvo durante la tercera audiencia en la Cámara de Diputados el 10 de Septiembre de 2009: “Siempre tuvimos la disposición de debatir, pero tenemos una postura opuesta a que el cable sea desmantelado por dos empresas

- Argentina de Televisión por Cable), ARPA Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas), ATA (Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas), CEMCI (Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Intependientes), que nuclea a su vez a varias entidades: Asociación Argentina de Editores de Revistas (AAER), Asociación de Diarios del Interior de la República Argentina (ADIRA), Asociación de Editores de Diarios en Buenos Aires (AEDBA), Asociación Teleradiodifusoras Argentinas (ATA), Asociación de Televisión por cable (ATVC) y a la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA)<sup>37</sup>; y a nivel internacional, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y la Organización de Estados Americanos (OEA).
3. Los periodistas y/o líderes de opinión: Joaquín Morales Solá, Mariano Grondona, Luis Majul, Jorge Rial, Fernando Bravo<sup>38</sup>, Susana Giménez y Mirta Legrand.
  4. Políticos de diversas corrientes partidarias que, en muchos casos se vieron paradójicamente defendiendo posturas contrarias a propuestas que su mismo partido había efectuado en distintos momentos de este período democrático:
    - a. Silvana Giudici<sup>39</sup>. Diputada de la UCR y presidenta de la comisión de Libertad de Expresión de la Cámara.
    - b. Gerardo Morales (UCR)
    - c. Ernesto Sanz (UCR)
    - d. Elisa Carrió (CC)
    - e. Fernando Iglesias (CC)
    - f. María Eugenia Estenssoro (CC)
    - g. Adrián Pérez (CC)
    - h. Mauricio Macri (PRO)
    - i. Gabriela Michetti (PRO)
    - j. Federico Pinedo (PRO)
    - k. Francisco De Narváez (Unión-Pro)
    - l. Alberto Rodríguez Súa (Peronismo Federal)
    - m. Adolfo Rodríguez Súa (Peronismo Federal)
    - n. Enrique Thomas (Peronismo Federal)
    - o. Carlos Reutemann (Peronismo Federal)
    - p. Juan Carlos Romero (Peronismo Federal)
    - q. Eduardo Duhalde (Peronismo Federal)
    - r. Felipe Solá (Peronismo Federal)
  5. Mesa de Enlace agropecuaria, promotora de los paros patronales agropecuarios de 2008 y que en el momento de la presentación del proyecto de ley de Servicios Audiovisuales estaba realizando un paro de comercialización de productos agrarios: Sociedad Rural Argentina

---

telefónicas extranjeras y cooperativas. [...] Uno de los puntos que más nos inquieta tiene que ver con la entrada de las telefónicas. Permitir su ingreso es perjudicar a las empresas pymes del país, para que se queden en poco tiempo con todo el mercado. [...] Con este proyecto de ley se pone en juego la libertad de expresión porque las señales que producen los cables ahora necesitarán autorización gubernamental y serán contadas en el tope de las licencias.” (Ámbito, 2009)

<sup>37</sup> Carlos Molina, en la segunda audiencia pública celebrada en la Cámara de Diputados el 9 de septiembre de 2009, afirmó que el proyecto propuesto por el gobierno va “contra la libertad de expresión, de libre asociación y la propiedad privada” (Jorquera, 2009). Manifestó, a su vez, su pensamiento respecto al rol del Estado en el asunto en cuestión: “El Estado no tiene derecho a la libre expresión, tal derecho corresponde a los ciudadanos. Al Estado sólo le cabe la obligación de hacer públicos sus actos y para ello no necesita de normas que le permitan el uso ilimitado del espectro radioeléctrico” (Jorquera, 2009). Sostuvo también que el proyecto instaura mecanismos de censura previa, restringe la libertad de expresión al imponer contenidos y horarios obligatorios y desconoce los derechos adquiridos de los titulares actuales de licencias de radio y televisión, provocando con ello serios perjuicios patrimoniales.

<sup>38</sup> Dueño además de una radio en la localidad bonaerense de San Pedro

<sup>39</sup> Sostuvo que los foros de participación ciudadana eran parte de una “maniobra electoralista para asegurarse un discurso razonable ante las elecciones que se avecinan”, que era “extorsionar a los medios de prensa” y reclamó que el debate del proyecto se “haga en el lugar que corresponde”, en referencia al Congreso (Lara, 2009).

(SRA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), CONINAGRO y la Federación Agraria Argentina (FAA)

Guzman (2012) ofrece de manera precisa la distribución de las posiciones en contra del anteproyecto por tipos de actores que tuvieron lugar durante las discusiones de los foros de consulta pública a través de la siguiente tabla:

**Tabla 18 Posiciones en contra del anteproyecto durante los foros (porcentaje).**

	En contra del anteproyecto	En contra del anteproyecto con dudas	Total
Asociaciones de profesionales de la comunicación	7.70	0	4.30
Cámaras empresarias - cable	15.40	10	13
Exfuncionarios	7.70	0	4.30
Medios alternativos – radios comunitarias	7.70	10	8.70
Organizaciones sociales	0	10	4.30
Partidos políticos	7.70	0	4.30
Radios privadas	7.70	10	8.70
Representantes de televisoras	0	20	8.70
Terciarios - alumnos	7.70	0	4.30
Universidades nacionales - agrupaciones políticas	23.10	40	30.40
Universidades nacionales - docentes e investigadores	7.70	0	4.30
Universidades privadas - estudiantes	7.70	0	4.30
Total	100	100	100

Fuente: Guzmán (2012).

El autor señala, a partir de los datos, cómo los foros funcionaron también como un espacio que permitió dar voz a aquellos actores ocultos en el espacio público mediatizado, ya que el 30.40% de Universidades nacionales-agrupaciones políticas se corresponde según su análisis con un grupo de actores que reclamaban por un lado la tibieza de los cambios respecto al sistema de medios dominante que el anteproyecto portaba y, por otro, la ilegitimidad de un gobierno corrupto que no buscaba resolver los problemas de fondo (Guzmán, 2012).

En lo referente a la actuación de los distintos grupos mediáticos, cabe destacar la postura del diario Clarín, analizada por el Observatorio de Medios de Argentina (APM). Un estudio realizado entre el 27 de agosto y el 11 de octubre de 2009 (O.M.A., 2009), afirma que dicho diario publicó 260 notas sobre la Ley de Medios y que en su totalidad, “el tema fue abordado de manera negativa, es decir con una carga negativa en su posicionamiento editorial frente al proyecto de ley”. Además, el estudio coteja “los recursos utilizados por Clarín durante el período analizado con el manual de estilo que rige las prácticas periodísticas del diario”, y concluye que “la cobertura realizada por Clarín respecto de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual ha recorrido un camino inverso al propuesto por sus propias reglas”. Como ejemplo expone que el 28 de agosto (el día después del ingreso del anteproyecto a Diputados), Clarín tituló: “Presentan la ley para controlar los medios”, y de ahí en adelante pasó a una denominación más expeditiva y contundente: “Ley contra los medios” y finalmente, hasta el 20 de septiembre aún más abreviadas: “Ley mordaza”, “Ley de

radioconfusión” y la más extendida “Ley de medios K”. Estos modos de renombrar a una ley que tenía nombre propio, continúa el Observatorio, pretende “imponer la falsa concepción de que los ejes centrales de la misma se refieren a la producción de contenidos y no a la distribución de frecuencias. Si uno lee “Ley mordaza” o “Ley contra los medios” se entiende que se está atacando a los contenidos y no la regulación de un espacio público. Las denominaciones de Clarín ocultan el objeto de la ley”. Este gran grupo mediático en Argentina pensó por un momento también continuar con su estrategia de desprestigio de la Ley frente al Senado. El 1 de Octubre de 2009 solicitó participar de las audiencias del Senado para ser escuchados. El plenario respondió que sí.. Sin embargo, al día siguiente, el grupo Clarín no asistió a la audiencia y el acta de ese día se cerró con la participación de Gabriel Mariotto y del titular de la CNC, Ceferino Namuncurá<sup>40</sup>.

“Los planteos de los dueños de medios y las cámaras patronales fueron coherentes con la defensa del status quo y sus intereses, sosteniendo el dogma del mercado autorregulado y de los peligros de la injerencia estatal. Junto con representantes políticos de partidos ubicados en el centroderecha y derecha, los empresarios de los principales grupos de medios organizaron su resistencia a la discusión (primero) y sanción (después) de una norma necesaria para el sector a partir de dos principios axiales: en primer lugar, sostener que la concentración en pocas manos no perjudica la libertad de expresión y, en segundo lugar, que el único poder que restringe la libertad de expresión es el del Estado y el de su gestión contingente (el gobierno).”(Becerra y Mastrini, 2011: 11).

Esta visión limitada de la libertad de expresión, donde el Estado es siempre visto como censor, suele ser compartida por la mayoría de los dueños de medios de comunicación en todo el mundo. Particularmente en Argentina, su concepción de la libertad de expresión se limita, en grandes pasajes de la historia, a la confusión con sus propios intereses (Becerra y Mastrini, 2011). Los académicos consultados —Becerra, Marino y Mastrini— coinciden al señalar que durante el proceso de elaboración y sanción de la Ley los grandes grupos mediáticos no supieron ver el alcance real de la reforma, quizás porque nunca llegaron a creer que podrían ser realmente sancionada e implementada. En cualquier otro momento de la historia, estos grupos de poder hubieran realizado una ofensiva sobre el anteproyecto de gran calado desde el primer momento, sin embargo en el caso de la Ley de Medios los conglomerados no realizaron excesivos esfuerzos (Entrevista realizada a Santiago Marino).

Por su parte, una vez quedó expresamente incluida en el texto de la ley, la Iglesia Católica salió a apoyar el proyecto y se convirtió así en un actor importante que el gobierno restaba a la oposición. El propio arzobispo de Mercedes-Luján y presidente de la Comisión Episcopal de Comunicación Social, monseñor Agustín Radrizzani, participó el jueves 10 de septiembre (en pleno debate parlamentario de la nueva ley) de la audiencia pública sobre el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y consideró de máxima importancia que el debate se produjese en un marco de racionalidad en el que se garantizase una participación plural de los ciudadanos y se evitase cualquier manipulación de la información para beneficio de unos pocos. Distinta fue la actuación de otras manifestaciones religiosas como la comunión de Iglesias protestantes y evangélicas, que mostraron su preocupación por algunos elementos del anteproyecto que después tampoco se verían modificados, como el hecho de que la Iglesia católica reciba las licencias de forma directa, a demanda. Sergio Alejandro Bergman, también llamado "Rabino" Bergman, conservador, activista social y legislador porteño por el PRO fue uno de los oradores principales del acto que la oposición organizó el 6 de octubre de 2009 en contra del proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y que reunió a varios de los actores que se manifestaban en contra del anteproyecto. Por otra parte, el Consejo Nacional Cristiano Evangélico difundió un

---

<sup>40</sup> Pueden consultarse los diarios de las sesiones en la página web: <http://www.senado.gov.ar/web/boletin/cuerpo1.php>

comunicado de prensa (CNCE, 2009) en el cual se explica que el anteproyecto de ley profundiza en la discriminación religiosa.

En el plano internacional las críticas provinieron de varios frentes. El primero de ellos, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), entidad que agrupa a dueños de periódicos del continente americano. Se opuso a la nueva ley y la calificó de “revanchista” y “politizada” por medio de su presidente Enrique Santos Calderón, de El Tiempo de Colombia, diario perteneciente al Grupo Planeta. Él mismo criticó también las prisas que en su opinión se habían dado en torno a la aprobación de la nueva norma, sostuvo que hubo “muchísima diligencia para “castigar” a los medios, pero muy poco para que se visualice el papel del Estado en el manejo de la información y en su papel de ordenador” y expresó su respaldo a las entidades y medios de comunicación que criticaron varios puntos de la nueva legislación, “especialmente aquellas que entregan al Estado un amplio poder discrecional para controlar la actividad del periodismo mediante un órgano con la mayoría de representantes del Poder Ejecutivo, que tendrá la potestad de revisar las licencias cada dos años” (Clarín, 2009).

La segunda institución que criticó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, quién si bien en su informe del año 2009 sostuvo que la reforma legislativa emprendida con la sanción de la LSCA representaba un avance importante para el país, finalmente terminó señalando fallas importantes tanto durante el proceso de *policy making* como en la articulación final de la norma.

“En efecto, bajo el marco normativo previo, la autoridad de aplicación era completamente dependiente del Poder Ejecutivo, no se establecían reglas claras, transparentes y equitativas para la asignación de las frecuencias ni se generaban condiciones suficientes para la existencia de una radiodifusión verdaderamente libre de presiones políticas.” (OEA, 2010: 26).

Sin embargo, en este mismo informe, destaca a su vez importantes objeciones con respecto al contenido y la articulación de la Ley. Critica en primer lugar la asignación a la Iglesia Católica de una autorización privilegiada para usar una frecuencia de manera permanente, sin necesidad de concurso en igualdad de condiciones. En segundo lugar, muestra preocupación por la vaguedad de ciertas conductas y supuestos que pueden llevar a la aplicación de sanciones graves e incidir directamente sobre la vulneración del derecho a la libertad de expresión.

“Asimismo, preocupa a la Relatoría que la regulación de la Ley 26.522 en materia de medios públicos no hubiere incorporado suficientes salvaguardas para asegurar que se trate de medios que puedan operar con autonomía e independencia del Gobierno.” (OEA, 2010: 29).

Además, la Relatoría exhorta al Estado a que las adjudicaciones de las licencias por parte del poder ejecutivo para los servicios de comunicación audiovisual abierta, cuya área primaria supere los 50 kilómetros y que se encuentren localizadas en poblaciones de más de medio millón de habitantes, no se traduzca en formas indirectas de incidir en la libertad de expresión a pesar del trámite establecido de los concursos públicos. Al mismo tiempo el informe recuerda al Estado que debe respetar la obligación de no injerencia en los contenidos de los medios de comunicación así como su deber de establecer criterios claros, transparentes, objetivos y no discriminatorios para la distribución de la publicidad oficial.

A pesar de las críticas citadas, dos de los apoyos más fuertes que han tenido tanto el proceso de formulación de la Ley como la norma sancionada definitivamente han sido, en cada uno de estos aspectos, Frank La Rue, Relator de la ONU en materia de libertad de expresión, y la Corte Suprema de Justicia Argentina. El primero apoyó los fundamentos de la norma y expresó públicamente su

satisfacción por el proceso de consulta pública llevado a cabo antes de llevar el proyecto al Congreso<sup>41</sup>.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia el 15 de junio de 2010, revocó el fallo de la Cámara Federal de Mendoza que había suspendido la nueva Ley de Servicios Audiovisuales como consecuencia de un reclamo realizado por el diputado Enrique Thomas. La Corte consideró que la justicia no puede suspender de manera general una norma sancionada de acuerdo a los procedimientos establecidos por la Constitución para la formación de las leyes. Posteriormente, el 22 de mayo de 2012, la Corte Suprema de Justicia estableció un plazo concreto para el cumplimiento de artículos de la ley cuya aplicación se encontraba suspendida por medidas cautelares solicitadas por el Grupo Clarín, y fijó para el 7 de diciembre de 2012 el plazo límite para el vencimiento de dichas medidas cautelares. El 29 de noviembre de 2012 la Corte Suprema de Justicia declaró “inadmisible” una nueva medida cautelar solicitada por Clarín ante dicho tribunal, manteniendo su decisión de fijar el plazo para el pleno cumplimiento de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual para el 7 de diciembre de 2012. Con esto, el tribunal resolvió poner un límite a la prolongación excesiva de las medidas cautelares para evitar que se convirtieran en sentencias anticipadas, instando al juez de primera instancia a dictar fallo definitivo sobre la cuestión de fondo, esto es, sobre la constitucionalidad de la Ley.

A pesar de esta decisión de la Corte Suprema, el 6 de diciembre de 2012, a un día de la fecha fijada por la Corte Suprema para el vencimiento de la cautelar que beneficiaba al Grupo Clarín, los jueces de la Sala 1 de la Cámara Civil y Comercial Federal extendieron la medida cautelar que mantenía suspendido el artículo 161 de la Ley de Medios “hasta que se dicte una sentencia definitiva en la causa”. Pocos días después, el día 14 de diciembre de 2012, el juez federal del Juzgado 1 en lo Civil y Comercial declaró constitucionales los artículos de la Ley que habían sido cuestionados por Clarín. De este modo, el juez dictaminó la constitucionalidad de esta Ley en su totalidad, dejando sin efecto todas las medidas cautelares anteriores.

Sin embargo, la batalla judicial no terminaría hasta octubre de 2013 cuando se resuelve sobre la llamada “cuestión de fondo”:

“El 16 de abril de 2013, los Jueces de la Sala declararon inconstitucionales los artículos, en un fallo débilmente argumentado y criticado por varios especialistas en libertad de expresión. El 14 de junio declaró admisible la apelación del Estado nacional, AFSCA, Cablevisión SA y Grupo Clarín SA y elevó la causa a la Corte, que debería resolver sobre el fondo de la cuestión. En agosto de 2013, la CSJN convocó a Audiencias públicas sobre la cuestión, con la peculiar participación de los *amicus curiae* que defendieron las posturas de uno y otro de los contendientes, y no como amigos “del Tribunal”. Y, finalmente, un día el proceso judicial se completó.” (Marino, 2014: 83).

De este modo el fallo judicial declaró constitucionales los artículos 41, 45, 48 y 161, referidos al régimen de licencias y licenciarios y al modo y los plazos en que deberían adecuarse a los nuevos toques los grupos concentrados. Sobre la deriva del proceso de judicialización, Marino (2014) manifiesta que las acciones se han ido sucediendo como movimientos de una partida de ajedrez, pero con tres jugadores, el gobierno, el grupo Clarín y distintos fueros judiciales: la sala 1 en Civil y Comercial, el Contencioso Administrativo y la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

---

<sup>41</sup> La carta que Frank La Rue envió a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner puede leerse completa en el libro de Busso y Jaimes (2011). Además puede consultar un video con algunas de sus declaraciones en la página web: <http://www.youtube.com/watch?v=OKyUd7rfXvE>

## 4.7 Caracterización de la LSCA

Como requisito necesario para el análisis comparativo de los dos casos estudiados, Argentina y España, se procede a continuación caracterizar y evaluar de acuerdo con la tipología adaptada de Exeni (1998) expuesta en el capítulo metodológico, la Ley 26.522.

**Tabla 19. Caracterización de la LSCA.**

Denominación	Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522.
Alcance de la política	Nacional.
Ente formulador/ implementador	Congreso Nacional/Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA).
Contenido	Establece las normas para regir el funcionamiento y la distribución de licencias de los medios radiales y televisivos en la República Argentina.
Instrumentos	Decreto de reglamentación (Decreto 1225/2010).  Decreto 904/2010, Registro Público de Señales y Productoras previsto por la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.  Decreto 1525/2009, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual; Decreto 1526/2009, Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.  Decreto 1709/2009, Consejo Federal de Comunicación Audiovisual;  Resolución 3/2009 – AFSCA, Ordenamiento de los Servicios de Televisión de Baja Potencia. Plazos.  Resolución 4/2009 – AFSCA, Reglamentase el Registro de Señales previsto en la Ley N° 26.522.  Resolución 2589/09 Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, Créase el programa denominado "INCAA tv".  Resolución 296/10 – AFSCA, Establézcanse las pautas para el ordenamiento de las grillas de programación a los titulares de los servicios audiovisuales por suscripción de televisión por recepción fija.  Resolución 813/09 – AFSCA, Autorícese al Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. a la utilización de los canales 22, 23, 24 y 25 de la Banda de UHF en toda la República Argentina, para la implementación del servicio de televisión abierta digital.  Decreto 1148/2009, Créase el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre.  Resolución 1785/2009, Apruébese el Acuerdo para la conformación del Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre.  Decreto 364/2010, Declárese de interés público la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre; Decreto 1010/2010, Otorgamiento a Radio y Televisión Argentina SE el permiso para la instalación, funcionamiento y operación del sistema experimental de Televisión Digital Terrestre.  Decreto 943/2009, Autorícese al Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. a la instalación, funcionamiento y operación de un sistema de Televisión Satelital a nivel nacional con un paquete de señales educativas, culturales e informativas.
Estado de la política	Implementación.

<p>Tipo de política (explícita o implícita)</p>	<p>Explícita e implícita.</p> <p>Como se revisará más adelante, algunos autores apuntan que puede existir una doble intención en la orientación de las políticas de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner para menoscabar la influencia y el poder del grupo Clarín en Argentina.</p>
---	---

Fuente: elaboración propia.

La legitimidad del formulador es clara, pues es la autoridad competente en la materia quién aprueba y sanciona la Ley. No existen dudas tampoco con la legitimidad del propulsor de la norma, ya que el impulsor fundamental fue el gobierno nacional a partir del debate de amplios sectores de la sociedad y logró el consenso en la aprobación de la Ley. Como se analizará más adelante, sí se han presentado dudas sin embargo con respecto a la legitimidad del accionar del implementador de la Ley, cuya función corresponde principalmente a la Autoridad Federal de Comunicación Audiovisual, en cuya composición no entraron los miembros de la oposición casi hasta el año 2013 por una estrategia de bloqueo de estos partidos.

Atendiendo al impulso de la política y puesto que éste mide la fuerza o potencia del poder con el cual una política es promovida e implementada, puede decirse que el poder ha sido intenso tanto por parte del formulador como del impulsor, al contar con apoyos tanto estatales como de la sociedad civil, a pesar de tener a los grandes conglomerados mediáticos del país en contra.

En lo referente a la urgencia, si bien es cierto que el envío para su aprobación a la cámara tuvo un cierto grado de precipitación por el advenimiento de unas elecciones que no se vaticinaban favorables para Cristina Fernández de Kirchner, el proceso de conformación del anteproyecto de Ley se hizo con el tiempo suficiente como para lograr el consenso y apoyo de amplios sectores de la sociedad civil argentina.

Como se explica más adelante, es muy difícil medir aún el impacto de la norma. Como varios autores (Baranchuk, 2010; Becerra y Mastrini, 2011; Marino, 2014; Mastrini y Becerra, 2011; Moraes, 2011) señalan, la sanción de esta norma supone un punto de inflexión en la regulación de los medios de comunicación por parte del Estado muy relevante en términos de la historia política del país. Sin embargo, y debido entre otras cuestiones a la batalla judicial librada en los tribunales hasta octubre de 2013 con distintas apelaciones y recursos del grupo Clarín, aún es pronto para poder ver cambios estructurales significativos en el panorama mediático del país. Hay conglomerados que ni siquiera han pasado aún por el proceso de adecuación.



## 5. Políticas públicas de comunicación en España. Estudio de caso de la LGCA.

En consonancia con el planteamiento general de esta investigación cuyo objetivo es realizar un análisis comparativo de las legislaciones audiovisuales desarrolladas recientemente en Argentina y España, lo que se pretende en el presente capítulo es analizar la ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual<sup>42</sup> de España así como el proceso de formulación de la política. El *policy making* en ambos países ha sido sustancialmente distinto: mientras en Argentina el debate ha movilizó a gran parte de la sociedad civil, en España tan solo los profesionales, los académicos y las empresas involucradas, con un rol diferente a lo largo del proceso, han participado de la tramitación.

El objetivo es estudiar esta forma distinta de gestión en la fase del *policy making*, realizar un análisis pormenorizado de las relaciones de poder dentro del proceso de elaboración de la citada norma española. Asimismo, se pretende dar cuenta tanto de los avances que trae consigo la nueva normativa, como de los posibles temas pendientes y las posibles deficiencias en su implementación. El estudio de caso se enmarca en la Economía Política de la Comunicación (EPC) y se estructura en tres partes. En la primera, se muestra el proceso histórico hasta su aprobación. Seguidamente, mediante un análisis de contenido de la ley y su reglamentación, se analizan sus principios y valores, para terminar detallando algunos problemas surgidos en la fase de implementación. Este análisis permitirá establecer analogías y diferencias en las disposiciones finales de las nuevas normativas teniendo en cuenta la metodología seleccionada.

Del análisis realizado en este capítulo puede desprenderse que España, como estudio de caso, podría contribuir a la ejemplificación de aquellos autores que piensan que la idea de que la elaboración de la política contemporánea de medios es un modelo de transparencia y responsabilidad es errónea. No cabe duda de que a pesar de que es innegable que el número de “grupos de interés” en torno a la elaboración de políticas públicas ha crecido en los últimos años, la amenaza más grande a la transparencia en la elaboración de políticas deriva aún de la continua e íntima relación entre los intereses corporativos y los diseñadores de políticas del gobierno (Freedman, 2006). Siguiendo a Van Cuilenburg y McQuail: “el contenido específico de las políticas gubernamentales (o públicas) son un reflejo del trato hecho en un tiempo y lugar determinado y el balance de poder entre el gobierno y la industria” (Van Cuilenburg y McQuail, 2003: 182).

### 5.1 Sistema político y social español

Una breve reseña acerca del sistema político español, de sus fundamentos, instituciones y dinámicas, es requisito previo para comprender adecuadamente el entorno que rodeó el proceso de elaboración y sanción de la LGCA.

---

<sup>42</sup> Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. BOE 01/04/2010. <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>

La forma política del Estado Español es la monarquía constitucional hereditaria con un régimen de democracia parlamentaria (Constitución Española, 1978 Art. 1). Los poderes están divididos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Administrativamente España está organizada en municipios, provincias y comunidades autónomas. Existen diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas. Cada comunidad autónoma está formada por una o varias provincias, en total, en España, hay 50 provincias. Cada provincia la componen un número variable de municipios, en España, hay más de ocho mil municipios.

El Poder Legislativo recae en las llamadas Cortes Generales (Parlamento), compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado (Constitución Española, 1978 Art. 66). Sus miembros son elegidos cada cuatro años mediante sufragio universal. Estas elecciones se denominan “elecciones generales” y en ellas sólo pueden votar y ser votados los ciudadanos con nacionalidad española. Es función de las Cortes la aprobación de los presupuestos del Estado y supervisar la acción del gobierno, además de elegir al presidente del gobierno, cada cuatro años, una vez celebradas las elecciones generales. La función legislativa la comparten las Cortes Generales con los parlamentos de las comunidades autónomas, que también tienen capacidad para aprobar leyes en torno a las materias sobre las que se les reconocen competencias específicas. España es un Estado unitario, pero el poder se encuentra descentralizado, tanto política como administrativamente, lo que quiere decir que la toma de decisiones públicas y la ejecución de las mismas, no corresponde únicamente al poder central, sino que comparte tales funciones con las comunidades autónomas y las entidades locales (Constitución Española, 1978 Art. 2). A través del “Estatuto de Autonomía”, las comunidades autónomas gozan de una reconocida y amplia potestad ejecutiva y legislativa. Para ello, cuentan con un parlamento, un gobierno y una administración propios.

Por otra parte, el poder ejecutivo lo ejerce el presidente del gobierno, quien es elegido por el Parlamento por un período de cuatro años y es asistido por un Consejo de Ministros. El gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y la defensa del Estado (Constitución Española, 1978 Art. 97). Para cumplir sus funciones, el gobierno puede desarrollar las leyes aprobando normas menores (reglamentos y ordenes). Esta función ejecutiva se lleva a cabo también por los gobiernos de las comunidades autónomas y por los gobiernos de las entidades locales.

El poder judicial se administra por Jueces y Magistrados. El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del poder judicial y el Tribunal Superior de Justicia es el cuerpo jurídico más alto del Estado. El presidente del Tribunal es nombrado por el Rey según propuesta del Consejo General del Poder Judicial (Constitución Española, 1978 Título VI).

España, al igual que Argentina, se enmarca dentro de la tradición de derecho continental, en ocasiones denominado sistema romano francés o sistema romano germano francés (Toharia, 1974). Frente al derecho anglosajón (*common law*), este sistema jurídico, cuyas raíces se encuentran en el derecho romano, se caracteriza porque su principal fuente es la ley, antes que la jurisprudencia, y porque sus normas están contenidas en cuerpos legales unitarios, ordenados y sistematizados —códigos—. Es utilizado en gran parte de los territorios europeos y en aquellos colonizados por éstos a lo largo de su historia.

En lo referente a la estructura etnolingüística de España, el castellano es la lengua oficial de España (Constitución Española, 1978 Art. 3), conocida como español desde la Edad Media. La Real Academia de la Lengua prefirió llamarla castellano hasta 1925, año en el que su Diccionario adoptó el nombre de español.

El hecho de tener una lengua oficial no descarta la posibilidad de hablar otras lenguas en el territorio español; todo lo contrario, la Constitución reconoce el derecho de las comunidades autónomas de usar sus propias lenguas (Constitución Española, 1978 Art. 3). Las lenguas cooficiales reconocidas por los estatutos de las comunidades autónomas son: euskera o lengua vasca, que se emplea en el País Vasco y Navarra; el gallego en Galicia; el catalán, en Cataluña e Islas Baleares, y el valenciano en la Comunidad Valenciana<sup>43</sup>. Durante la dictadura de Franco el uso de estas lenguas fue perseguido por el régimen, ahora las lenguas cooficiales se estudian en los centros educativos de estas comunidades obligatoriamente y la administración debe ofrecer la documentación en estas lenguas también.

## **5.2 El sistema mediático español**

### **5.2.1 Breve historia política**

La revisión de la historia política del audiovisual en España se torna indispensable para intentar comprender el curso de los acontecimientos hasta la propuesta y sanción de la LGCA. Sin ser este uno de los objetivos principales de la presente investigación, se recogen a continuación algunos apuntes importantes para contextualizar y comprender el marco normativo estudiado.

Durante la dictadura franquista los medios de comunicación fueron utilizados como una suerte de instrumento propagandístico al servicio del régimen (García Jiménez, 1980; Palacio, 2001), en particular tras la Ley de Prensa de 1938, que establecía el control directo del gobierno de todos los medios de comunicación y una férrea censura previa. La radio estatal llega a España en 1937 con la creación en Salamanca de Radio Nacional de España, apenas un año después del final de la Guerra Civil española pero muy tarde en comparación con otros países europeos como Reino Unido o Francia (Balsebre, 2001), pero nada extraño en el contexto de las telecomunicaciones españolas, ya que lo mismo ocurriría más tarde con la televisión inaugurada en 1956 o la apertura a la competencia privada de 1990. Aunque la televisión estatal se inaugura en 1956, la grave crisis económica hizo que el gobierno no le prestara importancia hasta 1969, cuando llega ya a todo el territorio nacional y se amplían los horarios de emisión (Palacio, 1992).

Posteriormente, bajo la consideración del comienzo de la apertura con medidas como la Ley de Prensa de 1966, que eliminaba formalmente la censura previa, TVE se consolida como medio masivo y cada vez más hegemónico en los usos comunicativos y de ocio de la sociedad española. Pero la realidad es que dicha apertura fue muy relativa y los medios siguieron sometidos al autoritarismo, la censura y la centralización. Su modelo financiero estaba basado fundamentalmente en la publicidad. Finalmente, la última etapa del franquismo estuvo caracterizada por la crisis del régimen, que provocó en los medios una involución y el refuerzo del aparato represivo (Bustamante, 2006).

El primer periodo de la Transición está marcado por la creación del Estatuto de la Radio y la Televisión en 1980 (Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, 1980), que establecía una gestión del ente directa por el Estado, así como la creación de un Consejo de Administración sin apenas competencias (Bustamante, 2006). El poder de decisión sobre RTVE seguía en manos del gobierno, pues era éste quien nombraba directamente al director general por cuatro años. El fracaso de esta estrecha relación entre RTVE y el gobierno se hizo manifiesto con

---

<sup>43</sup> El valenciano es un idioma muy próximo al catalán, aunque según el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana es una lengua propia y diferente, como se indica expresamente en el artículo 6: “el idioma valenciano es el oficial en la Comunitat Valenciana, al igual que lo es el castellano, que es el idioma oficial del Estado” (cfr. Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE 10/07/1982).

los sucesivos directores generales que, nombrados a gusto del gobierno, tuvieron que ser cesados o dimitir por continuas acusaciones de manipulación.

La llegada del PSOE al poder en 1982 no supuso modificaciones sustanciales en lo referente a la radiotelevisión pública. Su política de comunicación fue más activa y estuvo marcada por intenciones democratizadoras, pero que no derivaron en cambios medulares sobre la estructura audiovisual del país (Bustamante, 2006). Durante el periodo socialista se pudo apreciar también la dependencia orgánica entre poder político y servicio público, con la alternancia de cuatro directores generales, influidos por los equilibrios y los conflictos internos del partido. Sin embargo, este periodo socialista puede destacarse por la multiplicación de la oferta y la aparente prosperidad en los medios públicos, ya que especialmente el periodo de 1982-1986 ha sido considerado como "la edad de plata" de la ficción televisiva (Bustamante, 2006). Los productos recreativos crecían en detrimento de los contenidos culturales, que fueron relegados a horarios marginales, y de los informativos, que registraban pérdidas significativas (Giordano y Zeller, 1999).

También es reseñable la creación de los terceros canales o canales autonómicos, reconocidos en la conocida como Ley del Tercer Canal de 1983, con un sistema de organización, gestión y financiación prácticamente idéntico al de RTVE: gubernamentalizado y además insostenible (Bustamante, 2006). No obstante, la creación de estos canales autonómicos contribuyó fuertemente a la descentralización de la industria audiovisual. Pero sin duda los dos aspectos más destacados de este periodo son la implantación de la competencia privada en 1990, que supuso una enorme repercusión en el mercado televisivo español, y la apertura de una nueva fuente financiera para la radiodifusión pública, inédita en el paisaje audiovisual europeo: la del endeudamiento en ascenso avalado por el estado, cuestión que debilita seriamente al servicio público (Bustamante, 1990). Con la Ley de Televisión Privada de 1988, a comienzos de la década de los noventa y perpetuando la tradición de concesiones privadas decididas únicamente por los gobiernos, se produce la aparición de tres televisiones privadas de cobertura estatal: dos de ellas de programación en abierto y generalista, Antena 3 y Tele 5, que iniciaron sus emisiones en diciembre de 1989 y marzo de 1990 respectivamente; y una tercera de pago, Canal+ que comenzó su programación en septiembre de 1990, codificada en lo más significativo de su emisión pero con varias horas en abierto.

En 1996 el Partido Popular gana las elecciones. Durante el gobierno de José María Aznar se consolida en palabras de Bustamante (2006: 191) "una manipulación sectaria sistemática del servicio público", se multiplica el endeudamiento y se extrema la comercialización publicitaria. Este periodo ha sido calificado como el punto de inflexión entre la "era de los monopolios públicos" y la "era de los oligopolios privados" (Bustamante, 2006: 147). Además toda posibilidad de autonomía de RTVE respecto del gobierno será rechazada. En cuanto a la gestión y financiación, el gobierno encomendará el control de RTVE a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), lo que multiplicó el endeudamiento y extremó la comercialización publicitaria. En general, puede advertirse que esta fase de la historia de la comunicación española está caracterizada por una lógica de poder político llevada a sus últimas consecuencias en la influencia sobre los medios, tanto públicos como privados, y en la conformación misma de su estructura de propiedad y su regulación (Bustamante, 2000).

En 2004, se produce un giro sustancial en la situación política española y José Luis Rodríguez Zapatero llega al poder. La política de comunicación y de medios públicos del gobierno socialista está marcada por algunas promesas simbólicas. Destaca que, en cumplimiento con su programa electoral, encomienda la creación de un Consejo independiente que realizó algunas propuestas efectivas para la reforma del audiovisual público (Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, 2005): contenidos orientados al servicio público, estructura de gestión independiente y eficiente y modelo financiero transparente y sostenible, trasladados a un nuevo marco normativo (Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal,

2006). Con las resoluciones adoptadas la radiotelevisión pública española pudo disfrutar de un periodo de mayor independencia, aunque no fuera absoluta. Otro acontecimiento que tiene lugar en este periodo es la transición digital, que también generará polémica en cuanto al número de canales concedidos así como a los grupos que se le adjudicaron<sup>44</sup>. Ésta culminará en abril del 2010. Con la Televisión Digital Terrestre (TDT) se pretendía una mayor pluralidad, sin embargo la inviabilidad financiera de la estructura construida fomentará la concentración (Zallo, 2010).

De entre las principales modificaciones legislativas de este periodo podemos reseñar la prohibición de publicidad en RTVE, pero, fundamentalmente, la Ley General Audiovisual, que tendrá efectos sobre el modelo financiero del ente público, o la regulación del polo privado (Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual 2010). En cuanto al primero, la radiotelevisión pública sufrió una dramática situación financiera causada por la eliminación de la publicidad, y los canales autonómicos, además de los problemas financieros, se vieron gravemente afectados por la fragmentación de las audiencias con la TDT. Y en cuanto al polo privado, entre 2004-2011 se produce un periodo de concentración e internacionalización protagonizados por las dos grandes cadenas comerciales: Telecinco (Mediaset España) y Antena 3 (Atresmedia), que establecieron un duopolio efectivo y consolidado de mercado. Todo ello dista mucho de alcanzar la pluralidad que prometía el Partido Socialista, pero no solo eso sino que además ha contribuido a ello con la modificación de la legislación de 1988, con la cual no eran posibles dichas concentraciones de poder.

La llegada al poder de Mariano Rajoy en noviembre de 2011, con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, impacta directamente sobre la estructura del sector audiovisual aplicando medidas de recorte del gasto público y aumentos impositivos como el del IVA cultural, que pasa de un 8 a un 21 por ciento en el año 2012. Todo ello siempre justificado por la grave crisis económica que sufre el país. A partir de entonces, se producirá también un retroceso constante en el servicio público y mediante el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio, acabará con el ligero y breve atisbo de independencia para RTVE alcanzado por Zapatero, es decir, cambiará el sistema de elección del presidente de la corporación por mayoría reforzada de dos tercios por una votación una mayoría simple del Congreso en lugar de la mayoría reforzada de dos tercios hasta eliminar definitivamente el Consejo Audiovisual para convertir de nuevo al gobierno en el único árbitro del servicio público y en guardián de las obligaciones legales del polo privado.

Como consecuencia además, en los últimos tiempos, se han venido produciendo despidos de directivos, presentadores o colaboradores de programas cuya ideología no iba en consonancia con la del partido en el gobierno (ABC, 2014; G.M., 2014; Olmo, 2014). Con estos movimientos la radiotelevisión pública española ha vuelto a ponerse al servicio del gobierno. La oferta de contenidos además se ha visto seriamente perjudicada por los recortes presupuestarios en la Corporación RTVE, lo que ha supuesto que tanto TVE como RNE en materia de audiencias hayan caído en picado a favor de las cadenas privadas. No obstante, como se señalará más adelante no ha sido esta lamentablemente la única injerencia de este gobierno sobre el sector audiovisual público, en concreto sobre el autonómico.

Además, el hecho de que las maniobras de fusión hayan permitido la concentración de los medios de comunicación privados en dos grandes grupos multimedia, Mediaset España y Atresmedia, están

---

<sup>44</sup> El hecho de que las concesiones en materia audiovisual se realicen de forma opaca y decidida solo por los gobiernos de turno ya ha sido explicado por autores como Bustamante (2006), que las califica como realizadas: “[...] en función de las coyunturas y los amigos políticos.” (Bustamante, 2006: 136).

dificultando la existencia de un verdadero pluralismo tanto interno como externo. Consecuencia en gran medida de las modificaciones emprendidas durante la segunda legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero en materia audiovisual, una de ellas la propia Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual aquí analizada.

### 5.2.2 Políticas que inciden en el sistema mediático español

De manera previa y simultánea a la negociación y elaboración de la Ley General de la Comunicación Audiovisual, José Luis Rodríguez Zapatero pretendió además reorganizar el panorama normativo del sistema audiovisual desde diversos frentes. Tal y como se ha explicado anteriormente, la situación del ente público Radiotelevisión Española era crítico en el momento en el que el PSOE asumía de nuevo el gobierno del país en 2004. De este modo, uno de sus primeros compromisos fue la creación de un “Comité de sabios” que emitiría un informe del que se preveía saldrían las reformas que la institución necesitaba y que este nuevo gobierno emprendería.

“El recién elegido presidente aseguró que respetaría los designios de los sabios y fijó sus objetivos: “garantizar la independencia, respetar el pluralismo político y social, el mejor cumplimiento de su función de servicio público y la extensión de los valores cívicos y democráticos”.”(Varela, 2005: 27).

El Consejo para la Reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado se formalizó de acuerdo con el Real Decreto 744/2004, de 23 de abril y quedaría compuesto por los siguientes profesionales: Emilio Lledó Iñigo, Enrique Bustamante Ramírez, Victoria Camps Cervera, Fernando Fernández Savater y Fernando González Urbaneja (en sustitución de Fernando Lázaro Carreter, que falleció poco después del nombramiento del Consejo). El informe de los expertos incluía un análisis histórico y contextual de los medios públicos del país, así como una serie de reformas que consideraban imprescindibles para la calidad y el buen funcionamiento de dichos medios. Fue publicado en febrero de 2015, con el voto en contra de Fernando González Urbaneja, presidente de la Asociación de la Prensa de Madrid y de la Federación de Asociaciones de la prensa de España, y con la discrepancia del experto financiero Miguel Ángel Arnedo, nombrado como asesor del Consejo por la Sociedad Española de Participaciones Industriales (la corporación industrial pública).

Varela (2005) sintetiza en 8 puntos los desafíos a los que se enfrentaba el “Comité de sabios”. En primer lugar, debían definir un modelo de comunicación pública que no limitase la competencia y el derecho a concurrir de los distintos agentes. Debían también tratar de garantizar la independencia informativa de los medios públicos, así como fijar un modelo de financiación estable para hacer frente a la deuda. Se enfrentaban también al reto de establecer un modelo de radiotelevisión de calidad, rigor y defensa de la cultura, más allá de las luchas por las audiencias. Había también que construir un sistema de gestión responsable para evitar el despilfarro y la deuda excesiva, que democratizar e independizar los consejos de los medios públicos y sus direcciones: participación ciudadana, elección por órganos ajenos al gobierno, mandatos no simultáneos, etc. Era necesario también limitar la ocupación pública del espacio comunicativo para dejar espacio al mercado. Por último, debían proponer un marco legal estable, acorde con las recomendaciones internacionales que eliminase la inseguridad jurídica histórica del sector. Las recomendaciones más importantes del informe pueden resumirse en estos siete puntos:

1. Una encomienda legal del servicio público radiotelevisivo de ámbito estatal, con una definición precisa de tal misión global.
2. Una plena autonomía gerencial y editorial respecto del poder ejecutivo, de forma que la radiotelevisión pública se convierta efectivamente en garante del pluralismo político y social. Todo ello sin perjuicio de la necesaria relación con la Administración Pública a

- efectos presupuestarios y del control, en ese sentido inherente a todo organismo estatal (Intervención delegada de Hacienda y Tribunal de Cuentas).
3. La elección de un Director General por parte del Consejo de Administración, irrevocable al margen de las previsiones legales, designado por un mandato superior al de una legislatura, y no reelegible de forma consecutiva.
  4. Un Consejo de Administración, con dedicación exclusiva, que comparta con el Director General el peso de la gestión, mediante la atribución de poderes reales de control, elegido por amplio consenso político y por mandatos no prorrogables e igualmente superiores a la legislatura, aunque procurando mantener la continuidad en esa labor de control.
  5. Organismos asesores que propicien la coordinación con la Administración pública, así como la participación de la sociedad civil, tanto en las actividades de ámbito estatal como en las emisiones regionales de la radiodifusión pública.
  6. Una instancia de control externa e independiente, un Consejo Audiovisual, que asegure el control continuado de las funciones del servicio público, tanto a corto plazo (contratos-programa), como a medio plazo (mandato-marco)
  7. La vigilancia presupuestaria y de las misiones del servicio público, por parte de una Comisión de control parlamentario de los medios de comunicación social de titularidad del Estado, obligada por la propia Constitución.

Las críticas a estas propuestas del Comité de Sabios fueron muchas y de procedencia muy variada, por lo que ya había quien afirmaba que las posibilidades de llevar adelante una reforma de los medios públicos que supusiera tan solo una aplicación parcial de las recomendaciones eran altas (Varela, 2005). En este contexto, la reforma iniciada en 2004 se concreta finalmente en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal que derogaba la anterior Ley 4/1980, modificando el sistema tanto organizativo como financiero de la televisión pública (Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, 2006). La reforma de la radiotelevisión pública —que efectivamente recogía parte de las recomendaciones del Informe para la Reforma de los medios públicos (Zallo, 2010)— permitió romper la tutela política que había durado medio siglo. La ley incluía la elección por mayoría cualificada del Consejo de Administración y por primera vez, el Presidente de la Corporación no era designado por el gobierno. Los mandatos pasaron a ser de 6 años, para evitar coincidencias con las legislaturas y recogía viejas aspiraciones: derecho de acceso, consejos de informativos y defensor del espectador.

Desde el punto de vista organizativo, la modificación estructural instaurada por la Ley 17/2006, se concretó en la creación de la Corporación RTVE, que sustituía al Ente Público RTVE, y de sus sociedades filiales. Desde el punto de vista financiero, la Ley 17/2006 establecía un sistema de financiación mixta basado tanto en los Presupuestos Generales del Estado, como en los ingresos publicitarios, eliminando la posibilidad de recurrir a la financiación vía asunción de deuda pública.

Este cambio organizativo y financiero tuvo su manifestación en el artículo 4 de la Ley 17/2006, donde se prevé que las Cortes Generales aprueben mandatos-marcos que concretarán los objetivos generales de la función de servicio público de la Corporación RTVE, los cuales deberán “ser desarrollados cada tres años en los contratos-programa acordados por el gobierno con la Corporación RTVE”. En diciembre de 2007 se aprobó el primer Mandato-marco a la Corporación RTVE previsto en el artículo 4 de la Ley 17/2006. El artículo 45 del Mandato-marco fijó un modo de financiación mixta que se materializó en una subvención pública, dentro de los límites marcados por las normas y los criterios de transparencia y proporcionalidad estipulados por la Unión Europea, y en unos ingresos derivados de la actividad comercial, sujetos a los principios de mercado. Para adecuar el efectivo cumplimiento de tal sistema de financiación de la Corporación RTVE y sus sociedades filiales, se estableció que se deberían diferenciar los flujos económicos provenientes de las aportaciones estatales y los procedentes de la actividad comercial, en los términos previstos en la Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia. Por tanto, hasta septiembre de

2009, la financiación de la Corporación RTVE estaba basada en un sistema mixto compuesto por subvenciones públicas con cargo en los Presupuestos Generales del Estado y por ingresos comerciales derivados de la publicidad.

De forma casi paralela, Jose Luis Rodríguez Zapatero impulsó otra norma desreguladora también mediante la fórmula del Decreto-ley (Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo, 2005):

“[...] se establecían límites bien laxos a la concentración en radio. Así, en radio, no cabe controlar más del 50% de las concesiones administrativas ni disponer de más de 5 concesiones en un mismo ámbito de cobertura, ni más de un tercio del conjunto de concesiones a escala estatal. Asimismo, se autoriza a que puedan reservarse, excepcionalmente, hasta dos canales públicos en la televisión digital local y se elevan a 10 los años de prestación de servicio para las concesiones de las televisiones locales privadas. Igualmente, se preveían más autorizaciones para la prestación de servicios de televisión por cable y de difusión radiofónica y se suprimía el límite de tres concesionarios para la TV privada de ámbito estatal, preparándose el terreno para las concesiones a Cuatro y, especialmente, a la Sexta.” (Zallo, 2010).

Pero además, a la reordenación del sector audiovisual de los años 2005 y 2006, que amplió el escenario televisivo y potenció las nuevas opciones tecnológicas, se le unió la restricción de las limitaciones para la concentración en el terreno audiovisual, contenidas en el Real Decreto-Ley 1/2009 de Medidas Urgentes en materia de telecomunicaciones de febrero de 2009, que modifica la Ley de Televisión Privada 10/1988 y cuyo principal impedimento es que, en un hipotético caso de concentración, la audiencia acumulada no superase el límite del 27%. La Ley 7/2009, de 3 de Julio, de Medidas Urgentes en Materia de Telecomunicaciones, mantiene el principio según el cual una persona física o jurídica que directa o indirectamente posean el 5% o más del capital social o de los derechos de voto de una licencia no puede tener una participación significativa en ninguna otra sociedad dentro de la misma área de cobertura. Sin embargo, hay una excepción importante para titulares de licencias de radiodifusión nacionales: se les permite poseer acciones en varias estaciones de televisión nacionales, siempre que su audiencia sea menor que el 27% del total durante los 12 meses anteriores a la adquisición. Establece además un mínimo de tres actores en el sector nacional y un máximo de control de dos múltiplex del espectro. Llorens (2010) afirma que la cifra porcentual fue elegida con cuidado, ya que sólo impide la fusión entre los dos operadores comerciales dominantes en España, Telecinco y Antena 3, pero entiende además que esta relajación en las reglas de propiedad de medios podría considerarse la reforma más profunda de la regulación de la concentración de los medios de comunicación desde 1989. Posteriormente en la nueva LGCA incluso se permite superar ese límite del 27%, si este “sobreviene tras la compra de acciones ajenas”.

Otra de las medidas emprendidas en el terreno audiovisual durante la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero fue la Ley del cine (Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, 2007) que además de cuestiones relativas a la contabilización por sesiones de la cuota de pantalla, a la delimitación del productor independiente y a incentivos fiscales para atraer capitales ajenos al sector, establece también diversas medidas de fomento de la industria entre las que se encuentran las ayudas a la amortización de largometrajes, que tiene como beneficiarias a las empresas



productoras con nacionalidad española y su objeto es la amortización del coste de producción de las películas, así como incentivar su comercialización<sup>45</sup>.

Sierra (2008) ya preveía en su momento que una eficaz reordenación regulatoria en pro del fortalecimiento del audiovisual nacional, no solo protegiendo la producción independiente, sino también tratando de articular medidas que contribuyesen eficazmente a modificar las condiciones estructurales de un mercado dominado por las majors estadounidenses iba a ser realmente complicada:

“En primer lugar, porque si trata de atajar el déficit comercial con las empresas norteamericanas, el Ejecutivo tendrá en contra al sector privado, representado por la UTECA, que sigue sosteniendo un criterio rentista y puramente mercantil del audiovisual, pese a la naturaleza pública de la prestación de servicio que ostentan. En este escenario, solo el Tribunal de Defensa de la Competencia parece poder establecer algunos límites a la voraz posición dominante de las majors estadounidenses.” (Sierra, 2008: 59).

Por otra parte, los medios comunitarios se tienen en cuenta por primera vez en la regulación de la comunicación en España: el gobierno central planeará las frecuencias de televisión locales para las organizaciones no lucrativas si hay suficientes frecuencias disponibles (Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, 2007). La publicidad y la televenta están prohibidas, pero no el patrocinio. Las organizaciones no lucrativas interesadas en estas licencias no pueden ser titulares de cualquier otra licencia de radiodifusión televisiva, regional o local. Esta disposición pretende asegurar que todos los solicitantes tengan vínculos con las comunidades locales.

Posteriormente, el verano del año 2009 sería un periodo especialmente prolífico en materia de regulación audiovisual, entonces se publicaron tres medidas urgentes que afectarían directamente a la estructura del sistema audiovisual español. La primera de ellas fue un Decreto-ley (Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, 2009), que sería la primera vez que en España se establece el límite del 27% de la audiencia nacional (medida en los doce meses anteriores a una fusión) la existencia de dos múltiples u ocho programas, y la pervivencia de un mínimo de 3 concesionarios de ámbito nacional como medidas anticoncentración que regulen la simultaneidad entre la titularidad de diferentes concesionarios televisivos (art. 2). Tan solo un mes después se publica otro Real Decreto-ley por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional (Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional, 2009), que en palabras de Bustamante y Corredor:

“[...] dará lugar a una confrontación directa del Gobierno con diversos grupos de comunicación, especialmente con Prisa-Sogecable; aunque mal recibida también por otros actores del sector; editoriales, informes y artículos directos de los máximos directivos de este grupo acusarán frontalmente al Gobierno de favoritismo hacia la Sexta y su grupo de empresas y de distorsionar el mercado mediante un intervencionismo partidista.”(Bustamante y Corredor, 2012: 301-302).

A partir también del mes de agosto, en el que se publica el Decreto-ley urgente de nuevo modelo financiero de RTVE (Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y

---

<sup>45</sup> Este tipo de incentivos a la amortización son una de las reformas principales del nuevo Decreto-ley que el gobierno aprobó el 14 de mayo de 2015, en el que se sustituyen por una nueva línea de ayudas anticipadas a la producción de largometrajes sobre proyecto, que convivirán con las tradicionales ayudas selectivas a proyectos (MECD, 2015).

Televisión Española, 2009) se reestructura todo el modelo económico de nuevo y se prohíbe la publicidad en todas sus formas, el patrocinio y la televenta en RTVE desde finales de 2010, así como el acceso condicional de pago como consecuencia de las presiones de los *lobbies* del sector:

“Advertising investment in Spanish television was 11% lower in 2008 than in 2007, and a further 23.2% lower in 2009 [...]. Consequently, Spain’s entire broadcasting sector was in jeopardy, when only three years earlier (2005) it was the most profitable television market in the EU, with a 41.2% profit margin [...]. The private operators decided to lobby the government in two directions: first, to change the ownership rules in order to allow mergers between them, and second, to remove advertising from the national public broadcasting channel, TVE, which had a revenue of €422 million in 2009, about a fifth of the total advertising investment in the Spanish television sector (Infoadex, 2010). The government accepted this last measure in exchange for a new tax on commercial operators (3% of revenue) and telecommunications operators (0.9% of revenue) to fund a new, advertising-free TVE from January 2010.” (Llorens, 2010: 855).

El decreto argumenta la consecución de la “independencia económica” del servicio público estatal y la necesidad de garantizar la “estabilidad de sus ingresos”, así como el propósito de conseguir una “convivencia estable del sector público y privado” (Bustamante y Corredor, 2012).

“El texto legal además, limita el presupuesto de gastos (congelación hasta 2012, incremento del 1 por ciento hasta 2014, después el aumento estricto del IPC), y establece las nuevas fuentes de financiación además del presupuesto del Estado: nuevas tasas sobre la reserva del dominio público radioeléctrico, y nuevas tasas sobre los “beneficiados”: el 0,9 por ciento de los ingresos brutos de explotación de las operadoras de telecomunicaciones que ofrezcan acceso a canales de video, del 3 por ciento de las operadoras de televisión de ámbito nacional (con límite del 15 por ciento), y del 1,5 por ciento de los operadores de servicios de acceso condicional (televisión de pago), con límite del 20 por ciento de los ingresos de RTVE. Complementariamente, la ley exige una notable cantidad de “contrapartidas” a RTVE, algunas sacadas del mandato-marco aprobado en diciembre de 2007 (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 18-12-2007) y otras suplementarias: no podrá “sobrecotizar” frente a competidores (art. 3), no más del 10 por 100 del presupuesto a derechos de emisión de eventos deportivos, no más de 52 películas/año de estreno en prime time de “grandes productoras internacionales; un año después, en Agosto de 2010, se promulgará el decreto que organiza estas recaudaciones, controladas por la CMT.” (Bustamante y Corredor, 2012: 301).

Sierra (2008) advertía, después de señalar el peligro de la reorganización de la empresa pública con el Expediente de Regulación de Empleo que dejó sin ocupación a profesionales de gran trayectoria en RTVE, que el funcionamiento de la Corporación a partir de enero de 2007 y su organización como grupo empresarial autónomo en el espacio audiovisual, con criterios de mercado, tenía riesgos elevados: “Su constitución como sociedad mercantil y el control de la SEPI dejará al arbitrio de los intereses partidarios y gubernamentales de turno el futuro de la nueva corporación” (Sierra, 2008: 71).

### 5.2.3 Desarrollo y tamaño del mercado de medios

En el año 2010, momento en el que se sanciona la LGCA, el sistema de medios de comunicación en España se caracteriza por la existencia de cuatro grandes conglomerados mediáticos (PRISA, Vocento, Unidad Editorial y Godó) junto a otros grupos de menor tamaño, de implantación más territorial o sectorial. Cinco son también los diarios nacionales de referencia en este momento (El País, El Mundo, ABC, La Razón y Público) y tres los diarios de prensa gratuita (Qué, ADN y 20 Minutos). En España además, los diarios deportivos han contado siempre con una difusión importante: destacan los madrileños Marca y As, y los barceloneses Sport y Mundo Deportivo. En lo referente a la radio, la pública se divide entre cadenas nacionales (integradas en RTVE: Radio Nacional de España, Radio 3, Radio 4, Radio 5, Radio Exterior y Radio Clásica), regionales

(dependientes de las radiotelevisiónes autonómicas) y municipales. Entre las privadas, las más importantes pertenecen al grupo PRISA (Cadena SER, M80, Los 40 principales, Cadena Dial, entre otras) junto a Onda Cero (Atresmedia) y COPE (Conferencia Episcopal), o la hoy desaparecida Punto Radio (De la Sierra, Guichot, Mantini, Medina, y Sobrino, 2010).

El sector televisivo es de entre los referidos el que más cambios sufre sobre su estructura entre los años 2009 y 2010 debido entre otras cuestiones a la transición digital y a la coyuntura de crisis publicitaria. Si bien en el año 2009 existían seis canales analógicos nacionales (TVE, La2, Antena 3, Cuatro, Telecinco y LaSexta), a finales del año 2010 ya comenzaban a anunciarse varias fusiones de grandes operadores televisivos privados que serían finalmente consolidadas.

“En el período 2007-2008 estalla una severa crisis de carácter global —primero en la economía financiera, después en la productiva, con repercusiones sobre la actividad empresarial e importantes consecuencias para las economías familiares de muchos hogares. En el aspecto corporativo, esta crisis provoca numerosas reestructuraciones en los sectores más vinculados al consumo en todo el mundo. De entre ellos, el sector publicitario es uno de los sectores más afectados, con una caída de la inversión publicitaria en 2008 sin precedentes recientes (del 11% de media, según Infoadex). A la caída del gasto publicitario se le suma un importante freno al crédito provocado por las turbulencias financieras y la contracción económica. En España, ello sumerge al sector de la comunicación social a partir de 2008 en una de las mayores crisis que se recuerdan desde 1976 (Almirón, 2009: 2).

De este modo, España pasó en muy poco tiempo de ampliar considerablemente la oferta de canales como consecuencia de la transición digital (aunque gestionados prácticamente por los mismos dueños de los canales analógicos, a excepción de NetTV y VeoTV) a una concentración considerable en materia de operadores.

“Para los principales actores privados, los grupos empresariales propietarios de medios de comunicación en España, los ejercicios anteriores habían sido años de crecimiento expansivo y muy buenos resultados económicos que, sin embargo, no impiden en la mayoría de los casos que a principios de 2009 el sector esté inmerso en una espiral de despidos; se suprimen o unifican ediciones, publicaciones, emisiones y centros de producción; se externaliza para abaratar y restringir costes; se reduce el número de sociedades jurídicas; se agrupan y simplifican las sedes; se optimizan los gastos administrativos e inmobiliarios en general.” (Almirón, 2009: 2).

A pesar de esta coyuntura, en términos de Producto Interior Bruto (PIB) y en términos de empleo, el sector de las Industrias Culturales en España tiene una importancia capital. En el año 2010 suponía el 3% del PIB del país, con un peso relativo superior al energético (2,7%) y similar al agrario (3,7%), y daba trabajo a 550.000 personas según datos de la Cuenta Satélite de la Cultura (MECD, 2011), que contabiliza las actividades de Patrimonio, Archivos y bibliotecas, Libros y prensa, Artes plásticas, Artes Escénicas y Audiovisual. Por sectores, destaca el de Libros y Prensa, con una aportación al PIB del conjunto de la economía del 1,3%, cifra que representa el 40,9% en el conjunto de actividades culturales. Le siguen por orden de importancia, Radio y Televisión (18,2%), Cine y Vídeo (10,6%) y Artes Plásticas (10,2%). Los restantes sectores tienen una participación inferior al 10%: Artes Escénicas (4,7%), Patrimonio (2,6%), Música grabada (2%) y Archivos y Bibliotecas (1,7%) (MECD, 2011).

Atendiendo ahora a la distribución geográfica de las empresas de los distintos sectores de las industrias culturales, puede afirmarse que este tipo de actividad se presenta muy polarizada a favor de un número reducido de localidades con Madrid y Barcelona a la cabeza, que concentran el 79% de los puestos de trabajo de la industria.

“Merece también destacarse, si bien a cierta distancia, las concentraciones de empleo en las áreas metropolitanas de Valencia, Bilbao y Sevilla, así como en A Coruña, Santiago de Compostela, Zaragoza y Málaga. Todo ello en contraste con el vacío del interior peninsular (en especial Extremadura y Castilla la Mancha) junto con Cantabria.” (Gamir Orueta, 2005: 193).

En un análisis más detallado Gamir (2005) refiere además que la concentración de empresas del sector en algunos municipios del alfoz de las grandes ciudades con polígonos industriales de reciente creación es una constante en la mayoría de los casos analizados. Destacan así Burjassot en Valencia (en donde tiene su sede la Televisión Autonómica Valenciana), San Juan de Aznalfarache en Sevilla (Canal Sur Televisión SA), el Prat de Llobregat, Sant Joan Despi y Sant Just Desvern en Barcelona y San Sebastián de los Reyes, Tres Cantos, Alcobendas y Pozuelo de Alarcón en el caso de Madrid.

“Varios son, por lo tanto, los factores que explican estas pautas de localización. En el caso de la IC que genera y difunde información resulta evidente la conveniencia de su proximidad a las sedes de Gobierno, ministerios, instituciones públicas, organismos financieros y mercantiles y aquellas instalaciones en donde se generan eventos deportivos y culturales. En el caso de las productoras y distribuidoras de programas audiovisuales de ocio, éstas buscan la cercanía a aquellas empresas a las que venden casi la totalidad de sus productos (radios y televisiones públicas, autonómicas y privadas). Para un tercer grupo de empresas, las distribuidoras y exhibidoras de cine y productos sonoros, la concentración territorial de los consumidores y de las cadenas de exhibición parece explicar su distribución territorial.” (Gamir Orueta, 2005: 194).

Sin pretensión de hacer un análisis exhaustivo de cada sector, se ofrecen a continuación algunos datos relevantes que dan cuenta de la situación de cada uno durante el proceso de elaboración de la Ley General de la Comunicación Audiovisual.

#### 5.2.3.1 Prensa y revistas

En el momento de sanción de la Ley General de la Comunicación Audiovisual la situación de la prensa escrita ya era delicada desde hacía algún tiempo debido fundamentalmente a la revolución que las nuevas tecnologías han supuesto para el sector (Bustamante, 2002). En España, la difusión ha sido tradicionalmente alta gracias a los periódicos deportivos y a la prensa regional, aunque el número de ventas en 2010 ya se había reducido considerablemente en comparación con respecto a los datos que obtuvo el sector entre los años 2004 y 2008 (AIMC, 2010) .

“La tasa de lectura de periódicos en España no ha variado considerablemente en los últimos diez años, pero el porcentaje sigue por debajo de otros países europeos. La prensa gratuita ha llegado a un amplio público y ha ganado fuerza comercial. El periódico más leído es 20 Minutos, un periódico gratuito de tirada nacional lanzado el 3 de febrero de 2000, con una media de 2.222.000 de lectores diarios. El segundo más leído es el deportivo Marca (2.911.000 lectores), mientras que el tercero es El País con 1.997.000 lectores. Lo siguen otro periódicos gratuitos, Qué, con 1.464.000 lectores, y el otro deportivo AS, con 1.440.000. El Mundo, histórica competencia de El País, se encuentra en el sexto lugar, con 1.245.000 lectores diarios. Los periódicos, como ya se ha indicado, mantienen sus ingresos gracias a otros productos, la publicidad y el merchandising.” (De la Sierra et al., 2010: 13)

Durante este periodo también resultaba interesante la presencia de publicaciones de difusión gratuita con la publicidad como modelo de negocio. En el sector de la prensa y las revistas, éstos eran vistos con recelo por representar una amenaza (Bustamante, 2002). Por lo que a las revistas se refiere, es destacable que el mercado español acepta de buen grado la prensa rosa o del corazón, que además tiene buena difusión tanto en la prensa escrita como en programas de televisión (Bustamante, 2002). Las revistas femeninas lideran el mercado de las revistas, también en fase de estancamiento.

La mayoría de lectores son mujeres y el porcentaje más alto de lectura se sitúa entre los 25 y 44 años (sean mujeres u hombres) (AIMC, 2010).

### 5.2.3.2 Televisión

En el año 2008 la televisión seguía siendo el medio de comunicación más consumido en España, la media diaria de consumo televisivo era de 227 minutos (De la Sierra et al., 2010). En ese momento, la Corporación RTVE emite dos canales de ámbito nacional en analógico —La Primera (TVE1) y La Segunda (TVE2)— y otros tres en digital. Además, otros doce entes públicos similares formaban la Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos (FORTA). Cada una de estas entidades regionales tenía uno o dos canales televisivos (Badillo, 2010, 2011). La transición del sistema analógico al digital —el llamado apagón analógico— concluiría el 2 de abril de 2010. Las redes analógicas pertenecientes a las televisiones privadas (Antena 3, Telecinco, Cuatro y La Sexta) se transformarían todas entonces en digitales, acompañadas por VeoTV y NetTV, que eran exclusivamente digitales desde su concesión en 2000. La penetración de la televisión por cable es muy baja en comparación con el caso argentino.

A partir del año 2008 y como se señalará más adelante, comienza a producirse un descenso de los ingresos publicitarios de las televisiones nacionales que condicionarán las reivindicaciones de las asociaciones del sector para que se establezca un cambio de normativa que reforme la estructura del sector.

### 5.2.3.3 Radio

El peso específico de este sector en el conjunto del mercado de las telecomunicaciones, audiovisual y servicios interactivos, aunque importante, es pequeño en términos de audiencia e inversión publicitaria. Cabe no obstante señalar algunas cuestiones que permitan explicar cuál es la estructura y tamaño del sector durante el proceso de elaboración de la Ley General de la Comunicación Audiovisual.

El mercado de la radio en España se caracteriza por tener una estructura diferente a la del resto de países europeos. El espacio radioeléctrico es un recurso público que administra el Estado, y este crea su propia red de emisoras y además otorga licencias para la explotación de radio a particulares y empresas privadas, mientras el tejido comunitario es extremadamente débil. Como resumen Badillo y Pérez Alaejos “existen [...] grupos radiofónicos públicos o privados, que mantienen diversas cadenas radiofónicas que emiten sus productos a través de las emisoras o estaciones en cada territorio, sean estas propiedad de los grupos o asociadas/afiliadas a ellos” (Badillo y Pérez Alaejos, 2012). Las concesiones se entregan por lo general primando los criterios de control político e ideológico sobre los de calidad y viabilidad (Bustamante, 2002). A diferencia de la televisión, la radio no ha conseguido aún realizar con éxito su transición al digital (Badillo, 2006; Bonet, Corominas, Fernández Alonso, y Díez, 2009)

Debido a los cambios de propiedad que acontecieron durante la década de los noventa se forman importantes corporaciones multimédios, en las que la radio pasó a ser una parte relevante de su estructura (Bustamante, 2002). Este es el caso de Unión Radio (hoy PRISA Radio) o de Onda Cero, parte de la estructura de Atresmedia. COPE, que tiene como accionista mayoritario a la Conferencia Episcopal Española y la hoy desaparecida Punto Radio son otros de los grandes grupos de la radio en España en 2009.

Con respecto a la audiencia de radio en España, ésta aumentó en 2009 respecto a años anteriores. Un 55,1% de la población mayor de 14 años escuchaba la radio en 2009, 2,2 puntos porcentuales más que en 2008. A pesar de que el modelo parece estar asentado en una estrategia de competencia

directa en todos los horarios de la parrilla con programas tipo magazín (Díaz Nosty, 2006), cabe destacar que en 2008 por primera vez hubo una clara preferencia de los oyentes por las emisoras temáticas, ya que el 31,1% escuchó programación temática frente al 27,9% que escuchó radios generalistas en 2009 (SGAE, 2010).

#### 5.2.3.4 Cine

Ciertos datos positivos en 2009 permiten a la industria española del cine levantar ligeramente el vuelo, muy condicionado en los años anteriores por el efecto de la piratería y las descargas ilegales sobre el sector. En ese momento el número de espectadores y la recaudación parecen mostrar una tendencia positiva con respecto a los años precedentes, así el número de espectadores aumentaría 2,7 millones y la recaudación se encrementaría en 54 millones de euros. Sin embargo, la exhibición vendría marcada por el descenso del número de pantallas y de la cifra de películas proyectadas. Es en este mismo periodo cuando comienza a materializarse un desarrollo importante de las proyecciones en 3D (SGAE, 2010).

Bajo el predominio de la industria estadounidense, el cine en España se encuentra constreñido por la pequeña talla del mercado nacional, sin embargo en este periodo películas como “Ágora”, “Planet 51” y “Celda 211” permitieron alzar en cierta medida los datos de número de espectadores y recaudación (SGAE, 2010).

#### 5.2.3.5 Internet

Según datos del Anuario SGAE (2010) la penetración de Internet en España en 2009 ya alcanzaba a casi el 45% de los hogares. Además, el mercado tecnológico comenzaba entonces a lanzar cada vez más productos y dispositivos que permitían acceder a la red casi desde cualquier localización y punto geográfico. En este mismo año, la incorporación de Internet a las actividades cotidianas dentro del entorno del hogar y el hecho de que se hubiera convertido en una de las principales fuentes de información, estaba produciendo que otras actividades y medios de comunicación se vieran desplazados o relegados a un segundo lugar (AIMC, 2010; SGAE, 2010).

### 5.2.4 Concentración

En el periodo en el que se gestó la Ley General de la Comunicación Audiovisual, investigadores como Almirón (2009) denunciaban un alto grado de concentración en el mercado de medios de comunicación en España, además de una elevada dependencia del capital financiero. En 2008 operaban en España hasta 32 grupos privados con ingresos superiores a los 10 millones de euros procedentes de medios de comunicación. Almirón (2009) identifica 13 grupos que facturaban más de 100 millones de euros en España a través de su actividad en este sector de las industrias culturales.

**Tabla 20. Principales grupos privados que operan en España en el sector de los medios de comunicación según ingresos en 2007.**

Grupo	Ingresos procedentes de Medios de Comunicación en España		Importe neto de la cifra de negocios global del grupo	
	Millones €	% sobre ingresos totales	Millones €	Crecimiento vs 2006 en %
PRISA	1.940	80	3.619	32,7
Mediaset España	1.082	26,8	4.033	8,6
Vocento	830	90,8	914	5,2
RCS Media Group	629	23	2.738	15
Planeta + Planeta DeAgostini	541	34,9	1.551	15
Godó	369	94,1	392	3,4

Prensa Ibérica	346	100	346	4,8
Zeta	332	80	431	1,9
RBA+RBA Edipresse	269	56,9	356	41,9
Ono	262	16,2	1.616	6,4
Hola	135	100	135	8
Telefónica	123	0,2	56.441	6,7
Lagardère	118	1,4	8582	8,5
Total de los 32 grupos identificados	7.788	-	92.594	-

Fuente: elaboración propia a partir de Almirón (2009).

La tabla muestra el importante grado de concentración de los ingresos procedentes del sector de los medios de comunicación en España: PRISA representa el 25% de los ingresos de las 32 sociedades que facturan más de 10 millones de euros; los dos primeros grupos, PRISA y Mediaset España, aglutinan el 38% de los ingresos de las 32 sociedades que facturan más de 10 millones de euros; los cinco primeros grupos —PRISA, Mediaset, Vocento, RCS y Planeta— representan el 64% de los ingresos de las 32 sociedades que facturan más de 10 millones de euros; y los diez primeros grupos —PRISA, Mediaset España, Vocento, RCS, Planeta, Godó, Prensa Ibérica, Zeta, RBA y Ono— aglutinan el 84% de todos los ingresos registrados entre los 32 operadores identificados.

A esta situación han contribuido algunas características particulares del sistema de medios español pero también, y de manera profunda, la política de protección del pluralismo llevada a cabo, muchas veces incluso sin pretenderlo. España ha desarrollado su propia política de pluralismo de los medios basada en la limitación de propiedad de las emisoras nacionales y en evitar regulación crossmedia. Ambos hechos explican muchas de las tendencias y peculiaridades del sistema español de medios de comunicación en comparación con otros países mediterráneos europeos como Francia e Italia (Llorens, 2010).

Para tener una visión completa del sistema español de medios de comunicación, es importante entender que tiene una estructura de tres capas con base en los límites geográficos nacional, regional, y local (Llorens, 2010). Hay razones geográficas e históricas que justifican esta estructura. En primer lugar, las grandes distancias, las escasas redes de transporte y la baja densidad de población. Esto explica por qué hubo, desde el principio, tan pocos periódicos nacionales en España. Como factor político, esta estructura de tres capas se reforzó en reacción a las políticas dictatoriales de Franco por parte de la prensa regional. Su gobierno fue estrictamente centralista y en contra de cualquier autogobierno regional, aspiración que prevalecía en Cataluña, el País Vasco, y en menor medida, Galicia. Además en España, el sector de la radiodifusión nacional que está regulada por el gobierno central, y los sectores de la radiodifusión regional y local están regulados por cada gobierno regional. Como resultado de estas circunstancias históricas, algunos medios de comunicación regionales fueron, y siguen siendo, más importantes que sus contrapartes nacionales.

Como consecuencia, la concentración del sector de la prensa en España es una de las más bajas de los países europeos occidentales. En lo que respecta a la radiodifusión, la capa regional ha estado dominada por las emisoras públicas regionales, que han gozado de una posición de mercado importante en ciertas regiones durante algún tiempo: 15% de la cuota de audiencia española en su conjunto en 2008 (Llorens, 2010). La capa local de los medios de comunicación, sin embargo, es pequeña y con escasos recursos, salvo en las grandes ciudades como Madrid y Barcelona. Radios y prensa locales son los medios de comunicación dominantes en esta capa.

Y este es uno de los motivos principales por los cuales no ha habido ninguna regulación para limitar la concentración de la propiedad de la prensa en España. De hecho, la legislación no establece ningún límite a ningún sector específico sobre la propiedad de activos en el sector de la prensa. Por otra parte, no existen limitaciones específicas de medios cruzados, y las empresas pueden mantener

activos en todos los sectores de medios, siempre y cuando cumplan con la ley general de competencia y propiedad horizontal, normas aplicables al sector de la radiodifusión. Como resultado de ello, España podría considerarse una excepción, ya que carece de las reglas de propiedad cruzada de medios, que están en vigor en Italia, Francia, el Reino Unido, Alemania, y los Estados Unidos de América. Es así como España configura un sistema de medios con varios grupos multimedia medianos que compiten de manera feroz. El panorama mediático es así muy diferente del monopolio de Italia o de la debilidad del sistema de medios de Francia (Llorens, 2010).

Hay dos razones principales que explican esta diferencia: en primer lugar, una estricta regulación de concentración que se centró en la radiodifusión y en prevenir situaciones de monopolio desde el principio (a pesar de la progresiva liberalización que ha tenido lugar después), y en segundo lugar, la ausencia de reglas de propiedad cruzada de medios, lo que hizo posible la integración vertical de los grupos multimedia. La Ley de 1988 de Televisión Privada española estableció que ningún individuo o institución podía tener más del 25% de las acciones en cualquiera de las tres licencias nacionales disponibles. La idea defendida detrás de esta regulación hacía referencia a que la protección del pluralismo en la propiedad de cada compañía era un paso necesario para evitar una amenaza al pluralismo externo. Era también una manera de proteger el pluralismo interno, ninguna empresa puede tener un control completo sobre una televisión privada, debido a que se requiere un mínimo de cuatro accionistas. Como resultado, se desarrolló una difusión comercial oligopólica, con tres jugadores, dos televisiones abiertas y una de pago. Como operadores en un oligopolio, las dos principales cadenas privadas españolas nacionales estaban comercialmente dispuestas a no posicionarse ideológicamente, centrando sus esfuerzos en ofrecer entretenimiento y en la producción de programas populares y noticias sensacionalistas. Sin embargo, cuando la controversia política alcanzó su punto máximo en la década de 1990, cada estrategia y cada cambio en la titularidad se interpretó en términos políticos. Esto dio lugar a un sesgo ideológico más evidente en la programación de noticias ofrecido por las cadenas privadas (Soengas, 2005).

El umbral inicial del 25% de las acciones de propiedad en una licencia nacional de radiodifusión ha sido modificado varias veces en los últimos años, siempre en la misma dirección, hacia la liberalización. Una primera reforma de la Ley 10/1988, elevó el umbral de las acciones que un solo accionista podría tener en una empresa de televisión de 25% a 49% en 1998 (Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, 1998). Una segunda reforma, en 2002, realizó una serie de modificaciones menores a la actual difusión de leyes antimonopólicas en relación con las cadenas de televisión regionales y locales (Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, 2002). La tercera reforma de la Ley de Televisión Privada, era más importante: todo accionista era ahora capaz de mantener el 100% de las acciones de una emisora de televisión nacional, siempre que no tuviera más del 5% en otro canal de televisión (Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, 2003). Por lo tanto, se abandona la idea del pluralismo interno a través de la diversidad de los accionistas como una garantía para la protección del pluralismo. De hecho, estas modificaciones se implementaron como resultado de los problemas particulares de los principales operadores de televisión, o para ayudar a empresas de medios con ideas afines. Este fue el caso de Telefónica en 1998 cuando pretende un mayor control de Antena 3, y el de Vocento en 2003 cuando buscó una doble presencia en dos licencias nacionales de radiodifusión, Telecinco y NeoTV (Llorens, 2010). Resulta significativo además que estas tres modificaciones legales se produzcan en las leyes “ómnibus” de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado.

La reforma de 2003 también estableció algunas disposiciones para limitar la concentración en los tres diferentes niveles —nacional, regional y local— que todavía existen. En primer lugar, estas disposiciones prohíben a los titulares de licencias de radiodifusión de televisión nacionales seguir participando en las licencias de radiodifusión regionales o locales de televisión, cuando la población de ambas zonas supere el 25% de la población española. Esta prohibición afecta también a las



empresas con participaciones en una emisora regional que también estén interesados en poseer acciones en una estación local: las personas jurídicas o físicas, que directa o indirectamente posean el 5% del capital o de los derechos de voto de una licencia de radiodifusión regional no puede tener una participación significativa en ninguna otra estación local con la misma cobertura si la población cubierta supera el 25% del total regional. Como medida de seguridad final, si un individuo tiene una parte significativa del capital social o de los derechos de voto de una licencia de radiodifusión nacional, regional o local, esa persona no puede tener un interés significativo en otra licencia de radiodifusión en el nivel nacional, regional o local cuyos programas puedan recibirse simultáneamente en la misma zona. Por lo tanto, es posible tener participaciones en estaciones locales y regionales, pero no en la misma zona. Participación significativa, directa o indirectamente, significa un 5% o más del capital social o de los derechos de voto de una licencia de radiodifusión.

En lo que respecta a las medidas de control sobre la concentración radiofónica, fueron modificadas por la Ley 10/2005. Esta normativa establece que una misma persona física o jurídica podrá controlar hasta el 50% de las licencias de radiodifusión disponibles en un área determinada, siempre y cuando el número total de la superposición de licencias de radiodifusión en una misma zona no sea superior a cinco. Una persona puede también controlar hasta un tercio de las licencias de radiodifusión con cobertura total o parcial del Estado. Si sólo existe una frecuencia disponible en un área en particular, ninguna persona física o jurídica podrá controlar más del 40% de las licencias de radio de ese tipo de en la misma región o autonomía. Estos porcentajes se calculan excluyendo las estaciones de radio públicas, y los límites se aplican por separado a las estaciones de radio analógicas y digitales (Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo, 2005).

Este tipo de reforma encubierta o de regulación urgente de la radiotelevisión es una constante en la política de medios de comunicación de España. Sin embargo, aunque el procedimiento es legal, conduce a decisiones que no son necesariamente beneficiosas desde un punto de vista democrático, ya que lo que al final crea es un mosaico de leyes generales y urgentes para la regulación de la radiodifusión (Llorens, 2010).

### **5.2.5 Polarización ideológica**

Como se explicó en el marco teórico de esta investigación, Hallin y Mancini (2008) establecen tres modelos de sistemas mediáticos: el modelo mediterráneo o pluralista polarizado (Grecia, Italia, Portugal y España), el del norte de Europa o democrático corporativo (Austria, Países Bajos, Noruega, Suecia, Finlandia) y el modelo del Atlántico Norte o liberal (Estados Unidos de América, Canadá, Gran Bretaña). Dicha clasificación se realiza a partir de diferentes variables, como las características de la industria de la prensa, el nivel de profesionalización de la profesión periodística, el papel del Estado en los medios de comunicación y el grado de paralelismo político. Por su parte, Hallin y Papathanassopoulos (2002) plantean que los países del sur de Europa —Grecia, Italia, España y Portugal— tienen un sistema de medios con características diferenciales, que les distingue del resto de países europeos. Un perfil similar se encuentra en los países latinoamericanos, si bien con diferente intensidad. Según estos autores, son cinco los principales rasgos del sistema de medios en el sur de Europa: bajo nivel de difusión de diarios, tradición de periodismo político, instrumentalización de los medios de comunicación privados, politización de la radio y televisiones públicas y limitado desarrollo del periodismo como profesión autónoma. Para estos autores (Hallin y Mancini, 2008; Hallin y Papathanassopoulos, 2002) el concepto de paralelismo político hace referencia al grado de politización de los medios de comunicación. En los países del modelo pluralista polarizado la característica principal que define esta variable es el hecho de que los sindicatos de periodistas son pequeños o no tienen una gran presencia. Además, la formación de los periodistas comienza de manera tardía. Tampoco las asociaciones de editores son muy fuertes, pero tienen mayor presencia.

“En los cuatro países del sur de Europa el periodismo se aleja del afán de neutralidad que enarbola la prensa anglosajona y se decanta por un posicionamiento partidista. El comentario político es un género habitual que evidencia un exceso de opinión interesada y un déficit de información contrastada.”(Miguel de Bustos y Pozas, 2009: 45).

Además, en este modelo pluralista polarizado, las relaciones entre el poder político y los medios de comunicación suelen ser estrechas. El caso más extremo sería el de Italia, donde en el año 2008 Silvio Berlusconi, además de ser primer ministro, poseía los tres canales de televisión privados más importantes del país (Canale 5, Italia 1 y Rete 4), y el principal grupo publicitario (Publitalia 80, Digitalia 8 y Publieurope). También era accionista mayoritario de uno de los mayores grupos editoriales de prensa transalpina (Mondadori). Su hermano Paolo era en esa época el dueño del periódico *Il Giornale*, y su mujer —Verónica Lario— propietaria del diario *Il Foglio* (Miguel de Bustos y Pozas, 2009). Sin embargo, es cierto que resulta complicado establecer una relación directa y directamente proporcional entre el control mayoritario de los medios y los resultados positivos en materia político-electoral, ya que el propio Silvio Berlusconi perdió las elecciones legislativas en los años 1996 y 2006 en Italia. A pesar, por tanto, de que es difícil establecer relaciones de causa-efecto en esta materia, en España, al igual que en el caso argentino, la mediatización de la política ha sido un factor clave en la historia política de los medios en España, el poder político ha utilizado tradicionalmente a los medios de comunicación como portavoces con el fin de ganar en visibilidad y poder (Martínez Nicolás, Humanes, y Saperas Lapiedra, 2014).

“En este marco, la historia y desarrollo del sistema nacional de comunicación viene lastrado por una lógica de desenvolvimiento autoritaria y paternalista. Las políticas liberalizadoras, lejos de atenuar o redefinir esta norma del sistema, han incidido y reforzado el modelo de “pluralismo polarizado”, cuyo efecto más visible y manifiesto en España es la llamada “guerra mediática”, reproduciendo así el mapa económico-político prefigurado durante la década de los ochenta en Europa, por el que las fuerzas políticas mayoritarias, realimentan de forma simbiótica, sus comunes intereses en la distribución de los espacios de poder y de negocio político-informativo.” (Sierra, 2008: 55).

Y esto, como ocurre en el caso argentino, contribuye también a incrementar la sensación de polarización ideológica en el sistema mediático de un país. Pero además:

“En España no es difícil encontrar relaciones entre empresarios y propietarios de los medios con el poder o con los partidos políticos. Esto permite a los titulares de los medios conseguir favores políticos que se traducen en nuevas posibilidades de crecimiento para las empresas de comunicación. [...] Los grupos de comunicación utilizan la política para favorecer su crecimiento, mientras que el proceso opuesto tiene más matices y complejidades. En el caso de Berlusconi, la hipótesis más extendida es que también utiliza la política para el crecimiento de su imperio mediático.” (Miguel de Bustos y Pozas, 2009: 45).

No obstante, a pesar de que la hipótesis de ambos autores refiere que la polarización en términos mediáticos ha sido tradicionalmente alta en el país, vislumbran ciertos espacios en los que parecieran estar dando muestras de una cierta despolarización ideológica de los medios en España. Explican con detalle para ejemplificarlo lo sucedido en las llamadas “Guerras del fútbol” entre contendientes mediáticos de diferente signo ideológico y la polarización acaecida en torno a los atentados del 11 M entre medios situados en similares posiciones de derecha (Miguel de Bustos y Pozas, 2009).

### **5.3 *Agenda building* y construcción social del problema**

A continuación se realiza un análisis del régimen jurídico de los medios de comunicación en España previo a la sanción de la Ley 7/2010, que contribuirá a comprender cómo la necesidad en ese momento de reordenar y unificar una normativa que en muchos casos había ido reconociendo

realidades con posterioridad a su surgimiento, como por ejemplo el caso de la Ley de Tercer Canal, la Ley de Televisión Privada —que se sanciona como consecuencia de un proceso judicial previo— o la conocida como Ley del Cable, se convirtió en prioridad para el partido político en el gobierno en ese momento, el PSOE. En el caso español se acusaba por tanto la falta de una legislación que aglutinase el conjunto de normas dispersas existentes y en constante cambio en torno al audiovisual:

“Este Estado nunca antes había tenido una ley estatal que regulase la materia de comunicación audiovisual en un solo documento amplio y riguroso. Lo que había hasta ese momento era una especie de “sopa castellana” en la que las leyes audiovisuales se mezclaban unas con otras sin tener una base común en la que se pudieran apoyar (planes técnicos, Real Decreto de la TDT de pago, Ley de financiación de RTVE, Ley de medidas urgentes en materia de Telecomunicaciones, los nunca puestos en marcha Consejo de Medios Audiovisuales y Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, etc.)” (Meda, 2012: 64-65).

Tras la finalización de la II Guerra Mundial son dos los sistemas tradicionales de funcionamiento del medio televisivo que se conforman: uno, el modelo europeo, desarrollado a partir de la concepción de la televisión como un servicio público gestionado por el Estado; y otro, el modelo estadounidense, comercial y privado, en el cual el Estado ni gestiona televisiones ni produce contenidos (Richerí, 1983). En España el desarrollo de los medios de comunicación se enmarcó desde sus inicios dentro del modelo europeo. En este sentido, cabe señalar que la evolución legislativa del sector demuestra que su contenido no puede explicarse al margen de la Constitución Española y de su interpretación por parte de los Tribunales: en efecto, sus artículos 20 y 38, que establecen respectivamente el derecho a la libertad de expresión y de información, y el derecho a la libertad de empresa, constituyen el punto de apoyo básico de los virajes legislativos de mayor calado en materia televisiva, en especial a partir de su explicación y desarrollo en las sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional españoles.

Como se ha dicho ya, la primera norma reguladora de los servicios de televisión en España es el conocido como Estatuto de la Radio y Televisión, de 1980, en el que se establece por vez primera la configuración de Radio Televisión Española (RTVE), cuyas emisiones televisivas se habían iniciado en 1956, durante la dictadura de Franco. Aunque su contenido es determinante a la hora de entender el funcionamiento del citado Ente Público y de sus órganos de administración y dirección, su influencia ha ido más allá, estableciendo el carácter jurídico de todos los servicios de radio y televisión en España, en el párrafo 2 de su artículo 1: “La radiodifusión y la televisión son servicios públicos de titularidad estatal” (Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, 1980). De este modo, es el Estado el único sujeto que por ley posee el derecho a emitir servicios de radiodifusión televisiva, excluyendo la posibilidad de que una empresa privada pueda ser sujeto de este mismo derecho, lo que en la práctica impidió durante los siguientes ocho años la existencia de iniciativa privada en la televisión.

Pero la idea de la titularidad estatal de la televisión fue pronto cuestionada, cuando en el mismo año 1980 la empresa Antena 3 solicitó al gobierno autorización para la puesta en marcha de una televisión de ámbito nacional, que se resolvió con la denegación de la solicitud por parte del Ministerio de Presidencia a través del llamado silencio administrativo, es decir, la no respuesta de la Administración Pública. Este hecho provoca que en agosto de 1981 Antena 3 plantee un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional reclamando su derecho “[...] a establecer, gestionar y explotar la producción y transmisión de imágenes y sonidos por medio de la televisión para todo el ámbito nacional [...]” (Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1982, sobre recurso de amparo nº 227/81, de 31 de marzo, 1982), lo que no sólo sirvió para conocer la postura del Tribunal al

respecto, sino también para una mejor comprensión del artículo 20 de la Constitución Española<sup>46</sup>. El recurso de amparo presentado se apoyó en el contenido de dicho artículo, así como en el artículo 38 del mismo texto, que proclama la libertad de empresa<sup>47</sup>, entendiendo Antena 3 que la libertad de expresión y la libertad de información carecen de efectividad si no existe libertad para crear los medios de comunicación que pongan en práctica ambas libertades. El Tribunal se mostró de acuerdo con esta idea al entender que:

“[...] el derecho de difundir las ideas y opiniones comprende en principio el derecho de crear los medios materiales a través de los cuales la difusión se hace posible.”(Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1982, sobre recurso de amparo nº 227/81, de 31 de marzo, 1982)<sup>48</sup>.

Sin embargo, la fuerza lógica de este argumento no era suficiente para la concesión de amparo, puesto que el Tribunal interpretó que la apertura a la competencia privada en los servicios de televisión debía provenir de una decisión del legislador, no de los tribunales:

“En nuestro ordenamiento jurídico se ha constitucionalizado el control parlamentario de la televisión pública estatal y que la llamada ‘televisión privada’, en cuyo favor postula la sociedad ‘Antena 3, S.A.’, no está necesariamente impuesta por el artículo 20 de la Constitución. No es una derivación necesaria del artículo 20 aunque, como es obvio, no está tampoco constitucionalmente impedida. Su implantación no es una exigencia jurídico-constitucional,

---

<sup>46</sup> El artículo 20 de la Constitución española constituye el eje a partir del cual se articula toda la normativa jurídico-comunicativa en España, dada la fundamentalidad de su contenido:

1. Se reconocen y protegen los derechos:
  - a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
  - b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
  - c) A la libertad de cátedra.
  - d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.
2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.
3. La Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.
4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia. 5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial”. Cfr. Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, publicada en BOE de 28 de diciembre de 1978.

<sup>47</sup> El artículo 38 de la Constitución española dice: "Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación".

<sup>48</sup> Merece la pena destacar cómo la sentencia vincula estrechamente la creación de medios de comunicación con la plasmación práctica del pluralismo informativo e ideológico:

“El artículo 20.1 de la Constitución dice, como es sabido, que se reconocen y protegen los derechos de “expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”. Se ha señalado acertadamente que se trata ante todo de un derecho de libertad, por lo que básicamente significa ausencia de interferencias o de intromisiones de las autoridades estatales en el proceso de comunicación. Sin embargo, en otro plano significa el reconocimiento y garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático [...]” (Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1982, sobre recurso de amparo nº 227/81, de 31 de marzo, 1982)

sino una decisión política que puede adoptarse [...]” (Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1982, sobre recurso de amparo nº 227/81, de 31 de marzo, 1982).

La exclusividad de emisiones ejercida por TVE cesó en 1982 con la creación de la televisión autonómica vasca y, un año después, con el nacimiento de la televisión autonómica catalana y el reconocimiento jurídico general de las televisiones autonómicas en la denominada Ley del Tercer Canal. El Estatuto de la Radio y la Televisión contemplaba esta posibilidad en su artículo 2. La creación de los entes públicos Euskal Irrati Telebista (EITB) y Radio Televisió de Catalunya (RTVC) se produjo en mayo de 1982 y 1983 respectivamente, cuando todavía no había sido aprobada la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, que reconoció el derecho de las comunidades autónomas a solicitar la gestión de un canal de televisión de titularidad estatal al gobierno. Las razones de que Cataluña y el País Vasco crearan sus propios servicios de radio y televisión con anterioridad a la Ley del Tercer Canal son básicamente dos: por una parte, las dos Comunidades accedieron a la transferencia de sus competencias por la “vía rápida”, al reconocerles el artículo 149 de la Constitución Española cierta capacidad reguladora sobre “las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social [...]”; por otra parte, los Estatutos de Autonomía de ambas Comunidades señalaban específicamente su derecho a la creación, mantenimiento y regulación de sus propios medios de comunicación, lo que fue interpretado como un derecho independiente de las competencias asumidas.

Sin embargo el monopolio de TVE no finalizó realmente hasta mayo de 1988, fecha en la que se aprueba la Ley de Televisión Privada de ámbito nacional. Dicha Ley mantuvo la configuración jurídica de la televisión marcada por el Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980, permitiéndose ahora la gestión indirecta de tres canales de televisión a empresas privadas, pero recordando que la televisión constituía un servicio público de titularidad estatal:

“La titularidad estatal del servicio público no implica, sin embargo, un régimen de exclusividad o de monopolio, sino que, por el contrario, la gestión del servicio puede ser realizada en forma directa, por el propio Estado, y de una manera indirecta, por los particulares que obtengan la oportuna concesión.” (Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, 1988).

La Ley fijó en tres el número de concesiones que haría el gobierno a través de un concurso público, con una duración de 10 años, renovables por períodos iguales. La adjudicación, según la Ley, se haría a favor de las ofertas más ventajosas para el interés público, valorando prioritariamente las garantías ofrecidas por los concurrentes para la salvaguarda de la pluralidad ideológica. Entre los criterios a cumplir por las concesionarias, además de la garantía de su contribución al pluralismo ideológico, constaron: la viabilidad técnica y económica del proyecto, su capacidad para ofrecer una programación de cobertura geográfica más limitada —es decir, su capacidad para efectuar desconexiones territoriales—, y su proyecto de programación en convergencia con los intereses del público.

En relación con las previsiones de programación, la Ley establecía como criterio para la adjudicación la necesidad de que las concesionarias contribuyesen de forma manifiesta al impulso de la industria audiovisual española y comunitaria, estableciendo una proporción adecuada —aunque no especificada— entre la producción nacional, la de la Unión Europea y la de otros países. Este dato, lejos de ser anecdótico, se reconoce hoy día como una de las aportaciones más positivas de las televisiones privadas españolas: la creación de una industria audiovisual propia, especialmente desarrollada en el campo de la ficción. Y es que, al tiempo que en España veía la luz esta Ley, la Unión Europea preparaba su Directiva de Televisión sin Fronteras, aprobada en 1989 e incorporada al sistema jurídico español en 1994 (Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de

Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva, 1994), en cuyo articulado se exige a las entidades que presten servicios de televisión que reserven el 51 por 100 de su tiempo de emisión anual a la difusión de obras europeas. En 1997 se revisa en la Unión Europea el contenido de la Directiva, que se traspone en España en 1999. El nuevo texto mantiene este criterio, al que añade la obligatoriedad de que los operadores de televisión destinen un mínimo del 5 por 100 de los ingresos del ejercicio anterior a la financiación de largometrajes cinematográficos y películas para televisión europeas (Ley 22/1999, de 7 de junio, de Modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, 1999). Además de éste, otros contenidos de gran interés incluidos en la Directiva, tanto en su versión de 1989 como en la de 1997, son la fijación de los límites legales de la publicidad televisada y la protección de los menores frente a la publicidad y la programación audiovisual.

Si la llegada de la televisión privada de ámbito nacional reinterpretó la titularidad estatal de la televisión, al vincularla a la posibilidad de un sistema de gestión indirecta, una situación bastante similar se produjo en 1995 con el reconocimiento jurídico de una realidad ya entonces tangible en España: la televisión local por ondas. La Ley de Televisión Local por Ondas Terrestres fue aprobada en diciembre de ese año, con la intención de enmarcar jurídicamente a las más de trescientas emisoras locales ya existentes en España y de establecer los parámetros legales de funcionamiento para aquéllas otras que desearan iniciar su actividad (Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, 1995). La Ley significó otro paso adelante en la liberalización de la televisión al permitir la iniciativa privada en el ámbito local, con una cobertura delimitada por el núcleo urbano principal del municipio, en el que podrán existir hasta dos emisoras, una de ellas gestionada directamente por el ayuntamiento y la otra por particulares si el espectro radioeléctrico lo permite, mediante concesión administrativa, por un plazo de cinco años, renovables por otros cinco. Una de las cuestiones más interesantes de la Ley es la referida a la prohibición de las emisiones en cadena, reconociéndose como tal “aquellas televisiones locales que emitan la misma programación durante más del 25 por ciento del tiempo total de emisión semanal, aunque sean en horario diferente”(Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, 1995). Sin embargo, la misma Ley entiende que las comunidades autónomas tienen derecho a autorizar, siempre que los ayuntamientos afectados se muestren conformes, este tipo de emisiones cuando concurren las siguientes circunstancias: proximidad territorial y proximidad de identidades sociales y culturales. Por último, para la legalización de las emisoras que ya se encontraban en funcionamiento al aprobarse la Ley, se señaló la obligatoriedad de solicitar la concesión a las comunidades autónomas, debiendo cesar en su actividad en los ocho meses siguientes a la concesión del concurso, en caso de no haber obtenido el título habilitante correspondiente.

En el mismo año 1995 se ponen las bases jurídicas para los servicios de difusión por cable, aunque, en realidad, los servicios de televisión por cable habían entrado en funcionamiento con anterioridad, al margen de la laguna legal existente, pero habiendo sido autorizados por el Tribunal Constitucional (Sentencia Tribunal Constitucional 31/1994, de 31 de enero de 1994, sobre recursos de amparo nº 1513/1990 y 2074/1990, 1994; Sentencia Tribunal Constitucional 47/1994, de 16 de febrero de 1994, 1994; Sentencia Tribunal Constitucional 98/1994, de 11 de abril de 1994, 1994; Sentencia Tribunal Constitucional 171/1997, de 14 de octubre de 1997, 1997; Sentencia Tribunal Constitucional 240/1994, de 20 de julio de 1994, 1994; Sentencia Tribunal Constitucional 281/1994, de 17 de octubre de 1994, 1994; Sentencia Tribunal Constitucional 307/1994, de 14 de noviembre de 1994, 1994). La conocida como Ley del Cable no fue, en realidad, una norma concebida ex profeso para esta modalidad televisiva, sino para la implantación de la infraestructura de cable en España, a través del cual es posible ofrecer servicios televisivos, además de otros como telefonía, telebanca, telecompra, conexión a Internet, etc. Por ello, y aunque la Ley sí contiene

determinadas indicaciones para los programadores del cable, su objetivo básico fue configurar las etapas cronológicas para el inicio de los servicios de cable, la delimitación de las zonas geográficas sobre las que trabajaría cada operador —llamadas demarcaciones— y, sobre todo, el establecimiento del sistema de concurso público para la adjudicación de licencias, junto con los criterios que habían de cumplir las empresas que aspirasen a una concesión. La Ley estableció que por cada demarcación —cuyo ámbito geográfico sería acordado por las comunidades autónomas y ayuntamientos— existiría un operador de cable, mediante concesión otorgada por concurso público; pero, además, se le reconoció a la empresa pública Telefónica el papel de primer operador, mediante adjudicación directa sin concurso, en aquellas demarcaciones donde deseara ofrecer sus servicios (Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las Telecomunicaciones por Cable, 1995). La Ley fue derogada por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. Ambos documentos pretendían armonizar los servicios de telecomunicaciones por cable y, singularmente, el de difusión de televisión digital por cable. La ley de 2003 fue posteriormente modificada por la Ley 10/2005, que establece la liberalización efectiva del servicio.

La regulación del fenómeno de la digitalización de televisión en España, que técnicamente permite un mayor número de servicios televisivos con mayor calidad de emisión comenzó en 1998, a través del Real Decreto 2169, de octubre de 1998, por el que se aprobó el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal. Esta primera Ley confirmaba, al establecer un doble sistema de gestión directa e indirecta, que la televisión continuaría siendo un servicio público de titularidad estatal —tal y como se había definido en 1980—, y que sería la Administración Pública la encargada de otorgar, mediante concurso, los títulos habilitantes para la gestión indirecta. La gestión directa, lógicamente, se reserva para RTVE y para los entes autonómicos. Así, tanto el Ente Público como las televisiones de los gobiernos autonómicos disfrutarían de dos programas digitales respectivamente. Y a Antena 3, Tele 5 y Canal+ se les adjudicó un programa digital a cada una, que simultanearían con sus emisiones analógicas hasta el momento del “apagón analógico” —fijado posteriormente el 3 de abril de 2010 por el nuevo Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre<sup>49</sup> y el Reglamento para la prestación del servicio de TDT recogido en el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, ya con José Luis Rodríguez Zapatero al frente del ejecutivo. El resto de programas, de número indeterminado, serán adjudicados en función de la disponibilidades del espectro radioeléctrico y siempre que fueran técnicamente viables. A la vez, y dependiendo de que se tratase de programas estatales o de cobertura autonómica y local, serían el gobierno central o los gobiernos autonómicos los encargados de realizar dichas adjudicaciones. Así se concedieron septiembre de 1999 un grupo de múltiplex a Onda Digital (QuieroTV) para ofrecer servicios de televisión de pago y en marzo de 2000 las licencias exclusivamente digitales a NetTV y VeoTV.

En lo que respecta al medio radiofónico, la limitada disponibilidad del espectro radioeléctrico y la necesidad de su ordenación han sido las razones que han justificado la necesidad de reglamentación del medio en España, desde sus inicios aunque, sin duda, permitiendo una mayor oferta de emisoras que en el caso de la televisión. Así, la argumentación estrictamente técnica ha restado siempre interés al estudio del estatuto jurídico de la radio. Aunque los orígenes de su regulación se remontan a principios del siglo XX, el régimen jurídico de la radiodifusión sonora en la actual democracia no se definió específicamente hasta 1980, fecha en la que el Estatuto de la Radio y la Televisión la calificó, al igual que a la televisión, como servicio público de titularidad estatal. Sin embargo, la idea de titularidad estatal de la radiodifusión sonora no resultaba ser muy cuestionada, al contrario de lo sucedido con la televisión; probablemente, porque dicha calificación no supuso en ningún momento ni el cierre de las emisoras privadas que se hallaban en

---

<sup>49</sup> Entre las medidas que contenía el Plan se pueden destacar, además del adelanto del citado apagón desde el año 2012 al 3 de abril de 2010, el aumento en el número de emisoras de TDT durante el periodo transitorio desde el inicio de la TDT hasta el apagón analógico. Esto se hizo reutilizando las frecuencias libres tras la quiebra de Quiero TV, y reorganizando las analógicas que quedaron libres.

funcionamiento, ni su restricción futura en los mismos niveles que la televisión. En este sentido, la normativa radiofónica —antes y después del Estatuto de 1980— se ha preocupado, al margen de la ordenación del espectro radioeléctrico, de distribuir el modelo competencial entre Estado y Comunidades Autónomas y organizar el sistema de concesión de licencias por medio de concursos públicos además de, perfilar desde 1999 el camino jurídico de la radio digital terrestre, que mantendrá una estructura administrativa similar al sistema analógico y no mutará la idea de titularidad estatal de la radiodifusión sonora hasta la llegada de la Ley General de Comunicación Audiovisual de 2010.

En términos generales, por tanto, el régimen jurídico de la radio ha suscitado menos conflictos que el de la televisión; sin embargo, al repasar su desarrollo cronológico son obligadas dos menciones: la primera, al traspaso de competencias que tienen lugar en 1991 y 1992, por el cual las comunidades autónomas y los ayuntamientos adquieren la capacidad de otorgar concesiones sustituyendo al Estado central; la segunda, a dos cuestiones relacionadas con la implantación y desarrollo de los grupos radiofónicos en España a través de operaciones de absorción o del sistema de renovación de concesiones —cuestiones que, en ambos casos, los Tribunales se han encargado de resolver.

Obviamente el traspaso de competencias en materia radiofónica a comunidades autónomas y ayuntamientos guarda una estrecha relación con el principio de titularidad estatal de la televisión que no resulta incompatible con la descentralización de las decisiones administrativas, con objeto de potenciar, especialmente, el papel de los gobiernos autonómicos mediante el reconocimiento de determinadas competencias constitucionales. Así, la Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radiodifusión Sonora, permitió a los ayuntamientos la creación y mantenimiento de emisoras propias, dentro del ámbito municipal, sin necesidad de contar con la aprobación del Estado; y un año más tarde, el Real Decreto 1273/1992, de 23 de octubre, concedió, también a los gobiernos municipales, la capacidad de otorgar concesiones para la explotación de servicios ordinarios de radiodifusión sonora en FM. Curiosamente, en este mismo Real Decreto, dirigido básicamente a los ayuntamientos, encontraron su hueco y papel las comunidades autónomas que pasaron a disponer de: capacidad para supervisar y regular la radio en su ámbito geográfico, competencia para realizar concesiones y competencia para explotar directamente emisoras de radio. En cuanto a las cuestiones jurisprudenciales, en la interpretación de la legislación radiofónica no han existido grandes controversias hasta el momento—al margen de que las concesiones realizadas por los gobiernos hayan podido interpretarse en un sentido de mayor o menor afinidad ideológica—, con excepción de los casos referidos al deslinde de competencias entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos.

Frente a la radio y la televisión, el estatuto jurídico de la cinematografía resenta unos perfiles muy diferenciados; sin duda porque, entre otros posibles factores, la actividad cinematográfica —en sus diferentes vertientes: producción, distribución, exhibición, etc.— se ha desarrollado bajo la idea de libertad de iniciativa empresarial, sin encontrarse sometida al control propio de una titularidad estatal del medio —lógicamente, en el actual período democrático. Al margen de las medidas por las que se estableció la obligatoriedad de clasificar los productos cinematográficos en función de su contenido, apto o no apto para un público de determinada edad, la legislación española ha atendido a dos cuestiones principalmente: la aprobación de ayudas y subvenciones para la puesta en marcha de proyectos y actividades relacionadas con el sector; y el establecimiento de una legislación protectora de la industria cinematográfica española y comunitaria, frente a la pujanza de la industria estadounidense. Precisamente es este segundo aspecto normativo el que plantea mayor interés, puesto que el proteccionismo de la industria cinematográfica nacional se ha buscado a través de la imposición de las denominadas “cuotas de pantalla”, es decir, de la exhibición obligatoria de un determinado número de producciones nacionales o comunitarias en proporción al número de obras de terceros países exhibidas.



En la práctica, esta medida se concretó a través de la Ley 17/1994, de 8 de junio, de Protección y Fomento de la Cinematografía, en la que se exigía la exhibición de un día de películas nacionales o comunitarias por cada dos días de exhibición de películas de terceros países —para las salas de cine ubicadas en poblaciones de más de ciento veinticinco mil habitantes. Este baremo fue modificado en 1997 flexibilizando esta proporción al situarla de forma genérica en un día de películas nacionales o comunitarias por cada tres días de películas de terceros países, lo que implicó un paso adelante en la aplicación real y práctica de la idea de libertad de decisión empresarial. Finalmente, y pese a la impresión generalizada de que la modificación de esta ley daría paso a una desaparición total de las cuotas de pantalla, la Ley de Fomento y Promoción de la Cinematografía y el Sector Audiovisual (Ley 15/2001, de 9 de julio), mantuvo esta medida en términos idénticos, al entender que su continuidad aseguraría, en cierta forma, la buena situación de la industria en ese momento<sup>50</sup>. Junto al sistema de cuotas de pantalla, y con la misma finalidad, la ley de 1997 limitaba asimismo las licencias de doblaje para películas de terceros países, asignando un número mayor o menor a las distribuidoras en función de las películas comunitarias dobladas y de su recaudación. Así, se otorgarían tres licencias de doblaje para películas de terceros países por cada película comunitaria distribuida, bajo las siguientes condiciones: la primera licencia, a los diez millones de pesetas de recaudación de la película comunitaria; la segunda, a los veinte millones de pesetas; y la tercera, a los treinta millones de pesetas.

Con la llegada al gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero comenzaron las reformas en aras de estabilizar el servicio público de radiotelevisión española el cual estaba abocado a la quiebra, la definición del nuevo servicio de Televisión Digital Terrestre como un servicio de acceso general y gratuito, etc. Debido en parte a que estas reformas normativas figuraban en el programa electoral del Partido Socialista Obrero Español para las elecciones del año 2004, las expectativas de consecución de una serie de cambios progresistas en el sistema comunicativo español eran cuanto menos esperanzadoras (Sierra, 2008), si bien su alcance finalmente ha sido controvertido y podría advertirse que limitado (Bustamante, 2010; Zallo, 2010).

En la siguiente tabla puede consultarse la normativa vigente en materia de televisión antes de la sanción de la LGCA. Queda patente así además la necesidad jurídica de poner orden y concierto sobre la dispersión normativa en el sector audiovisual.

---

<sup>50</sup> Esta Ley quedaría derogada en el año 2007, durante la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero, por la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

**Tabla 21. Marco normativo del sector televisivo en España hasta la sanción de la LGCA**

Disposiciones Generales	Constitución Española de 27 de Diciembre de 1978.	
	Estatutos de Autonomía.	
	Ley 31/1987, de 18 de Diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones.	
	Ley 25/1994, de 12 de Julio, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva <sup>51</sup> .	Contiene normas comunes para garantizar la libre recepción en el territorio español de las emisiones de televisión procedentes de otro Estado miembro de la Unión Europea, regula la promoción y la distribución de obras europeas, la publicidad por televisión y contiene normas que tienen como objetivo la protección de los menores frente a la programación televisiva y la publicidad. Modificada por la Ley 22/1999, de 7 de Junio de 1999.
	Ley 12/1997, de 24 de Abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones.	
	Ley 11/1998, de 24 de Abril, General de Telecomunicaciones.	
	Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, publicada en el BOE el 31 de diciembre de 2003, por la que se modifica la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada; la ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres, y se establecen obligaciones de programación y limitaciones a la emisión en cadena de los servicios de televisión <sup>52</sup> .	
	Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.	
	Acuerdo de la Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades por el que se aprueba la propuesta de mandato-marco a la Corporación RTVE previsto en el artículo 4 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (II).	

<sup>51</sup> Expresamente derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

<sup>52</sup> Expresamente derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

Disposiciones específicas reguladoras de la Radio Televisión Pública.	Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. Ámbito estatal.	Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.
	Ámbito autonómico.	<p>Ley 46/1983, de 26 de Diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión<sup>53</sup>.</p> <p>Real Decreto 2296/1984, de 26 de diciembre, por el que se desarrolla la disposición transitoria de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión y se concede su gestión directa a la Generalitat de Cataluña para el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.</p> <p>Real Decreto 915/1985, de 25 de mayo, por el que se concede a la Comunidad Autónoma de Galicia la gestión directa del tercer canal de televisión.</p> <p>Real Decreto 321/1988, de 8 de abril, por el que se concede a la Comunidad Autónoma de Andalucía la gestión directa del tercer canal de televisión.</p> <p>Real Decreto 320/1988, de 8 de abril, por el que se concede a la Comunidad Valenciana la gestión directa del tercer canal de Televisión.</p> <p>Real Decreto 532/1988, de 20 de mayo, por el que se concede a la Comunidad de Madrid la gestión directa del tercer canal de televisión.</p> <p>Real Decreto 2887/1998, de 23 de diciembre, por el que se concede a la Comunidad Autónoma de Canarias la gestión directa del tercer canal de televisión.</p> <p>Real Decreto 1484/2001, de 27 de diciembre, por el que se concede a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha la gestión directa del tercer canal de televisión.</p> <p>Real Decreto 437/2004, de 12 de marzo, por el que se concede a la Comunidad Autónoma de Extremadura la gestión directa del tercer canal de televisión.</p> <p>Real Decreto 438/2004, de 12 de marzo, por el que se concede a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la</p>

<sup>53</sup> Expresamente derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

		<p>gestión directa del tercer canal de televisión.</p> <p>Real Decreto 1319/2004, de 28 de mayo, por el que se concede a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias la gestión directa del tercer canal de televisión.</p> <p>Real Decreto 1890/2004, de 10 de septiembre, por el que se concede a la Comunidad Autónoma de Aragón la gestión directa del tercer canal de televisión.</p> <p>Real Decreto 823/2005, de 8 de julio, por el que se concede a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la gestión directa del tercer canal de televisión.</p> <p>Ley 41/1995, de 22 de Diciembre, de televisión local por ondas terrestres<sup>54</sup>.</p> <p>Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital local.</p>
<p>Prestación del Servicio Público de Televisión de Titularidad Estatal en régimen de gestión indirecta. El régimen de la Televisión Privada.</p>	<p>Ámbito local.</p> <p>Ley 10/1988, de 3 de Mayo, reguladora de la Televisión Privada<sup>55</sup>.</p> <p>Real Decreto 1362/1988, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada.</p> <p>Real Decreto 951/1989, de 28 de julio, por el que se regula el Registro Especial de Sociedades Concesionarias para la gestión indirecta del servicio público esencial de televisión.</p> <p>Real Decreto 1160/1989, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento técnico del servicio de difusión de televisión y del servicio portador soporte del mismo.</p> <p>Ley 25/1994, de 12 de julio, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva<sup>56</sup>.</p>	

<sup>54</sup> Expresamente derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

<sup>55</sup> Expresamente derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

<sup>56</sup> Expresamente derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

	Ley 37/1995, de 12 de Diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite <sup>57</sup> .	
	Ley 42/1995, de 22 de Diciembre, de Telecomunicaciones por Cable.	
	Ley 17/1997, de 3 de Mayo, por la que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de Octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector.	
	Ley 21/1997, de 3 de Julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos <sup>58</sup> .	Pretende garantizar que todos los acontecimientos de esta índole y de especial importancia, puedan ser vistos por todos los ciudadanos en abierto.
	Real Decreto 991/1998, de 22 de mayo, mediante el cual se crea el Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas.	
	Real Decreto 1462/1999, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula el derecho de los usuarios del servicio de televisión a ser informados de la programación a emitir, y se desarrollan otros artículos de la Ley 25/1994, de 12 de julio, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio.	
	Real Decreto 1652/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles.	
	Real Decreto 946/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba la incorporación de un nuevo canal analógico de televisión en el Plan técnico nacional de la televisión privada, aprobado por Real Decreto 1362/1988, de 11 de noviembre.	

<sup>57</sup> Expresamente derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

<sup>58</sup> Expresamente derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

	Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional <sup>59</sup> .
Legislación relativa a la TDT	Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, por el que se modifica la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo.
	Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan Técnico nacional de la televisión digital local (Publicado en el BOE de 8 de abril de 2004).
	Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la Televisión Digital Terrestre (Publicado en el BOE de 30 de julio de 2005; corr. err., BOE de 20 de septiembre de 2005).
	Real Decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre (Publicado en el BOE de 30 de julio de 2005).
	Real Decreto 946/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba la incorporación de un nuevo canal analógico de televisión en el plan técnico nacional de la televisión privada, aprobado por el Real Decreto 1362/1988, de 11 de noviembre.
	Orden ITC/2476/2005, de 29 de julio, por la que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrestre.
	Orden ITC/1077/2006, de 6 de abril, por la que se establece el procedimiento a seguir en las instalaciones colectivas de recepción de televisión en el proceso de su adecuación para la recepción de la televisión digital terrestre y se modifican determinados aspectos administrativos y técnicos de las

---

<sup>59</sup> Expresamente derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

	<p>infraestructuras comunes de telecomunicación en el interior de los edificios (Publicada en el BOE de 13 de abril de 2006).</p> <p>Orden ITC/2212/2007, de 12 de julio, por la que se establecen obligaciones y requisitos para los gestores de múltiples digitales de la televisión digital terrestre y por la que se crea y regula el registro de parámetros de información de los servicios de televisión digital terrestre.</p>	
--	---	--

Fuente: elaboración propia.

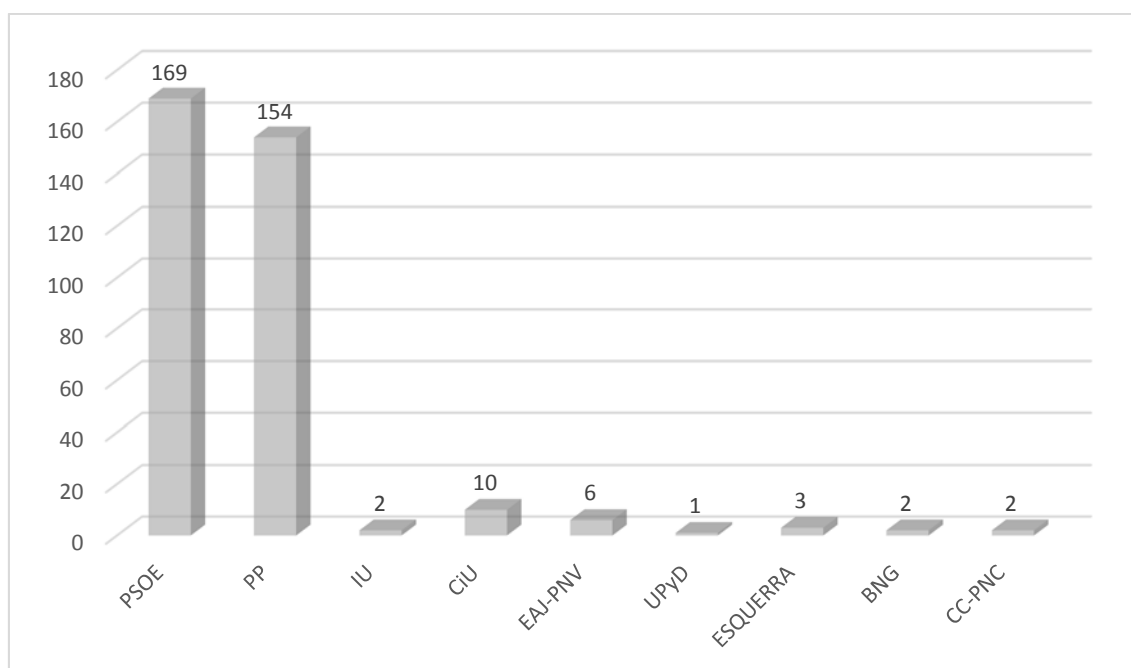
### 5.3.1 Configuración y dinámica parlamentaria del poder legislativo durante la fase de *policymaking*

Los partidos políticos mayoritarios en España son el Popular (PP) y el Socialista Obrero Español (PSOE). Desde 1982 estos dos partidos políticos se han repartido el poder, estando desde entonces siempre uno de ellos ocupando el y el otro como principal partido de la oposición. Existen además otros partidos y grupos de menor influencia política.

Como se ha señalado antes, el Poder Legislativo en España recae en las llamadas “Cortes Generales” (Parlamento Español), compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado, cuyos miembros son elegidos cada cuatro años. Procede reseñar ahora por tanto cuál era la configuración parlamentaria de ambas Cámaras antes y durante el proceso de elaboración de la LGCA, ya que como se explicará más adelante su primer anteproyecto data del año 2005, tan solo un año después de la llegada al gobierno del Partido Socialista Obrero Español, tras ocho años de gobierno del Partido Popular —la legislatura inmediatamente anterior con mayoría absoluta—, con José Luis Rodríguez Zapatero al frente.

Como resultado de las elecciones generales que se celebraron tan solo tres días después de los atentados terroristas en Madrid del 11 de marzo de 2004, el PSOE volvió a obtener mayoría simple de diputados en el Congreso, 164 de los 350 escaños que componen la cámara baja, logrando después de ocho años colocarse de nuevo al frente del ejecutivo. La composición parlamentaria tras las elecciones generales de 2004, quedó repartida como refleja el siguiente gráfico:

**Ilustración 1. Distribución Congreso de los Diputados tras las elecciones generales de 2004.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Ministerio del Interior

En el Senado, sin embargo, los resultados fueron diferentes. Allí el Partido Popular continuaría teniendo mayoría, aunque esta vez simple, con 102 senadores. El PSOE obtuvo 81 y el resto de escaños quedaron repartidos entre partidos y coaliciones minoritarias: 12 para Entesa Catalana de Progres (PSC-ERC-ICV), 6 para Eusko Alderdi Jeltzalea y Partidos Nacionalista Vaco (EAJ-PNV), 4 para Convergencia i Unió y 3 para Coalición Canaria.



Cuatro años después, concretamente el 9 de marzo de 2008 se celebraron de nuevo elecciones a Cortes Generales en España. Fueron las décimas elecciones generales desde la Transición, y sirvieron para renovar los 350 escaños del Congreso de los Diputados y 208 del Senado. Los resultados de las elecciones generales dieron como vencedor al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que obtuvo 169 escaños al Congreso de los Diputados (5 más que en 2004) frente al Partido Popular (PP) que obtuvo 154 diputados (6 más que en 2004). Convergencia i Unió (CiU) logró los mismos diputados que en 2004, 10 en total. Izquierda Unida (IU) quedó en sexto lugar en número de escaños —a pesar de ser el tercer partido más votado— por lo que perdió el grupo propio en el Congreso de los Diputados al conseguir solamente 2 escaños lo que lo obligó a pactar con Esquerra Republicana de Catalunya para formar un grupo parlamentario conjunto. Por otra parte el Partido Nacionalista Vasco (PNV) perdió un escaño, pasando de 7 a 6 diputados, al igual que Coalición Canaria (CC), que pasa de 3 a 2 diputados. El Bloque Nacionalista Galego (BNG) y Nafarroa Bai (Na-Bai) mantuvieron sus escaños, mientras que Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) perdió 5 diputados. Unión Progreso y Democracia (UPyD) consiguió un diputado.

En el Senado el PSOE obtuvo 89 puestos, ocho más que en 2004, mientras que el Partido Popular perdió uno para quedarse en 101. La Entesa Catalana de Progrés, que agrupa a PSC, ERC, ICV y EUiA obtuvo 12 senadores.

Estas elecciones fueron las que propiciaron una mayor igualdad entre fuerzas de izquierda y de derecha en el Congreso desde la democracia, con una pequeña diferencia (177-173) para las izquierdas. La exigua mayoría izquierdista permitió la continuidad de Zapatero durante toda la legislatura, a pesar de que la sombra de la moción de censura planeaba sobre el Parlamento en diversos momentos a lo largo de la legislatura (El País, 2010; Méndez, 2010).

Cabe señalar en este espacio a continuación el calendario seguido durante el proceso de elaboración de la Ley General de la Comunicación Audiovisual. El 7 de enero de 2010, la Comisión Constitucional del Congreso aprobó el texto en primera instancia y lo envió al Senado. Previamente, durante su tramitación en Cortes, el PLGCA experimentó algunas modificaciones a partir de las enmiendas planteadas por los grupos parlamentarios. En el Senado se aprobó el PLGCA el día 10 de marzo con la incorporación de más enmiendas; la mayor parte de las cuales serían aceptadas por el pleno del Congreso, que aprobaba definitivamente el texto el día 18 de marzo con votos favorables de PSOE, CiU y Coalición Canaria; votos en contra de IU, ERC y PP; y con la abstención del PNV. Quedaba así aprobada la Ley General de la Comunicación Audiovisual; una norma que nacía con la vocación de actualizar y compilar la normativa vigente, de proteger y otorgar estabilidad a la industria audiovisual y de liberalizar el sector, tal y como señala su preámbulo. En lo referente a la urgencia, si bien es cierto que el primer anteproyecto se presentó en el año 2005 y la norma no se aprobó hasta 2010, esto no refleja que el debate y el consenso hayan sido elementos centrales del proceso.

**Tabla 22. Cronograma proceso de elaboración y sanción de la LGCA.**

Fecha	Organismo	Acción
2005	Ejecutivo	Redacción del primer Anteproyecto
26 de junio de 2009	Consejo de Ministros	Publicación del Informe del Anteproyecto de la LGCA
17 de septiembre de 2009	Consejo de Estado	Publicación del informe y las recomendaciones del máximo órgano consultivo del gobierno
23 de octubre de 2009	Ejecutivo	Publicación del Proyecto de Ley de la LGCA
3 de diciembre de 2009	Legislativo (Congreso de los Diputados)	Se presentan las enmiendas (desacuerdos y modificaciones) a la ley por parte de los grupos parlamentarios (o de la sociedad civil a través de éstos). Se presentaron un total de 633 enmiendas en 700 folios.
22 de diciembre de	Legislativo (Congreso de los	Día previsto para la aprobación de la LGCA. Debido a que los grupos parlamentarios no habían tenido tiempo de estudiar y analizar todas las

2009	Diputados)	enmiendas, se negaron a discutirla y aprobarla en la Comisión Constitucional del Congreso (todos los grupos excepto PSOE y CC).
7 de enero de 2010	Legislativo (Congreso de los Diputados)	Se aprueba la LGCA en la Comisión Constitucional del Congreso
25 de enero de 2010	Legislativo (Congreso de los Diputados)	Se publica la aprobación de la LGCA por el Congreso de los Diputados
11 de marzo de 2010	Legislativo (Senado)	El Senado aprueba la LGCA con la inclusión de 11 enmiendas. El texto vuelve al Congreso.
18 de marzo de 2010	Legislativo (Congreso de los Diputados)	El Congreso aprueba el texto ratificando la mayoría de las enmiendas introducidas por el Senado. Votos a favor: PSOE, CiU y CC. Votos en contra: PP, IU y ERC. Abstenciones: PNV.
31 de marzo de 2010	Legislativo (Congreso de los Diputados)	Promulgación de la LGCA (se publica en el BOE al día siguiente)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de del Congreso de los Diputados.

Como se señala en la tabla, el primer proyecto de Ley comenzó a circular entre los distintos actores del sector en el año 2005, si bien éste no sería finalmente enviado al congreso. Debido entre otras cuestiones, señala Alfonso Morales, a que la Directiva europea del año 2007 obligaba a reordenar en primer lugar el Servicio de Radiotelevisión Pública. Este primer proyecto de ley era en realidad un doble documento dividido en dos partes: por un lado el anteproyecto de la Ley General de la Comunicación Audiovisual, y por otro el anteproyecto de ley de Creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, ambos elaborados por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información con el objetivo de conciliar posturas entre los distintos agentes implicados (Entrevista realizada a Alfonso Morales). Sin embargo, la tramitación parlamentaria del anteproyecto que finalmente sería discutido y sancionado en las cortes no se inició hasta el 26 de junio de 2009, cuando el Consejo de Ministros publica el anteproyecto que enviará a las Cortes. Hasta esa fecha actores implicados en la cuestión como la ReMC afirman que no tuvieron conocimiento de este nuevo texto, por otra parte muy diferente al anteproyecto que había circulado cuatro años antes (Entrevista realizada a Javier García).

Con posterioridad, el 17 de septiembre de 2009 el Consejo de Estado, máximo órgano consultivo del gobierno, publica su informe y recomendaciones. En él se resumen además las principales reivindicaciones de algunos de los actores que trataron en la medida de lo posible de estar presentes en el debate: Asociación de Usuarios de la Comunicación, Red Estatal de Medios Comunitarios, Coalición de creadores e industrias de contenidos audiovisuales, diversas empresas de telecomunicaciones, Asociación Española de Anunciantes, Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial y algunos otros como Cervecedores de España y la Federación Española de Bebidas Espirituosas (Consejo de Estado, 2009). Una vez publicado este dictamen el gobierno lo estudia y envía el proyecto de Ley definitivo a las Cortes, abriendo un período público de enmiendas al mismo para la cámara del Congreso. El 3 de diciembre de 2009 se celebró el primer pleno del Congreso para debatir el anteproyecto. María teresa Fernández de la Vega, Vicepresidenta del gobierno, fue la encargada de la defensa del anteproyecto. En el mismo se presentaron las enmiendas (desacuerdos y modificaciones) a la ley por parte de los grupos parlamentarios (o de la sociedad civil a través de éstos). Se presentaron un total de 633 enmiendas en 700 folios. En defensa de las enmiendas a la totalidad, intervienen Gáspar Llamazares Trigo y Joan Ridao i Martín, del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y Miguel Ángel Cortés Martín, del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Los tres portavoces parlamentarios denuncian ya en ese momento que el anteproyecto había sido negociado previamente con la patronal de las televisiones comerciales, UTECA. Según el diputado del PP, Miguel Ángel Cortés, en este proceso el gobierno tuvo un solo interlocutor, la patronal de televisiones privadas, mientras que todos los demás sectores –publicidad, cine, animación, consumidores, series– denuncian que no han sido consultados:

“Y la única asociación con la que el Gobierno ha negociado este proyecto de ley, la patronal de las televisiones privadas, ha declarado que se ha sentido engañada en el tramo final de las larguísimas conversaciones. Síntoma inequívoco de que no ha habido diálogo y menos acuerdo, y que la señora vicepresidenta no ha dicho la verdad en la tribuna, es que al menos a mi grupo parlamentario le han llegado casi seiscientos enmiendas de más de 40 asociaciones que se sienten afectadas por la ley, y que no han sido consultadas en todo este proceso, que parece marcado exclusivamente por la agenda personal de la señora vicepresidenta.” (Diario de Sesiones del Congreso, 2009).

En este mismo pleno Joan Ridao (ERC) acusó al gobierno de “servilismo con determinados grupos de comunicación” y Gaspar Llamazares (IU) aseguró que “esta ley ha sido hecha para favorecer a las televisiones privadas” (Diario de Sesiones del Congreso, 2009). El 17 de diciembre de 2009, y tras la ampliación del plazo de recepción de enmiendas en relación con el Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual en cuatro ocasiones, se produce la publicación de las mismas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. El 5 de enero de 2010 la Ponencia encargada de redactar el Informe sobre el Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. (núm. expte. 121/ 45), integrada por los Diputados Meritxell Batet Lamaña (GS), Ferrán Bono Ara (GS), don Óscar López Agueda (GS), Francisco José Villar García-Moreno (GP), Miguel Ángel Cortés Martín (GP), Josep Antoni Duran i Lleida (GC-CiU), don Pedro María Azpiazu Uriarte (GV-EAJ-PNV), Joan Ridao i Martín (GER-IUICV), Ana María Oramas González-Moro (GMx), eleva a la Comisión Parlamentaria su informe y su propuesta de modificación del anteproyecto después de revisar la iniciativa, así como las enmiendas presentadas (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2010b). Éste sería aprobado posteriormente por la Comisión Constitucional con competencias legislativas plenas el 7 de enero de 2010 y publicado el 25 de enero de 2010 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (2010a). En esta sesión se presentaron de nuevo enmiendas de los distintos grupos parlamentarios que fueron discutidas y en algunos casos incorporadas. Durante la discusión se manifestaron además algunas cuestiones que merece la pena reseñar. Jorquera Caselas, en nombre del Bloque Nacionalista Galego explica:

“[...] que el BNG sigue discrepando del método y de los plazos establecidos para el debate de un proyecto de ley que entendemos fundamental. [...] una tramitación que entendemos que es exprés y que ha impedido analizar con el debido tiempo las distintas enmiendas presentadas y mantener la interlocución necesaria entre los distintos grupos para explorar la disposición a llegar a acuerdos.” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2010). (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2010)

Gaspar Llamazares señala:

“Se puede decir que, si el medio es el mensaje, en esta ley el procedimiento es el mensaje, el mercado es el mensaje y el pacto con Uteca es el mensaje. Mediante esta ley, nosotros somos solo un sucedáneo, un sucedáneo de un procedimiento parlamentario de baja calidad democrática y también en cuanto a la mejora de los derechos de los ciudadanos en materia audiovisual. Señorías, no tiene precedente que la regulación por ley de una materia fundamental en nuestra opinión [...] termine su discusión únicamente en la Comisión parlamentaria.” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2010).

Como se explica más adelante, al revisar la actuación de los distintos agentes implicados en el proceso de *policy making*, la mayoría de las enmiendas relevantes en términos de contenidos se dieron en esta fase de la tramitación parlamentaria, si bien es cierto que muchas organizaciones sociales se mostraron solo parcialmente satisfechas con las modificaciones introducidas (Yanel, 2010).

Como se ha mencionado, tanto el Partido Popular como Izquierda Unida presentan enmiendas a la totalidad del anteproyecto en el Congreso que finalmente no salen adelante. Por otra parte, organizaciones como la Federación de Sindicatos de Periodistas (FeSP) y la Red de Medios Comunitarios (ReMC) presentan a todos los grupos parlamentarios del Congreso unas propuestas

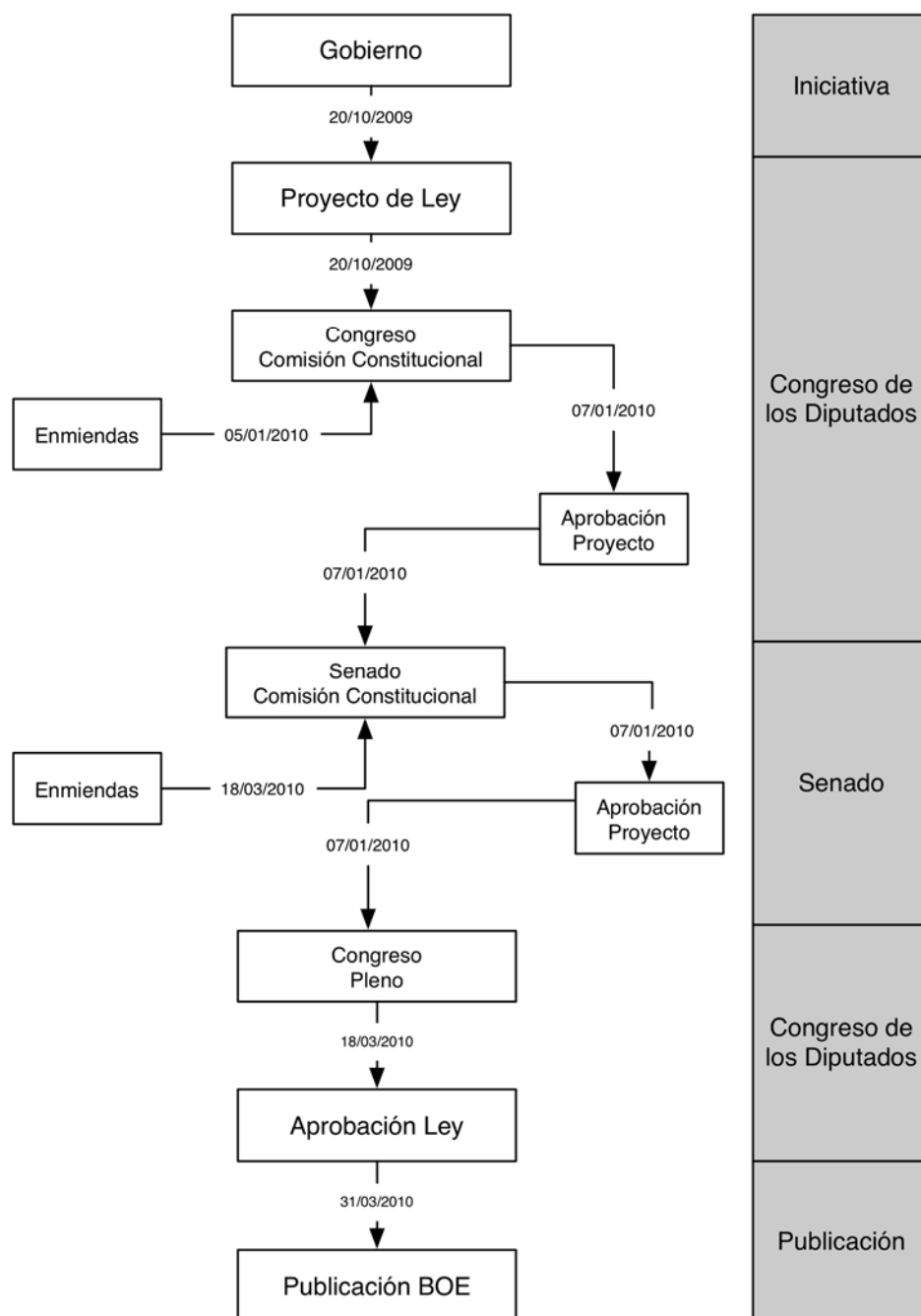
de enmiendas a la Ley General de la Comunicación Audiovisual con el fin de poder en cierta manera formar parte de la discusión e insertar modificaciones. Entre otras propuestas, la FeSP y ReMC establecieron:

“que queden meridianamente claras las obligaciones que tienen las televisiones como servicio público, aunque no sean de titularidad pública [...]. También deben ser definidas las obligaciones de los medios públicos, tanto los estatales como los autonómicos y locales; que se regule correctamente la capacidad de emisión y también de producción de los medios públicos, de tal manera que puedan complementar su programación con producciones externas pero nunca a costa de dejar sin trabajo a su plantilla o de despidos. La futura ley debe garantizar [...] el blindaje de las radiotelevisiones autonómicas y locales como servicio público, contemplando de manera expresa las de las comunidades con una lengua cooficial propia; que se establezca una financiación con aportaciones públicas y con publicidad [...]; que no se cree un vacío legal en la gestión directa de la programación de los medios públicos autonómicos como consecuencia de la derogación de la Ley de Terceros Canales; que las licencias de emisión se concedan siempre que se cumplan determinados requisitos, entre ellos la estabilidad de los puestos de trabajo y la garantía de los derechos profesionales a través de estatutos de redacción; que el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, integrado por personas elegidas por sus méritos profesionales e independencia y no por sus afinidades ideológicas, tenga competencias para conceder las licencias y para sancionar a los operadores que no respeten esta ley; que en el sector de comunicación social estén incluidos también los medios comunitarios no comerciales ni públicos, que encarnan el derecho constitucional de la ciudadanía a transmitir información veraz y son una forma de participación ciudadana.“ (Federación de Sindicatos de Periodistas y Red de Medios Comunitarios, 2009)

Entre las escasas modificaciones que consiguieron materializarse durante el proceso de elaboración de la norma se encuentran algunas referentes al tercer sector —se detallan más adelante en la Tabla 25— (Meda, 2014), aunque también hubo avances claros en materia de acceso para la discapacidad, ya que varias de las propuestas del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) consiguieron concretarse en el texto finalmente sancionado (Servimedia, 2010). Esta organización presentó un documento de enmiendas relacionadas con la accesibilidad a los medios y los derechos de las personas con discapacidad, la subtitulación, la lengua de signos y la imagen mostrada de este colectivo en los contenidos audiovisuales. Se aprobaron también pequeñas modificaciones con respecto a los límites de tiempo en la emisión de mensajes comerciales, pero ninguna reforma sustantiva consiguió salir adelante en el proceso.

Con fecha 28 de enero de 2010, se envía al Senado el texto aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, con competencia legislativa plena, relativo al Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual y se ordena la remisión del mismo a la Comisión Constitucional de dicha Cámara a la vez que se inicia el periodo de recepción de enmiendas.

Gráfico 5. Itinerario legislativo de la LGCA en el parlamento español



Fuente: elaboración propia.

En el trayecto de la tramitación parlamentaria por el Senado, se introdujeron en la ley medio centenar de enmiendas, en su mayoría técnicas. Finalmente, el 18 de marzo de 2010 el Pleno del Congreso aprobó la Ley General de la Comunicación Audiovisual, después de ratificar la mayoría de las enmiendas introducidas en el Senado con el voto en contra del PP. En este sentido, puede resultar interesante resaltar que la discusión parlamentaria mostró una coalición entre el PSOE y CiU en las modificaciones del proyecto inicial, con el Partido Popular como oposición permanente a las iniciativas planteadas por ambos grupos. Revisando las votaciones realizadas por el Congreso a las enmiendas presentadas por el Senado, resulta significativo señalar que de las 17 votaciones recogidas por el sistema del Congreso:

- CiU votó en todas las ocasiones en la misma dirección que el PSOE.
- IU votó en 9 ocasiones en la misma dirección que el PSOE, y 8 en sentido contrario.
- El PNV respaldó al partido en el gobierno en 4 votaciones, pero en la mayor parte de las propuestas de ajuste del texto, diez, se abstuvo.
- El Partido Popular mantuvo una férrea oposición al proyecto, no sólo pidiendo su devolución y la avocación al Gobierno, sino en todas las enmiendas enviadas por el Senado al Congreso. Solo votó junto al partido del gobierno para rechazar junto al PSOE una enmienda respaldada por el PNV e IU al artículo 5.3.7 para que el peso poblacional de cada Comunidad Autónoma se contemplara en la cuota relativa a la segunda lengua oficial a efectos de la financiación de la producción de películas y otros productos de televisión.

**Tabla 23. Resultado de las votaciones plenarios a la LGCA en el Congreso, por grupos**

		TOTAL	Gobierno	Mesa	PSOE	PP	ERC-IU-ICV	CiU	PNV	Mixto
Devolución 3/12/2009	Sí	149		3	0	141	5			
	No	176	6	4	155	0	0	9	0	2
	Abstención	10	1						5	4
	Ausentes	15	2	1	3	8				1
Avocación 3/12/2009	Sí	159		4		141	5		5	4
	No	177	6	4	156			9		2
	Abstención	0								
	Ausentes	14	2	1	2	8				1
Enmiendas art. 2 etc. 18/03/2010	Sí	177	5	4	156	1		9		2
	No	144		3		133	4			4
	Abstención	7		1					5	1
	Ausentes	22	3	1	2	15	1			
Enmiendas art. 5.3.7 18/03/2010	Sí	10		1	1		3		4	1
	No	315	5	7	155	134		9	1	4
	Abstención	3					1			2
	Ausentes	22	3	1	2	15	1			
Enmiendas art. 5.3.11 18/03/2010	Sí	189	5	5	156		4	9	5	5
	No	138		3		133				2
	Abstención	1				1				
	Ausentes	22	3	1	2	15	1			
Enmiendas art. 6.2 18/03/2010	Sí	188	5	5	155		4	9	5	5
	No	137		3		132				2
	Abstención	2				2				
	Ausentes	23	3	1	3	15	1			
Enmiendas art. 12.3 18/03/2010	Sí	189	5	5	156		4	9	5	5
	No	138		3		134				1
	Abstención	1								1
	Ausentes	22	3	1	2	15	1			
Enmiendas art. 14.1.3 18/03/2010	Sí	177	5	4	156			9	1	2
	No	146		3		134	4			5
	Abstención	5		1					4	
	Ausentes	22	3	1	2	15	1			
Enmiendas art. 22.3.2 18/03/2010	Sí	181	5	5	154			9	5	3
	No	145		3		134	4			4
	Abstención	0								
	Ausentes	24	3	1	4	15	1			
Resto enmiendas	Sí	182	5	4	156		4	9		4
	No	138		3		134				1

		TOTAL	Gobierno	Mesa	PSOE	PP	ERC-IU-ICV	CiU	PNV	Mixto
art. 22 18/03/2010	Abstención	8		1					5	2
	Ausentes	22	3	1	2	15	1			
Enmiendas art. 24.4 18/03/2010	Sí	181	5	4	155		4	9	1	3
	No	138		3		134				1
	Abstención	8		1					4	3
	Ausentes	23	3	1	3	15	1			
Enmiendas art. 31.3 18/03/2010	Sí	180	5	4	156		4	9		2
	No	147		4		134			5	4
	Abstención	1								1
	Ausentes	22	3	1	2	15	1			
Enmiendas art. 41.1.3 18/03/2010	Sí	181	5	4	155		4	9		4
	No	139		3		134				2
	Abstención	7		1					5	1
	Ausentes	23	3	1	3	15	1			
Enmiendas art. 42.3 18/03/2010	Sí	176	5	4	155	1		9		2
	No	143		3		133	4			3
	Abstención	9		1	1				5	2
	Ausentes	22	3	1	2	15	1			
Enmiendas art. 49.2 18/03/2010	Sí	176	5	4	156			9		2
	No	145		3		134	4			4
	Abstención	7		1					5	1
	Ausentes	22	3	1	2	15	1			
Enmiendas art. 53 18/03/2010	Sí	182	5	4	156		4	9		4
	No	137		3		134				
	Abstención	8		1					5	2
	Ausentes	23	3	1	2	15	1			1
Enmiendas Disp. Ad. 1ª 18/03/2010	Sí	182	5	4	156		4	9		4
	No	139		3		134				2
	Abstención	7		1					5	1
	Ausentes	22	3	1	2	15	1			

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el 31 de marzo de 2010 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual. Tras la sanción definitiva de la Ley en el Congreso, algunos medios de comunicación (OPGRA, 2010; Yanel, 2010) señalan la urgencia y la falta de consenso como algunas de las críticas principales de aquellos partidos políticos que votaron en contra:

“Las formaciones del PP, PNV, ERC-IU-ICV y BNG criticaron al PSOE por la forma en la que se ha tramitado la norma, ya que se consideran que se ha realizado de forma "exprés", "casi clandestina", y "huyendo del consenso y del diálogo" con los grupos parlamentarios y con los agentes implicados, "salvo Uteca".” (OPGRA, 2010).

## 5.4 Caracterización y ponderación de actores

El 1 de mayo de 2010 entró en vigor la Ley General de la Comunicación Audiovisual. En la redacción del Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual (PLGCA)<sup>60</sup> participaron la

<sup>60</sup> Puede consultarse en:

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437\\_next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IWT9&FMT=INTXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28121%2F000045\\*.NDOC.%29](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437_next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IWT9&FMT=INTXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28121%2F000045*.NDOC.%29)

Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, la Asociación de Usuarios de la Comunicación y el Consejo de Estado (Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia, 2009). Con la colaboración de estas organizaciones, el 16 de octubre de 2009 el Consejo de Ministros aprueba el texto del PLGCA que se remite de modo inmediato a Cortes. El 17 de octubre de 2009, un día después, los presidentes de los Consejos Audiovisuales de Andalucía, Navarra y Cataluña publicaron un artículo en el que calificaron el proceso de consultas que, según el gobierno, se había mantenido para la elaboración del anteproyecto, como “cuanto menos opaco”. En este mismo sentido se manifestó la Red Estatal de Medios Comunitarios (REMC), así como algunos diputados del Partido Popular y de Izquierda Unida; para todos ellos, el gobierno había elaborado el anteproyecto sin debate público alguno y dando preferencia a la patronal de televisiones privadas, la UTECA, sin atender a las peticiones de consulta de gran parte del sector (Segovia y Luján, 2010). En lo que parece que existe cierto consenso por tanto es en el hecho de que apenas han sido consultadas entidades del sector, ni ha existido debate público sobre esta Ley (Bustamante, 2010; Meda, 2010, 2014; Segovia y Luján, 2010; Zallo, 2010). Ha habido una notable falta de transparencia y participación de actores sociales a la hora de elaborar el proyecto.

“La ReMC entiende que no todos los actores implicados en el sector han sido tenidos en cuenta a la hora de redactar y tramitar la LGCA ni que se haya producido consenso entre ellos, y tal y como parece afirmar la Vicepresidencia del Gobierno socialista. Dicha entidad afirma que, en la práctica, no sólo no se le ha concedido audiencia sino que incluso se ha tenido un trato preferente hacia una organización (UTECA) que, conociendo el contenido del anteproyecto, ha podido influir sobre él mientras que el resto de partes interesadas ha tenido que esperar a la aprobación del documento por el Consejo de Ministros.” (Meda, 2010: 45)

A pesar de que la vicepresidenta del gobierno María Teresa Fernández de la Vega manifestaba en el Senado que el proceso de redacción de la Ley General de la Comunicación Audiovisual había sido consensuado con todas las partes interesadas (Meda, 2010), el propio gobierno admitió después de forma indirecta las limitaciones del proceso de conversaciones y consultas supuestamente abierto para la redacción del Proyecto de Ley General del Audiovisual: en la memoria presentada por la Secretaría General Técnica del Consejo de Presidencia el 27 de julio de 2009 y aneja a dicho expediente (1387/2009), se asegura que, en el proceso de elaboración del anteproyecto de ley han participado únicamente tres interlocutores: la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia y la Asociación de Usuarios de la Comunicación. Se trata de las tres únicas entidades, además del Consejo de Estado, cuyas consideraciones fueron tomadas en cuenta por el Ejecutivo para la modificación del anteproyecto de ley y la elaboración del proyecto aprobado el 16 de octubre por el Consejo de Ministros. Ni el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones para la Sociedad de la Información, ni el Consejo Económico y Social fueron consultados por el gobierno, como ha advertido el Consejo de Estado en su informe y habría sido preceptivo de acuerdo con el artículo 7.1.a de la Ley 21/1991 de 17 de junio (Segovia y Luján, 2010).

“Además, en diversos medios de comunicación se indica que desde la Vicepresidencia del Gobierno se estaban manteniendo contactos y reuniones con la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) respecto de la reforma de la normativa audiovisual. Sin embargo, esta entidad no se cita como una a las que se le ha concedido audiencia.” (Meda, 2010: 44)

Por lo tanto, el discurso y la práctica del gobierno respecto de la tramitación de la citada ley parecen no haber ido en la misma línea.

Tanto la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones como la Comisión Nacional de la Competencia y el Consejo de Estado son organismos del Estado que necesariamente debían estar presentes durante el proceso de elaboración y sanción de la norma. Se explican a continuación algunos datos relevantes sobre cada uno de ellos para que contribuyan a comprender su papel durante el proceso de *policy making*.

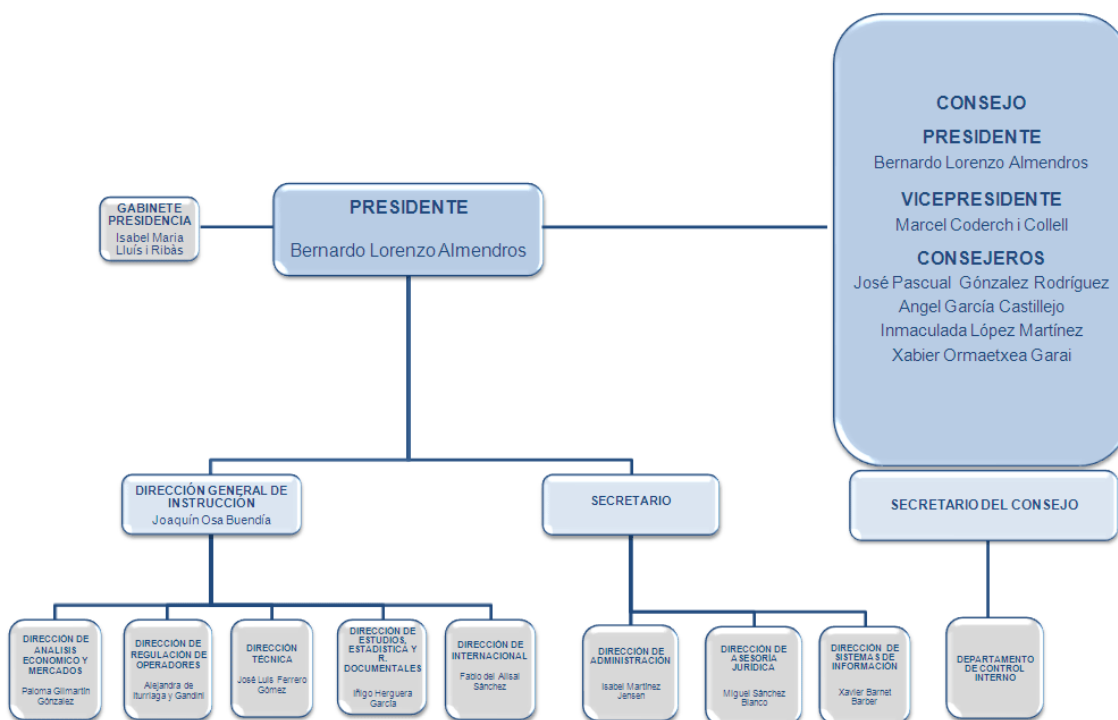


### 5.4.1 Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), Organismo Público regulador independiente de los mercados nacionales de comunicaciones electrónicas y de servicios audiovisuales, fue creada por el Real Decreto-Ley 6/1996, de 7 de junio, de Liberalización de las Telecomunicaciones. Dicho Real Decreto-Ley fue convalidado mediante la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, a través de la cual se ampliaron y perfilaron las funciones que fueron inicialmente atribuidas a la CMT y se definió una nueva composición del Consejo que ejercita dichas funciones. La Ley 12/1997 fue derogada al entrar en vigor la vigente Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en cuyo artículo 48.4 se establecían sus competencias.

La CMT se constituyó como Organismo Público dotado de personalidad jurídica y plena capacidad pública y privada (artículo 1 RD 1994/1996, de 6 de septiembre), así como de patrimonio propio, independiente del patrimonio del Estado (artículo 46.1 RD 1994/1996, de 6 de septiembre), cuyo objeto era el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hubieran de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos (artículo 48.4 de la Ley 32/2003). Los recursos de la Comisión provenían, en su práctica totalidad, de los ingresos obtenidos por la liquidación de tasas en materia de telecomunicaciones devengadas por la realización de actividades de prestación de servicios, así como por el rendimiento de sus recursos propios (artículo 46.2 RD 1994/1996, de 6 de septiembre). Estos servicios se referían fundamentalmente a tasas de telecomunicaciones, por la emisión de certificaciones registrales, dictámenes técnicos y realización de actividades inspectoras o comprobaciones técnicas.

**Tabla 24. Organigrama de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones hasta su integración en la CNMC (1996-2013)**



Fuente: reproducido de la web de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, cmt.es.

Desde el 7 de octubre de 2013 en que entró en funcionamiento la nueva e integradora Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), las actividades y funciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se encuentran comprendidas en ella<sup>61</sup>.

#### **5.4.2 Comisión Nacional de la Competencia**

La Comisión Nacional de la Competencia —hasta el 1 de septiembre de 2007, Tribunal de Defensa de la Competencia— era un órgano del sistema español de defensa de la competencia, establecido por la Ley 15/2007, de 3 de julio. Dicha Comisión tenía como objetivos preservar, garantizar y promover la existencia de una competencia efectiva en los mercados en el ámbito nacional. Era una institución independiente del gobierno, que integraba a los antiguos Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia. La CNC ejercía sus funciones en el ámbito de todo el territorio español y en relación con todos los mercados o sectores productivos de la economía hasta el año 2013, cuando también la Comisión Nacional de la Competencia se integró en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

#### **5.4.3 Consejo de Estado**

El Consejo de Estado (contemplado en el artículo 107 de la actual Constitución Española) es el supremo órgano consultivo del gobierno de España que emite informes no vinculantes sobre legislaciones que se están tramitando. Está formado por el Presidente, el Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión de Estudios y las Secciones. El Presidente es nombrado libremente por Real Decreto del Consejo de Ministros entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado. El Pleno lo forman el Presidente, los consejeros natos (los ex Presidentes del gobierno de España, los directores o Presidentes de la Real Academia Española, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Real Academia de la Historia, Consejo Económico y Social, el Fiscal General del Estado, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, el Gobernador del Banco de España, el Director del Servicio Jurídico del Estado y los Presidentes de la Comisión General de Codificación y de la Abogacía), los consejeros permanentes (nombrados libremente por Decreto entre los que hayan sido Ministros, Presidente o Consejeros de gobierno de las comunidades autónomas, Consejeros de Estado, Letrados del propio Consejo, profesores numerarios y funcionarios de nivel universitario con quince años de ejercicio, oficiales generales del cuerpo jurídico militar y ex gobernadores del Banco de España, con el límite en número que no debe superar al de secciones) y los consejeros electos en número no superior a 10 y por un periodo de cuatro años, además del Secretario General del Consejo. La Comisión Permanente está integrada por el Presidente, los consejeros permanentes y el Secretario general. La Comisión de Estudios está integrada por el Presidente, dos consejeros permanentes, dos natos y dos electivos, designados por el Pleno, y el Secretario General.

La función del Consejo de Estado es exclusivamente consultiva, y se limita a dar su opinión fundada sobre el objeto de la consulta o a proponer otra solución más adecuada. En el ejercicio de esta función, debe velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (ver Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril).

Cuando se presenta un anteproyecto, las organizaciones pueden enviar sus propios análisis a este organismo porque es el encargado de emitir un dictamen riguroso de lo que implica una ley con la intención de que las cámaras que van a votar el documento tengan un punto de vista más imparcial que los grupos parlamentarios. El Consejo de Estado recibe dichos informes, consulta al gobierno y después, haciendo un compendio de toda la documentación, emite una serie de recomendaciones, observaciones y buenas prácticas legislativas de la materia que se esté intentando legislar y/o modificar. Una vez publicado el dictamen por el Consejo de Estado, se supone que el gobierno lo

---

<sup>61</sup> El voto particular del consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones Ángel García Castillejo en contra de la decisión de la mayoría del consejo para la integración del organismo en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia puede descargarse completo en la dirección: <http://www.aedc.es/wp-content/uploads/2012/05/CMT-RE-2012-3-15-1-21-VOTO-PARTICULAR.pdf>

estudia y emite el Proyecto de Ley definitivo, abriendo un período público de enmiendas al mismo para la cámara del Congreso.

#### **5.4.4 Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)**

La Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) es una organización independiente, sin ánimo de lucro, constituida al amparo de lo previsto en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Se encuentra inscrita en el Registro de asociaciones de consumidores del Instituto Nacional de Consumo y es miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU). La AUC tiene como principal objetivo la defensa de los intereses de los ciudadanos en su relación con los diferentes medios y sistemas de comunicación y con las nuevas tecnologías de la información. De un modo más específico, la actividad de la AUC ha venido centrándose en los siguientes objetivos (AUC, 2014):

1. Vigilar el respeto a los derechos fundamentales y derivados reconocidos por la Constitución Española, entre ellos:
  - a. Derecho a recibir información veraz.
  - b. Derecho al honor y a la intimidad.
  - c. Derecho a la no discriminación por razones de sexo, edad o creencia.
  - d. Protección de la infancia y a la juventud.
  - e. Derecho de participación en la toma de decisiones públicas por parte de los consumidores organizados.
2. Denunciar, consecuentemente, los posibles incumplimientos de las leyes que desarrollan estos derechos: Ley General de Publicidad, Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, Ley que incorpora la Directiva sobre la Televisión sin Fronteras, Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, etc.
3. Desarrollar acciones en el campo de la educación, de la concienciación social, y de la creación de opinión: formación del profesorado de la ESO y de posgraduados en comunicación, publicidad y nuevas tecnologías; participación en foros, jornadas y debates; campañas de prensa, etc.
4. Realizar informes e investigaciones sobre los contenidos de los medios de comunicación, sobre el desarrollo de las nuevas tecnologías, sobre sus efectos sociales, etc.
5. Participar en organismos nacionales e internacionales de carácter consultivo en representación de los consumidores.

Durante la tramitación de la Ley 7/2010, hicieron mucho énfasis en la protección a la infancia y la limitación publicitaria. Merecen una especial atención también porque fueron

“[...] la única asociación sin ánimo de lucro a cuyo informe prestó atención el Consejo de Estado para su dictamen no vinculante sobre la ley, de fecha 16 de septiembre de 2009. También participaron en la presentación de enmiendas dirigidas a los grupos parlamentarios para que las tomaran en consideración y mantuvieron reuniones con la práctica totalidad de dichos grupos.” (Meda, 2010: 97).

#### **5.4.5 Los interlocutores no explícitos**

Cabe destacar también el papel desempeñado por los consejos audiovisuales de Andalucía, Navarra y Cataluña. Estos tres consejos audiovisuales de ámbito autonómico existentes en el momento de tramitación de la norma, son homologables a los europeos. Son el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC), el Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN), y el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA), este último, de más reciente creación. Su papel crítico durante el proceso es reseñable ya que tal y como se ha señalado anteriormente, el 18 de octubre de 2009, un día después de que el Consejo de Ministros aprobase el anteproyecto y lo mandase a las Cortes, los presidentes de los Consejos Audiovisuales de Andalucía, Navarra y Cataluña publicaron un artículo en el que

calificaron el proceso de consultas que, según el gobierno, se había mantenido para la elaboración del anteproyecto, como “cuanto menos opaco”.

Además de estos organismos públicos, como ocurre con la tramitación de cualquier normativa legal, entraron en juego los intereses de distintos sectores a los que la norma afecta directamente. Así algunos de los actores más activos durante el proceso de elaboración y sanción de la norma identificados por distintos autores (Bustamante, 2010; Bustamante y Corredor, 2012; Meda, 2010; Sierra, 2008; Zallo, 2010) son: la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA), la Asociación de la Prensa de Madrid —ambos actores fueron identificados como actores con un alto grado de poder durante el proceso de negociación por Bustamante (2010)—, la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) y la Red Estatal de Medios Comunitarios (ReMC).

#### 5.4.5.1 Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA)

Constituida en febrero de 1998, la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) es el organismo que representa y defiende los intereses comunes de las televisiones comerciales en el ámbito nacional, comunitario e internacional. Los objetivos que se marca la asociación están publicados en su página web<sup>62</sup> y son los siguientes: la promoción y cooperación entre los asociados para la defensa de sus intereses comunes en el campo de la comunicación audiovisual, la defensa de los intereses comunes de los asociados ante cualquier instancia nacional, comunitaria o internacional, de carácter político, administrativo o judicial; constituirse como grupo de reflexión, recomendación y acción común en todas aquellas materias que resulten de interés para sus asociados y, en particular, en relación con el marco reglamentario nacional y europeo que pueda afectar al desarrollo de la actividad televisiva, elaborando y adoptando a tal efecto posiciones comunes; la evaluación, planificación y desarrollo de todo tipo de medidas para la promoción de la televisión comercial en todas sus formas y la promoción de encuentros y actividades que favorezcan el intercambio regular de información entre sus asociados en los diversos ámbitos de interés para el sector audiovisual televisivo.

UTECA mostró públicamente su disposición “mantener con el Legislador cuantas consultas crea éste conveniente para diseñar una norma que sea responsable con la sociedad” (Europa Press, 2009b). Y, de hecho, varios grupos políticos de la izquierda parlamentaria concordaron en que el texto reproducía los intereses del sector privado; en palabras del diputado de ERC Joan Rídao desarrollando “una relación preferencial e incluso yo diría que en algún caso servil hacia el sector privado audiovisual” (Diario de Sesiones del Congreso, 2010), y en términos similares lo hacía el portavoz del Partido Popular, Miguel Ángel Cortés, al asegurar que UTECA había sido el único interlocutor del gobierno en la discusión del proyecto (Garea, 2009). De forma similar lo resumía el diputado de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares:

“Esta ley —lo he dicho en muchas ocasiones— es la ley de Berlusconi, la ley de la mayoría privada de capital italiano en las principales televisiones de este país; es decir, la ley de la privatización del sector audiovisual.” (Diario de Sesiones del Congreso, 2010).

Tanto Alfonso Morales —asesor del gabinete de la Secretaría de Estado de Comunicación del gobierno español durante el proceso de elaboración y sanción de la LGCA—, como Javier García —miembro de comunicación legal de la ReMC—, en entrevistas realizadas para esta tesis doctoral, afirman que UTECA fue el principal interlocutor durante el proceso de elaboración de la Ley que finalmente se sancionó a pesar de que sus reuniones no figuren en ningún documento oficial.

“La participación de otros actores fue muy escasa. Fue una Ley, no voy a decir hecha a medida de UTECA, porque no sería exacto del todo, pero sí satisfacía de manera muy grande los intereses de UTECA. Aunque es verdad que la Ley hacía también guiños a otras propuestas como la conformación del CEMA —que eso no gustaba y nunca gustará a las televisiones

---

<sup>62</sup> <http://www.uteca.com>

privadas— ellos también contaban, no sé si con el calendario en la mano, con la posibilidad de que finalmente de manera efectiva el CEMA no se implementara, y quizás era para ellos un mal menor si resolvían cuestiones como la renovación de los títulos habilitantes, las renovaciones automáticas y la autorregulación. Los miembros de UTECA lo pusieron en la balanza y el acuerdo les salía bastante favorable.” (Entrevista realizada a Alfonso Morales).

Además, en diversos medios de comunicación se indica que desde la Vicepresidencia del gobierno se estaban manteniendo contactos y reuniones con la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) respecto de la reforma de la normativa audiovisual (Meda, 2014). Por el contrario el primer anteproyecto, de 2005 sí fue elaborado con la participación de varios ministerios buscando en la medida de lo posible un texto equilibrado con todas las partes.

“El anteproyecto de 2005 y la Ley que finalmente se sanciona no tienen nada que ver. El primero lo elabora el Ministerio de Industria y la Ley de 2010 se gestó en la Vicepresidencia primera del gobierno entre un grupo muy cerrado de tres o cuatro personas. Lo que se sabe, aunque no de manera pública, es que la elaboración la hizo un bufete de abogados privado, vinculado a algún académico constitucionalista de prestigio. Después y de forma previa a que el anteproyecto fuera presentado en las Cortes, parece probable que fuera negociado entre UTECA y el gobierno, ya que el proyecto que presenta el gobierno no incluye todas las reivindicaciones de este organismo.” (Entrevista realizada a Javier García).

Su efectividad como *lobby* de las televisiones privadas ha sido constatado así tanto en el proceso de elaboración de la Ley 7/2010 (Zallo, 2010) como en la supresión de la publicidad de los servicios de televisión públicos nacionales (Bustamante y Corredor, 2012). De hecho, tras la aprobación del texto, UTECA:

“felicitó al presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, por su "valentía" para sacar adelante "una ley difícil y complicada que atañe a un sector cada vez con más peso y trascendencia en la economía". Asimismo, aplaudió el trabajo de la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, y el de sus colaboradores así como a los partidos políticos, PSOE, CIU y PP, principalmente, el apoyo parlamentario que han dado al texto "contribuyendo así a que esta ley sea más una ley de todos que una ley de una parte del hemiciclo".” (Europa Press, 2010).

#### 5.4.5.2 Red Estatal de Medios Comunitarios (ReMC)

La Red de Medios Comunitarios es un espacio que aglutina, coordina y defiende los fines de una diversidad de medios, iniciativas y prácticas de comunicación ciudadanas englobadas dentro del denominado Tercer Sector de la Comunicación (considerando el primero el público institucional, y el segundo el privado comercial). Su actividad comienza en 2005 promovida por diversos proyectos de radio y televisión comunitaria y el 24 de mayo de 2009 la ReMC se constituye como una federación de asociaciones con unos estatutos y una Comisión de Coordinación. Fue una de las organizaciones más activas durante el proceso de elaboración de la Ley e intentaron a lo largo de todo el proceso introducir cambios en la normativa que contribuyesen a un efectivo reconocimiento del Tercer Sector en España.

Ya en el año 2005 la Red tuvo acceso al primer borrador de la Ley General de la Comunicación Audiovisual. Tres años más tarde y ante los anuncios de los medios de la próxima elaboración de una nueva normativa general que regulara el audiovisual, la ReMC solicitó en varias ocasiones audiencia con el gobierno sin obtener respuesta. No sería hasta el año 2009 cuando obtiene el segundo borrador de la Ley. Posteriormente, durante la fase de informe del anteproyecto y debido a los tiempos con los que se gestionó el proceso, el periodo estival hizo imposible que la Red enviara un documento con sus consideraciones acerca del anteproyecto al Consejo de Estado. Más tarde, durante el periodo de enmiendas en el Congreso, la ReMC se reunió personalmente con distintas instituciones para hacer llegar sus planteamientos.

“[...] la ReMC se reunió personalmente con Ferrán Bono Ara, diputado por Valencia del Partido Socialista, y también con los sindicatos CCOO, UGT y FeSP y con organizaciones sociales como AUC. Según los representantes de la ReMC, la reunión con el diputado socialista fue muy insatisfactoria porque les avisaron dos horas antes en el mismo día de dicha reunión (a la que si no hubieran acudido se hubieran quedado sin audiencia) y, además, se les dedicaron escasos minutos porque era el día que se debía votar la Ley de Salud Sexual y Reproductiva (conocida como la Ley del Aborto), con lo que el diputado se tuvo que ir apresuradamente.” (Meda, 2010: 102).

Durante la tramitación parlamentaria fueron incluidas algunas de las enmiendas propuestas por la ReMC pero no todas, por lo que antes del trámite de aprobación de la Ley en el Senado volvieron a reunirse con las senadoras socialistas Emelina Fernández y Ruth Porta. Pese al esfuerzo, en el Senado no se introdujo ninguna modificación en el articulado referente al Tercer Sector. Meda (2014) realiza un estudio pormenorizado de las enmiendas realizadas por la ReMC con apoyo de sindicatos y otras organizaciones sociales. El resultado indica que si bien es cierto que se consiguió aplicar algún cambio, la normativa finalmente sancionada dista mucho del anteproyecto del año 2005, “más favorable a los medios comunitarios y con un carácter general menos neoliberal” (Meda, 2014: 237).

**Tabla 25. Cuadro de enmiendas presentadas por la ReMC aprobadas y denegadas.**

<b>Cambios propuestos</b>	<b>Aparición por primera vez de la cuestión más positiva para los medios comunitarios y/o ciudadanía</b>	<b>El cambio fue aceptado</b>
1. Reserva de frecuencias por parte de las comunidades autónomas.	Anteproyecto 2005.	No
2. Los medios comunitarios como agentes de la pluralidad de medios.	Enmiendas ReMC.	Parcialmente
3. Diferenciación del Tercer Sector de la Comunicación.	Enmiendas ReMC.	No
4. Ayudas a la financiación y reducciones / exenciones de tasas.	Enmiendas ReMC.	No.
5. Licencias para regular prestadores ilegales ya existentes.	Enmiendas ReMC.	Parcialmente
6. Nombre para denominar al Tercer Sector de la Comunicación.	Enmiendas ReMC.	Sí
7. Definición de los medios del Tercer Sector de la Comunicación.	Anteproyecto de 2005.	Parcialmente
8. Participación democrática de otras entidades y personas en los medios.	Anteproyecto de 2005.	No
9. Reserva de espacio radioeléctrico.	Anteproyecto de 2005.	Parcialmente
10. Otorgamiento de licencias.	Anteproyecto de 2005.	Parcialmente
11. Carácter original de la licencia otorgada.	Anteproyecto de 2005.	Sí
12. Emisión de publicidad y canal en abierto.	Anteproyecto de 2005.	No
13. Limitación y fiscalización de las cuentas.	Anteproyecto de 2005.	No
14. Pago de cánones o tasas.	Anteproyecto de 2005.	No
15. Sobre el término “mercado audiovisual”.	Anteproyecto de 2005.	No
16. El derecho a la diversidad cultural y lingüística.	Anteproyecto de 2005.	No
17. Libertad de prestación del servicio de comunicación audiovisual.	Enmiendas ReMC.	Parcialmente

18. Régimen jurídico de los servicios de comunicación audiovisual de interés general.	Enmiendas ReMC.	Parcialmente
19. Programación en cadena.	Enmiendas ReMC.	No
20. Sobre criterios de adjudicación de licencias.	Anteproyecto de 2005.	No
21. Período de otorgamiento de licencias.	Anteproyecto de 2005.	No
22. Renovación de las licencias.	Anteproyecto de 2005.	No
23. Negocios jurídicos sobre licencias de comunicación audiovisual.	Anteproyecto de 2005.	Sí
24. Mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y plural.	Enmiendas ReMC.	No
25. Mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y plural.	Anteproyecto de 2005.	No
26. Función de servicio público.	Anteproyecto de 2005.	No
Total enmiendas presentadas.		26
Enmiendas aprobadas.		3
Enmiendas aprobadas parcialmente.		7
Enmiendas denegadas.		1

Fuente: Meda (2014: 237-239).

Entre las modificaciones importantes que se consiguieron como consecuencia de las reivindicaciones de la ReMC está la cuestión de la introducción de una reserva de espectro para medios comunitarios, lo que en la actualidad ha permitido a esta red impugnar el Plan Técnico de Televisión Digital ante el Tribunal Supremo (Entrevista realizada a Javier García).

Algunos de estos actores junto a otros que no han sido nombrados hasta el momento dejaron clara su postura una vez que se hizo público el texto del Informe del Consejo de Ministros sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual en junio de 2009. Es a partir de ese momento cuando los distintos colectivos de la sociedad civil comenzaron a analizar la Ley y a pronunciar sus dudas acerca del carácter de servicio público de la ley: el sindicato Comisiones Obreras (CCOO), el sindicato Unión General de Trabajadores (UGT), la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC), el Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales (OCTA), el Foro de Organizaciones de Periodistas (FOP), el Foro para la Investigación y el Desarrollo de la Cultura Audiovisual (FIDECA), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), AMARC, la ReMC y la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC) (Meda, 2010).

Las presiones de los distintos actores sobre el ejecutivo durante la elaboración y la tramitación se reflejan en distintos textos académicos del momento:

“Mientras tanto, las reformas más incisivas de democratización del audiovisual duermen el sueño de los justos, en su tramitación parlamentaria. El *Consejo Audiovisual* y la democratización de los medios públicos con instancia autónomas de gestión y decisión constituyen aún, de hecho, asignaturas pendientes de la actual administración, a causa, en buena medida, de las numerosas resistencias de los principales actores económicos, opuestos a cualquier intervención reguladora sobre los contenidos por parte de una autoridad audiovisual pública independiente, pese a ser España uno de los pocos países de su entorno sin un organismo regulador de tal naturaleza.”(Sierra, 2008: 60).

Además Sierra (2008) señala en relación con el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) que por si se produjera el desbloqueo parlamentario del proyecto y se aprobase la constitución de este nuevo órgano independiente de control, los poderes fácticos ya estaban procurando que éste no tuviese capacidad plena para la concesión de licencias y que su radio de acción quedase reducido

a los informes preceptivos no vinculantes, del mismo modo que sucedía con el Consejo Asesor de Andalucía. No obstante, no es la primera vez además que una iniciativa similar no sale adelante debido en gran parte a las presiones de los *lobbies*, ya en 1988 el intento de proposición de ley de creación de un organismo independiente de regulación del audiovisual de la catedrática Victoria Camps fue bloqueado durante su tramitación parlamentaria.

## 5.5 Caracterización de la LGCA

Como requisito necesario para el análisis comparativo de los dos casos estudiados, Argentina y España, se procede a continuación a caracterizar y evaluar de acuerdo con la tipología adaptada de Exeni (1998) expuesta en el capítulo metodológico, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, normativa y política explícita que incide sobre la configuración del sistema mediático del país y que implica además un cambio sustancial en la concepción del servicio de radiodifusión tradicional. Esta Ley es junto a la LSCA argentina, uno de los principales objetos de estudio de la presente investigación.

**Tabla 26. Caracterización de la LGCA.**

Denominación	Ley 7/2010 de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual
Alcance de la política	Nacional
Ente formulador/ implementador	Cortes Generales (asamblea bicameral compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado) / Administración Pública
Contenido	Establece las normas generales para regir el funcionamiento del sector audiovisual en España
Instrumentos	Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la Comunicación Audiovisual  Real Decreto 1624/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la Comunicación Audiovisual
Estado de la política	Implementación
Tipo de política (explícita o implícita)	Explícita e implícita  Como se revisará más adelante, algunos autores apuntan que con esta Ley se otorgaron diversas concesiones a los <i>lobbies</i> del sector televisivo

Fuente: elaboración propia.

La legitimidad del formulador de la Ley es clara, pues es la autoridad competente en la materia quién aprueba y sanciona la Ley. Pueden existir sin embargo ciertas dudas con respecto a la legitimidad del propulsor, ya que si bien el promotor fundamental fue el gobierno nacional varios autores señalan que existió un escaso debate entre los sectores implicados (Bustamante y Corredor, 2012; Segovia y Luján, 2010; Zallo, 2010). Cabe manifestar también la práctica ausencia de debate social y repercusión mediática en torno al proceso de elaboración de la norma. Como se analizará más adelante, se han presentado además dudas con respecto a la legitimidad del implementador de la Ley. Precisamente porque el organismo que la Ley establece para ello, el CEMA aún no ha sido constituido en la fecha de elaboración de este texto, y sus funciones han sido atribuidas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Puesto que el impulso de la política mide la fuerza o potencia del poder con el cual una política es promovida e implementada, puede decirse que el poder ha sido limitado debido a la falta de apoyo de varios de los sectores implicados así como de la sociedad civil. Además, la autoridad de implementación, el CEMA, ha sido la que menos poder ha podido ejercer durante el proceso ya que como se ha sus funciones no fueron asumidas por otro organismo hasta el año 2013. La supresión del CEMA y la incorporación de sus funciones a un regulador único o multisectorial, donde buena parte de las competencias otorgadas por la Ley General de la Comunicación Audiovisual vuelven al gobierno, supone el alejamiento de la realidad audiovisual española de la práctica comparada de su entorno inmediato en términos institucionales, donde el sector audiovisual es supervisado por



autoridades independientes puras o en las que converge el tema de las telecomunicaciones, pero no con carácter multisectorial y con funciones basadas en el control de la competencia.

## 6. Análisis jurídico del articulado de la LSCA y la LGCA y aproximación a los procesos de implementación

Una vez que se ha avanzado con el análisis de los sistemas políticos y sociales de Argentina y España, con el estudio de los sistemas mediáticos de ambos países, con la identificación en ambos casos de factores influyentes en el surgimiento de formulación de las nuevas leyes, con la caracterización y ponderación de actores implicados en los procesos de *policy making* de ambas normativas y con la caracterización general de ambas leyes, corresponde realizar a continuación, siguiendo la fase cinco fijada en el apartado metodológico, el análisis jurídico del articulado de las leyes generales del audiovisual objeto de estudio, tomando una adaptación de las variables fundamentales señaladas por la UNESCO (2008) en su propuesta de Indicadores de Desarrollo Mediático. Además, el capítulo concluye realizando una aproximación a los procesos de implementación de ambas leyes una vez que fueron sancionadas. Ésta contribuirá a que las conclusiones extraídas del estudio, que se presentarán más adelante, estén en la medida de lo posible ajustadas a la realidad del momento en el que se cierra la presente investigación.

### 6.1 Análisis jurídico comparado del articulado de la LSCA y la LGCA

El siguiente apartado se concibe como un análisis comparado del articulado de las leyes 26522 (LSCA, Argentina) y 7/2010 (LGCA, España), una vez que se ha procedido a revisar el proceso de *policy making* de cada una de las normas. Para ello, tal y como se explica en el capítulo metodológico, se han tomado como referencia los indicadores propuestos por UNESCO (2008) para evaluar el desarrollo mediático, después de un proceso de adaptación a las características del objeto de estudio. De este modo, se analizan a continuación los preceptos de ambas leyes que hacen referencia a las siguientes variables:

- a. Generalidades
- b. Espectro
- c. Órgano regulador
- d. Monitoreo
- e. Concentración
- f. Contenidos
- g. Medios comunitarios
- h. Medios públicos.

Una descripción detallada de cada una de estas dimensiones puede consultarse en el Anexo I, en el que se incluyen las referencias textuales al articulado de las leyes analizadas.

#### 6.1.1 Generalidades

La LSCA incorpora por primera vez legislación comparada y las recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y señala que los fundamentos principales de la nueva norma son la promoción de la diversidad y el pluralismo, así como la desconcentración y fomento de la competencia, tal como recomiendan los organismos internacionales de defensa y promoción de la libertad de expresión. El objetivo de la iniciativa es otorgar marco legal a todos los Servicios de Comunicación Audiovisual independientemente del soporte técnico utilizado. Asimismo declara a la actividad de los servicios de comunicación audiovisual como de “interés público”. De este modo es el Estado, mediante concurso, quién regula el espectro y concede licencias de explotación.

“Si bien la norma considera a los servicios de comunicación audiovisual como una actividad de interés público y no impone a los prestadores comerciales estrictas obligaciones de servicio público, es posible observar en diversos artículos indicaciones específicas para la programación de los diferentes tipos de prestadores, en la consideración del carácter fundamental de este servicio ‘para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones’” (Linares, 2014: 159).

Linares afirma, en este sentido, que en tanto la LSCA:

“[...] entiende a la actividad audiovisual como de interés público señala una atención especial a la misma, le reconoce características particulares –que superan la lógica comercial o del mero interés individual y apuntan a la búsqueda del interés general y de objetivos culturales- pero también entrega un amplio margen de acción para que diferentes actores respondan de manera variable, pero en forma conjunta, a ese interés, aún cuando incluya preescripciones sobre la programación (límites y obligaciones)” (2014: 160).

En el caso español sin embargo la LGCA fue concebida como una norma que nacía con la vocación de actualizar y compilar la normativa vigente, de proteger y otorgar estabilidad a la industria audiovisual y de liberalizar el sector. Segovia y Luján (2010) señalan con respecto a esta cuestión que en realidad:

“la normativa dispersa que el Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual viene a actualizar y compilar no es fruto sino de la política seguida por la administración socialista a la hora de legislar sobre el sector audiovisual; una labor legisladora que ha sido calificada de “política de parcheo” (en tanto que dirigida a resolver únicamente situaciones concretas y carente de una visión integral del sector) y que, en muchos casos, ha sido tramitada, de forma injustificada, sin la concurrencia de debate público y por la vía de urgencia.” (Segovia y Luján, 2010: 11).

Y de manera similar lo entiende Estrella Gutiérrez en su estudio sobre la ley española:

“El excesivo empeño en regular, vía urgente, aspectos esenciales de la ordenación del sector audiovisual que inciden directamente en los modelos de negocio y en la estructura del mercado –y por tanto, en la transparencia, la competencia, el pluralismo o la seguridad jurídica de los operadores– por la vía del decreto ley, en detrimento del debate parlamentario propio del proceso legislativo ordinario con evidente merma del principio democrático, ha sido cuestionado por órganos consultivos y de control.”(Gutiérrez David, 2010: 6).

Además, el primer cambio significativo de la nueva legislación hace referencia a la declaración de los servicios audiovisuales como de interés general. Los operadores privados prestan, en cambio, un “servicio de interés general” en régimen de libre competencia (art. 22). Bajo esta nueva denominación se produce un cambio desde el régimen anterior de autorizaciones y concesiones administrativas (art. 23) para la gestión indirecta del servicio público de titularidad estatal hacia un régimen de comunicaciones previas y de licencias otorgadas mediante concurso (art. 24 y ss.). De este modo, los operadores privados están excluidos de las obligaciones que conlleva la prestación del “servicio público”, que queda reservado exclusivamente a la corporación pública (Título IV: artículos 40 a 43).

Según Chinchilla Marín (2011), esta definición debe leerse junto al artículo 10.3 en el que se habla de la “libertad de prestación del servicio de comunicación audiovisual”:

“La característica principal de la prestación de los servicios de radio y televisión, desde la perspectiva de los poderes de intervención y control administrativos, es que se trata de una actividad que se ejerce en régimen de libertad, pero que, al mismo tiempo cumple una función

de interés general de la máxima importancia que justifica la imposición, por parte de la Ley, de determinadas condiciones y obligaciones.” (Chinchilla Marín, 2011: 342).

De la Quadra-Salcedo (2011), que considera la LGCA en esta cuestión un punto de llegada, añade que junto a la definición de “servicio de interés general” del artículo 22 se habla también en el Título IV del: “servicio público como un servicio esencial de interés económico general con la misión de difundir contenidos que fomenten principios y valores constitucionales”. De modo que el término que usa la Ley es de servicios de interés general, sin más para los servicios genéricos de comunicación audiovisual y de interés económico general para esos mismos servicios cuando lo prestan entidades públicas o, al menos, para determinados servicios que ellas procuran.

Por su parte, Fernández Jara y Roel (2014) ofrecen una explicación concisa acerca de las implicaciones de la utilización de estos dos conceptos jurídicos. Mientras la noción de servicio público hace referencia a la actividad de programar y difundir información veraz, plural y que respete las distintas sensibilidades sociales, alejándose de la rentabilidad económica para acercarse a la rentabilidad social; el concepto de servicio de interés general “implica, fundamentalmente, una liberalización del sector en términos económicos y de gestión pero en el que se tenga en cuenta [...] la noción europea de solidaridad y el derecho de acceso de todos los ciudadanos a los citados servicios”. Los servicios de interés general estarían por tanto a medio camino entre lo público y lo privado, pues son ejercidos por empresas privadas que deben tener en cuenta su vertiente social y solidaria y no sólo la económica.

### **6.1.2 La gestión del espectro y las licencias**

La gestión del espectro es uno de los aspectos en los que las políticas públicas de comunicación latinoamericanas han mostrado diferencias sustanciales respecto a sus predecesoras y a las de otras regiones, y son varios los países que han introducido un equilibrio en el reparto del espectro como un bien público disponible tanto para la propia administración, como para las organizaciones no lucrativas, como para aquellas que crean riqueza desde el sector privado haciendo uso de la emisión por radiofrecuencia (Badillo et al., 2015; De Moraes, 2011).

En el caso argentino, la LSCA reconoce tres tipos de empresas capaces de administrar las licencias de servicios audiovisuales: estatal, comercial y sin fines de lucro, garantizando la participación de las entidades privadas no lucrativas con una reserva inderogable del 33% del espectro radioeléctrico. No tiene restricciones a la tipología de las emisoras comunitarias para su funcionamiento, a las que además se les permite el acceso a una diversidad de fuentes de financiamiento, incluida la publicidad comercial y recursos estatales. Como medios independientes que son, se limita a un máximo del 30% de su presupuesto el financiamiento que estos medios pueden recibir de fondos públicos, lo que evita la coacción por parte de los gobiernos. En el artículo 37 se señala que las Universidades nacionales e Institutos universitarios nacionales; los Pueblos originarios; y la Iglesia católica reciben las licencias de forma directa, a demanda y en coherencia con la capacidad del espectro radioeléctrico.

“Aunque la disputa por la democratización del sistema mediático en la Argentina parece restringirse a la puja entre el gobierno a cargo del Estado y las principales empresas de medios de comunicación de masas del país, el proceso abierto a partir del reconocimiento legal al sector social como prestador de servicios de comunicación audiovisual y la reserva de un tercio del espectro radioeléctrico para este sector, constituye la novedad comunicacional más importante desde el regreso del gobierno constitucional en la Argentina hace casi tres décadas” (Segura, 2013: 351).

Así, la ley procura un tratamiento igualitario entre los medios del sector público, el privado y el sin fines de lucro, “poniendo fin a los mecanismos de discriminaciones al eliminar las restricciones técnicas, de frecuencia, de licencias o de financiamiento y al tratar por igual a los tres actores” (Santander, 2013: 897). A pesar de ello —y como se verá más adelante— durante su fase de implementación el gobierno está lejos de concretar la paulatina entrega del 33% de las frecuencias

del espectro radioeléctrico para su gestión por parte de actores sociales sin fines de lucro y la mayoría de los medios autorizados para funcionar tras la sanción de la ley son emisoras estatales (Becerra, 2014a).

Nada que ver con la situación en el caso español, en la que no existen referencias a la gestión del espectro. ¿Cuál es entonces el enfoque en el caso de la LGCA? Si acudimos a los textos más recientes sobre la cuestión, encontramos una clara voluntad de concebir el espectro como un recurso que debe servir a la prestación de servicios. En 2011, el Real Decreto 458/2011 sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital se expresaba en estos términos en su exposición de motivos:

“Si bien, en la actualidad, el espectro disponible es suficiente para atender la demanda de servicios, la futura evolución hacia nuevos servicios hace necesario poner a disposición de los operadores una mayor cantidad de espectro y permitir el uso de las bandas de frecuencia de una forma más eficiente para facilitar el acomodo de las nuevas necesidades, especialmente de servicios de banda ancha en movilidad.”

La última revisión del marco general de las telecomunicaciones en España, la Ley 9/2014 en su artículo 60 resume en tres los principios desde los que se administra el espectro radioeléctrico en España:

- a) Garantizar un uso eficaz y eficiente de este recurso.
- b) Fomentar la neutralidad tecnológica y de los servicios, y el mercado secundario del espectro.
- c) Fomentar una mayor competencia en el mercado de las comunicaciones electrónicas.”

Y, más adelante, en el artículo 64 refiriéndose a los objetivos de interés general que presiden la gestión del espectro:

“La promoción de la diversidad cultural y lingüística y del pluralismo de los medios de comunicación, mediante, por ejemplo, la prestación de servicios de radiodifusión y televisión.”

Pese a la ausencia de referencias a la gestión del espectro radioeléctrico en la española LGCA, los desarrollos legislativos posteriores se alinean en una concepción en la que el espectro radioeléctrico no es objeto de un reparto como garantía del pluralismo o la diversidad del sistema audiovisual, sino que debe servir para impulsar un mayor uso comercial conectado con el crecimiento económico. La última versión del Plan Nacional de Televisión Digital Terrestre, aprobado mediante el Real Decreto 805/2014 no hace ninguna referencia a la posibilidad de concebir el espectro como un recurso al que tengan acceso distintos tipos de operadores audiovisuales, y ni siquiera se hace mención a los medios comunitarios. De hecho, el enfoque es explícitamente el de un progresivo desalojo de las frecuencias ocupadas por los servicios audiovisuales para ser ocupadas por las telecomunicaciones de banda ancha, como se expresa en la exposición de motivos del Plan:

“El objetivo perseguido es, además de favorecer el uso más eficiente del espectro, garantizar el uso de la banda del dividendo digital para servicios que son considerados clave para la recuperación económica, como los asociados a la telefonía móvil de cuarta generación que permitirán el acceso a la banda ancha ultrarrápida en movilidad.”

En lo que al régimen de licencias se refiere, la LSCA establece que será un concurso público el que determine quién explota la frecuencia. Las licencias durarán 10 años y se podrán prorrogar por 10 años más, previa realización de Audiencias Públicas. Además se promueve un régimen de transparencia de titularidad de propiedad de las licencias y para ello, se exige a los medios que mantengan una carpeta de acceso público donde figure toda la información relevante del

licenciatario. El artículo 41 determina que los licenciatarios sin fines de lucro no podrán transferir de ningún modo las licencias; mientras que los operadores con fines de lucro podrán vender sólo a partir del quinto año, siempre y cuando se mantenga el 50% de las acciones en manos del operador originario y esta operación sea necesaria para garantizar el servicio. Solo se podrán tener 10 licencias de servicios abiertos. Las licencias de televisión de pago están limitadas en número y en cuotas de mercado. La Ley plantea que nadie pueda tener más de un 35% del mercado potencial del servicio. Se restringe además la propiedad conjunta de licencias de televisión y empresas productoras de señales de contenido. Además las señales que hasta el momento no tenían ningún tipo de cobertura o compromiso van a tener un registro, lo que permitirá que la responsabilidad por los contenidos sea del responsable editorial de los contenidos y no de los operadores de cable o los proveedores de servicio de Internet (Loreti, 2011).

En el caso español, la LGCA amplía el periodo de concesión a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual a quince años (hasta la sanción de la LGCA la renovación o revocación de la licencia se otorgaba cada diez años), renovación que pasa a ser otorgada de forma automática (art. 28.2). Asimismo, la LGCA contempla la posibilidad de que, transcurridos cinco años de la concesión de la licencia, ésta pueda ser arrendada a otro prestador de servicios, previa autorización de la autoridad audiovisual (art. 29). Los beneficios para los operadores privados resultan evidentes: es poderosamente llamativo que se admita la transacción privada de la licencia por los prestadores, pero no la renegociación pública de las condiciones de la adjudicación al establecerse el mecanismo de renovación automática. Este extremo no puede entenderse más que como un aspecto desregulatorio además de suponer el peligro de que en el futuro el mapa mediático pueda no parecerse mucho al de las licencias otorgadas en su día. Por otra parte, se permite que la mitad del espacio radioeléctrico asignado a cada licencia pueda destinarse por el titular al acceso de pago (art. 24.3) lo que anima a pensar en un repunte considerable de la televisión de pago frente a la televisión en abierto, que en el caso de hacerse realidad no contaría con el colchón de una tarifa social como en el caso argentino, que favoreciese el acceso de los ciudadanos a un paquete de canales de pago a un precio asequible.

### **6.1.3 Medidas sobre la concentración del mercado**

En lo referente a las medidas anticoncentración, cabe hacer un poco de historia para tener en cuenta la evolución de los criterios de limitación de participación societaria en el caso español. Inicialmente la Ley 10/1988, de Televisión Privada, establecía restricciones para evitar la concentración en el control de las sociedades concesionarias del servicio público de televisión: ninguna persona física o jurídica podía ser titular, directa o indirectamente, de más del 25 % del capital de una misma sociedad concesionaria. Posteriormente, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, modificó el porcentaje accionario del que podía ser titular una misma persona física o jurídica de una sociedad concesionaria, ascendiendo al 49 %. Finalmente, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, suprimió formalmente el límite del 49 %. La limitación se determinó entonces por el concepto de “participación significativa” (Alcolea Díaz y Pérez Serrano, 2010), entendiéndose como tal aquella que alcance, de forma directa o indirecta, al menos el 5 % del capital o de los derechos de voto vinculados a las acciones de la sociedad. Con posterioridad, el Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, convalidado más tarde como Ley 7/2009, de 3 de julio, suprimió con condiciones, la prohibición vigente hasta ese momento de tener una participación significativa en más de una sociedad concesionaria, igualmente recogido en la Ley General de la Comunicación Audiovisual (art. 36), pero ya en los siguientes términos: “las personas físicas y jurídicas pueden ser titulares simultáneamente de participaciones sociales o derechos de voto en diferentes prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva”.

Se rebajan por tanto las limitaciones a la concentración de la propiedad. Asimismo, se ha optado por el criterio de audiencias a la hora de evaluar posiciones de dominio en el mercado: durante los doce meses anteriores a la operación, un mismo operador no puede acaparar más del 27% de la audiencia; ahora bien, la superación de este límite con posterioridad a la adquisición del paquete accionario no tiene efecto alguno sobre el titular (artículo 36.3). Igualmente, la Ley establece que no

se podrá adquirir una participación significativa<sup>63</sup> o derechos de voto en más de un prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva cuando (art. 36.5): los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito estatal acumulen derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico superiores, en su conjunto, a la capacidad técnica correspondiente a dos canales múltiplex, o un canal múltiplex en el caso de prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito autonómico, y cuando suponga impedir la existencia de, al menos, tres prestadores privados distintos del servicio de comunicación audiovisual televisiva en el ámbito estatal, asegurándose el respeto al pluralismo informativo. Los límites de propiedad en el mercado radiofónico son también significativamente bajos (art.36): un solo propietario puede gestionar hasta 1/3 de licencias con cobertura estatal, asimismo puede controlar hasta el 50% de las licencias de un mismo ámbito de cobertura con un límite de 5 licencias. Otro límite es que en una misma Comunidad Autónoma se podrán acumular hasta un 40% de las licencias de los ámbitos de cobertura de una sola licencia. El resultado es suficientemente conocido en la situación actual del paisaje televisivo en España (Artero y Sánchez-Tabernero, 2015; García Santamaría, 2013; García Santamaría y Fernández-Beaumont, 2012), como resumen Álvarez Monzoncillo y López Villanueva (Álvarez Monzoncillo y López Villanueva, 2014: 70):

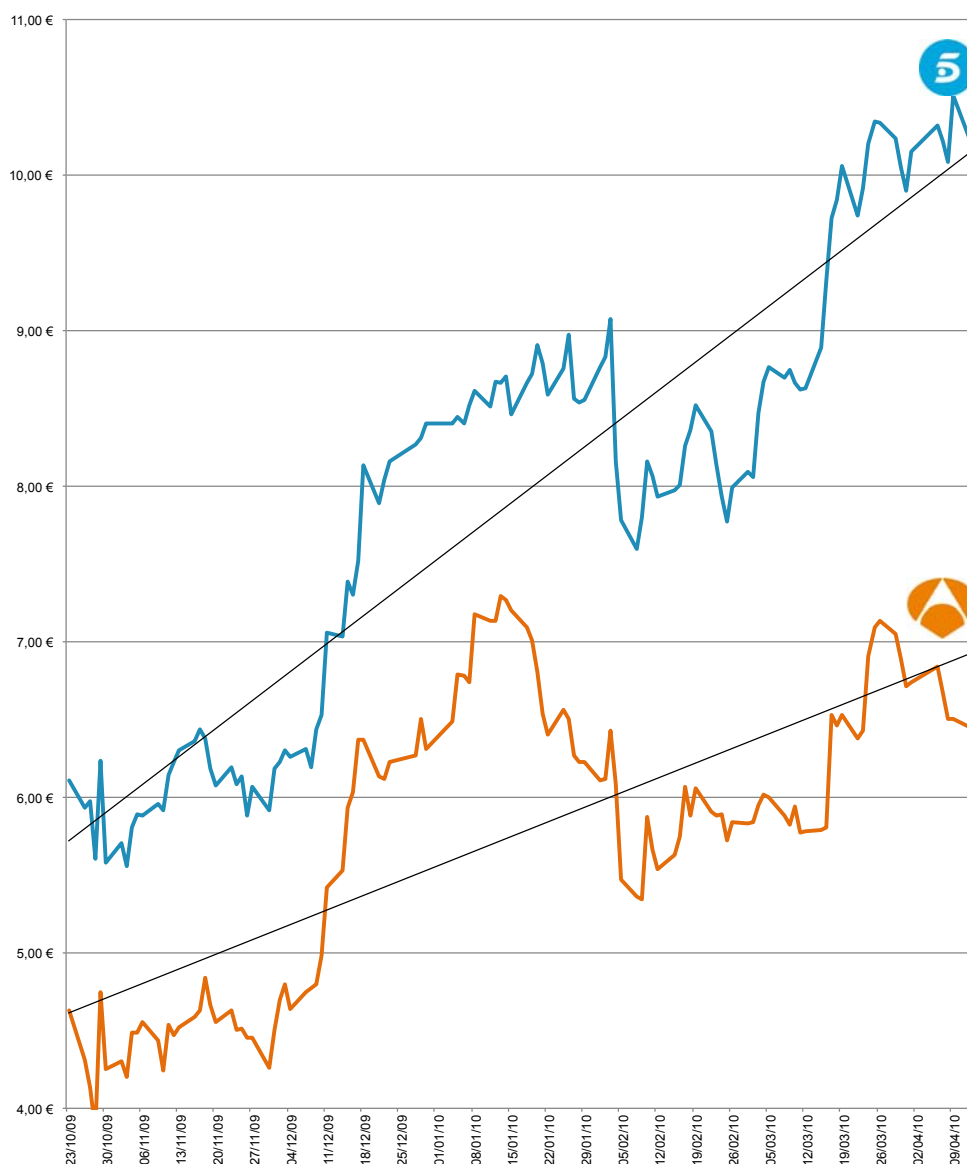
“La fusión/adquisición de los operadores clásicos (Mediaset y Planeta) con los nuevos (Prisa y Mediapro-Globomedia), junto con la pérdida de terreno de la televisión pública, han provocado una concentración del mercado donde estas dos empresas se quedan con el 90 por ciento del mercado publicitario.”

Curiosamente, quizá los resultados sobre la concentración del mercado podían ser previstos sobre el texto de la norma. Si tomamos en cuenta la cotización bursátil de las dos mayores compañías del sector durante el proceso en el que la ley recorrió su itinerario parlamentario, el resultado es —aunque no se pretende profundizar en ello en esta investigación— esclarecedor: el valor en bolsa de la compañía Telecinco aumentó en esos apenas seis meses un 68%; el de Antena 3 Televisión un 39%.

---

<sup>63</sup> La LGCA, establece como participación significativa la que represente, directa o indirectamente: a) el 5 % del capital social; b) el 30 % de los derechos de voto o porcentaje inferior, si sirviera para designar en los 24 meses siguientes a la adquisición un número de consejeros que representen más de la mitad de los miembros del órgano de administración de la sociedad (art. 33.2).

**Gráfico 6. Evolución del valor bursátil de Antena 3 Televisión y Telecinco durante el procedimiento legislativo de la LGCA (23/10/2009 al 12/04/2010).**



Elaboración propia sobre datos de cierre de cotización diaria en la Bolsa de Madrid.

En el caso argentino, la investigación había mostrado durante años los problemas derivados de la concentración y la desregulación del audiovisual de la década de los noventa (Mastrini, 2013). La LSCA establece diversas medidas para limitar e impedir la concentración de medios. El modelo de control de concentración se asienta en tres principios:

- a. promover el crecimiento de nuevas voces,
- b. proteger la producción nacional, local e independiente
- c. y establecer un mecanismo de control de concentración cruzado entre cantidad de licencias y penetración de mercados.

Se imponen topes a la cantidad de licencias que puede tener una misma persona o empresa (a nivel nacional y en una misma área de cobertura) y los límites a la propiedad cruzada de medios, en atención a las prácticas internacionales. Pero además establece un mecanismo de desinversión para



aquellos titulares de licencias que en el momento de sanción de la Ley no cumplieran con los requisitos previstos en la misma, si bien este artículo 161 es uno de los que más controversia generó de la Ley y sobre el que se plantearon cuestiones de anticonstitucionalidad durante el proceso de judicialización que vivió la Ley tras su sanción.

#### 6.1.4 Órgano regulador

En Argentina el organismo que regulará los servicios de comunicación audiovisual (Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. AFSCA) será dirigido por un órgano colegiado integrado por representantes de la legislatura nacional, de la segunda y tercera minoría y representantes del poder ejecutivo nacional, sus miembros permanecerán en el cargo cuatro años, y deben ser designados con dos años de anticipación de la toma de posesión del Presidente de la Nación. Además la Ley establece la creación de un Consejo Federal multisectorial y participativo<sup>64</sup> (Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual), cuyos miembros tienen la posibilidad de (por mayoría de 2/3) destituir a cualquiera de los miembros de AFSCA; elegir el jurado que otorga las licencias en los concursos y participar en la designación de los criterios para adjudicar licencias.

**Tabla 27. Diseño del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual contemplado en la LSCA.**

Consejo Federal de Comunicación Audiovisual.	Denominación	Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Se crea en el ámbito de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. (Art. 15).
	Forma de elección	Designados por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta de los sectores y jurisdicciones. (Art. 16).
	Requisitos de los miembros (inhabilitaciones)	No se especifica en la Ley.
	Forma de composición	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Un representante de cada una de las provincias y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicha representación se corresponderá con la máxima autoridad política provincial en la materia.</li> <li>b. Tres representantes por las entidades que agrupen a los prestadores privados de carácter comercial.</li> <li>c. Tres representantes por las entidades que agrupen a los prestadores sin fines de lucro.</li> <li>d. Un representante de las emisoras de las universidades nacionales.</li> <li>e. Un representante de las universidades nacionales que tengan facultades o carreras de comunicación.</li> <li>f. Un representante de los medios públicos de todos los ámbitos y jurisdicciones.</li> <li>g. Tres representantes de las entidades sindicales de los trabajadores de los medios de comunicación.</li> <li>h. Un representante de las sociedades gestoras de derechos.</li> <li>i. Un representante por los Pueblos Originarios reconocidos ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). (Art. 16).</li> </ul>
	Forma de financiación	El artículo 97 especifica que el veintiocho por ciento de los fondos recaudados por los gravámenes aplicados a los titulares de servicios de comunicación audiovisual irá destinado a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, incluyendo los fondos para el funcionamiento del Consejo Federal de Comunicación

<sup>64</sup> Contemplado en los artículos 15 y 16 de la Ley. Está conformado por un representante por cada provincia y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tres representantes de las entidades que agrupen a los prestadores privados de carácter comercial (con fines de lucro), tres representantes de las entidades que agrupen a las prestadoras sin fines de lucro, un representante de las emisoras de las Universidades Nacionales, un representante por las Universidades Nacionales que tengan la carrera de comunicación, un representante de los medios públicos, tres representantes de los sindicatos de los trabajadores de la comunicación, un representante de las sociedades gestoras de derechos de autor y un representante por las comunidades de los Pueblos Originarios. Los cargos se establecen por dos años y se desempeñan de forma honoraria.

	Audiovisual.
Competencias y atribuciones	<p>a) Colaborar y asesorar en el diseño de la política pública de radiodifusión.</p> <p>b) Proponer pautas para la elaboración de los pliegos de bases y condiciones para los llamados a concurso o adjudicación directa de licencias.</p> <p>c) Confeccionar y elevar a la consideración del Poder Ejecutivo nacional el listado de eventos de trascendente interés público mencionado en el articulado del título III capítulo VII de esta ley.</p> <p>d) Presentar ante el defensor del Público los requerimientos del público cuando se solicitare esa intervención por parte de los interesados o cuando, por la relevancia institucional del reclamo, considerase oportuno intervenir en su tramitación.</p> <p>e) Brindar a la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual un informe anual sobre el estado de cumplimiento de la ley y del desarrollo de la radiodifusión en la República Argentina.</p> <p>f) Convocar anualmente a los integrantes del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, a efectos de recibir un informe pormenorizado de gestión.</p> <p>g) Dictar su reglamento interno.</p> <p>h) Asesorar a la autoridad de aplicación a su solicitud.</p> <p>i) Proponer la adopción de medidas a la autoridad de aplicación.</p> <p>j) Proponer a los jurados de los concursos.</p> <p>k) Crear comisiones permanentes o ad hoc para el tratamiento de temáticas específicas en el marco de sus competencias.</p> <p>l) Entender en los criterios de elaboración del Plan de Servicios.</p> <p>m) Seleccionar, con base en un modelo objetivo de evaluación, los proyectos que se presenten al Fondo de Fomento Concursable.</p> <p>n) Proponer para su nombramiento por parte del Poder Ejecutivo nacional, dos directores de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales.</p> <p>o) Proponer para su nombramiento por parte del Poder Ejecutivo nacional, dos directores de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales.</p> <p>p) Remover a los directores de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual por el voto de los dos tercios (2/3) del total de sus integrantes 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. (Art. 15)</p>
Obligaciones (rendición de cuentas)	El Consejo Federal de Comunicación Audiovisual se reunirá, como mínimo, cada seis meses o extraordinariamente a solicitud de al menos el veinticinco por ciento de sus miembros. El quórum se conformará, tanto en convocatorias ordinarias como extraordinarias, con la mayoría absoluta del total de sus miembros. (Art. 16).
Duración del mandato	Los representantes designados durarán dos años en su función, se desempeñarán en forma honoraria y podrán ser sustituidos o removidos por el Poder Ejecutivo nacional a solicitud expresa de la misma entidad que los propuso. De entre sus miembros elegirán un presidente y un vicepresidente, cargos que durarán dos años pudiendo ser reelegidos, en caso de que sean designados nuevamente. (Art. 16).

Fuente: elaboración propia.

En España, uno de los aspectos que se intuían más positivos en el proceso de redacción de la ley es el hecho de que incluyese por primera vez la creación de un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), como autoridad independiente. La puesta en marcha de este organismo

venía siendo demandado desde diversos sectores como esencial para la democratización del sistema audiovisual, como señalaba en 2006 García Castillejo:

“La carencia de una autoridad independiente para el sector audiovisual reviste una especial gravedad desde el momento en que España comparte con los demás Estados de la Unión una misma concepción de la democracia y del ejercicio de una serie de derechos y libertades que de ella se derivan; comunión política, judicial y social que se revaloriza a medida que caminamos hacia su consolidación constituyente. Inserto en este proyecto, como uno de los denominadores comunes de esta realidad, está la protección y establecimiento de garantías en el ejercicio de determinados derechos y libertades mediante distintos instrumentos jurisdiccionales o mediante organismos de carácter institucional, como es el caso de los Consejos de Audiovisual para un ámbito tan sensible como son los derechos y libertades de comunicación pública en el marco de la televisión y otros medios audiovisuales.” (García Castillejo, 2006).

El CEMA debía asumir dos cometidos fundamentales: el control de los contenidos y el acceso a la prestación del servicio. Sin embargo, no se le otorgan competencias de convocatoria de concurso y de otorgamiento de licencias, salvo las prórrogas automáticas cada quince años. Tras varios años sin poner en funcionamiento el órgano regulador y tras la llegada al gobierno del Partido Popular, es importante señalar que finalmente el CEMA fue integrado en el año 2013 dentro de la nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, desarrollada por la Ley 3/2013.

Por otra parte, surgieron algunas otras cuestiones que suscitaron controversia en lo referente al ejercicio de la potestad reglamentaria y la potestad sancionadora por un ente que no se encuadraba en la Administración Pública; éstas se resolvían al integrar dicho Consejo en la Administración del Estado, como organismo público dependiente del Ministerio de Presidencia (art. 44). Lo que quizá no queda tan claro es si esa vinculación organizativa será suficiente para garantizar su independencia. La propuesta de nombramiento de consejeros del CEMA procede de una mayoría cualificada de tres quintas partes del Congreso, aunque la competencia para el nombramiento corresponda también al gobierno. Este mecanismo, en principio, garantiza una mayor independencia, pero en cualquier caso, los consejeros del CEMA no alcanzan el grado de independencia de los consejeros del Consejo Audiovisual de Andalucía<sup>65</sup> o del Consejo del Audiovisual de Cataluña<sup>66</sup>, donde la actuación del Parlamento en la designación de los consejeros no es propositiva sino decisoria.

También la Ley General de la Comunicación Audiovisual proclama la autorregulación como un derecho de los prestadores del servicio (art. 12), renunciando así a la posibilidad de una corregulación, coherente con la propia definición de la comunicación como actividad de interés general (art. 22). Esto supone una sustitución de las reglamentaciones públicas por reglamentaciones privadas, que se concretan en la ley en códigos de conducta libremente aprobados

---

<sup>65</sup> El Consejo Audiovisual de Andalucía se regula por su Ley de Creación (Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, 2004) y su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento (Decreto 219/2006, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía, 2006), modificado posteriormente (Decreto 135/2012, de 22 de mayo, 2012). El Pleno del Consejo está compuesto por once miembros –incluido su presidente o presidenta– elegidos por el Parlamento de Andalucía entre personas de reconocido prestigio profesional en los campos de la comunicación audiovisual, científico, educativo, cultural y social. Su mandato dura cinco años y pueden ser reelegidos una sola vez para un nuevo mandato de la misma duración. Los 11 consejeros y consejeras del Consejo Audiovisual de Andalucía eligen de entre ellos a la persona que ostenta la Presidencia de la institución y su nombramiento como tal lo ratifica posteriormente el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

<sup>66</sup> El Consell de l'Audiovisual de Catalunya es una institución estatutaria que se rige por su Ley de creación (Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña, 2000), así como por la Ley marco del sector en la región (Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña., 2005). El Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo fue aprobado por Decreto 3/1997, de 7 de enero, modificado por Decreto 222/1998, de 30 de julio, mientras que su organización interna en áreas fue aprobada por Decreto 4/1997, de 7 de enero.

por los operadores e instrumentos de autocontrol previo y que ponen en entre dicho la capacidad reguladora y sancionadora del propio CEMA.

### 6.1.5 Monitoreo

En lo que respecta a los mecanismos u organismos encargados de velar por el cumplimiento de la LGCA, ésta establece en su artículo 9 que cualquier persona física o jurídica puede solicitar a la autoridad audiovisual competente el control de la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación. La autoridad, si lo considera oportuno, dictará recomendaciones para un mejor cumplimiento de la normativa vigente.

Por otra parte, el artículo 12 contempla el derecho a la autoregulación del prestador del servicio de comunicación audiovisual. Los prestadores de servicio de comunicación audiovisual tienen así derecho a aprobar códigos en los que se regulen los contenidos de la comunicación audiovisual y las reglas de diligencia profesional para su elaboración, una de las experiencias previas más conocidas y cuestionadas en este sentido es el Código de Autoregulación sobre contenidos televisivos e infancia (Ruiz San Román y Salguero, 2008), citado de forma expresa en la Ley<sup>67</sup>.

Además la LGCA introduce un organismo de carácter consultivo vinculado al CEMA, el Comité Consultivo del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Art. 51), que se analiza en la Tabla 28, y contempla en su Disposición adicional la constitución de la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones.

“La LGCA recupera la figura de la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, pero el continuo retraso en su “constitución efectiva” parece indicar que, en el fondo, se mantiene una actitud tolerante hacia las miles de emisoras que funcionan sin la preceptiva licencia, convirtiendo el espectro en una especie de “jungla”. Como ha ocurrido de manera frecuente en la ya caso centenaria historia de la radio española, las Administraciones son las primeras en incumplir sus propias leyes. Esta falta de voluntad política facilita la situación de caos en el dial y muestra una tolerancia impropia de un Estado que se dice de derecho.” (Gallego Pérez y García Leiva, 2012: 138).

**Tabla 28. Comité Consultivo del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales contemplado en la LGCA.**

Denominación	Comité Consultivo del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. (Art. 51).
Forma de elección	No se especifica en la Ley.
Requisitos de los miembros (inhabilitaciones)	La condición de miembro del Comité Consultivo no exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración. (Art. 51).
Forma de composición	El Comité Consultivo estará presidido por el Presidente del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales que no dispondrá de voto en relación con sus informes.  El número de miembros del Comité y la forma de su designación se determinará reglamentariamente. Los miembros serán designados en representación de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito estatal, de las organizaciones representativas del sector de la producción audiovisual y de los anunciantes, de los sindicatos más representativos del sector a nivel estatal, de asociaciones de defensa de los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual, con representación acreditada en ámbito estatal, así como del

<sup>67</sup> Para ampliar el tema de la autorregulación mediática en la Unión Europea revisar: Aguado G., G. (2009): Control por el país de origen, neutralidad tecnológica, flexibilidad y autorregulación. Las claves de la nueva directiva de servicios de medios audiovisuales sin fronteras. Revista del CES Felipe II, nº10. Disponible en: <http://www.cesfelipesegundo.com/revista/articulos2009/GuadalupeAguado.pdf>. Consultado el 30 de mayo de 2012. Ejemplo de autorregulación de medios en España: Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia acuerdo suscrito el 9 de diciembre de 2004 entre el Gobierno de España y los principales canales de televisión: TVE, Antena 3, Cuatro, Telecinco, laSexta y la FORTA. Disponible en: [http://www.rtve.es/contenidos/documentos/Codigo\\_proteccion\\_infancia.pdf](http://www.rtve.es/contenidos/documentos/Codigo_proteccion_infancia.pdf). Consultado el 30 de mayo de 2012.

	Consejo de Consumidores y Usuarios. (Art. 51).
Forma de financiación	No se especifica en la Ley.
Competencias y atribuciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Informar con carácter general sobre las orientaciones de la política audiovisual, la situación del sector y la oferta de programación de los servicios de comunicación audiovisual;</li> <li>b. Ser consultado respecto de las propuestas de disposiciones del Consejo y sobre los criterios de interpretaciones y aplicación del régimen de infracciones y sanciones previstas en esta Ley.</li> <li>c. Informar y asesorar a petición del Consejo sobre todos aquellos asuntos que les sean sometidos a su consideración.</li> <li>d. Elevar al Consejo cualesquiera informes y propuestas que estime oportuno relacionados con el funcionamiento del sector audiovisual. (Art. 51).</li> </ul>
Obligaciones (rendición de cuentas)	El Comité Consultivo del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales será convocado cada cuatro meses al objeto de ser informado periódicamente por el Consejo de las actuaciones por él desarrolladas. (Art. 51).
Duración del mandato	No se especifica en la Ley.

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la LSCA en su articulado contempla el mecanismo de las audiencias públicas tanto para las prórrogas de licencias como para evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión, así como para cualquier toma de decisión en materia de transición a los servicios digitales. Además también crea varios órganos nuevos que vienen a reemplazar y ampliar las funciones del antiguo Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). Cambia el modo de conformarse de las autoridades regulatorias. Se da participación al Congreso, y su intervención es obligatoria en la conformación de la autoridad de aplicación, la elección de las autoridades de los medios públicos y la elección del Defensor del Público. El control del Congreso Nacional evalúa además el funcionamiento de estos organismos, para ello se crea la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual.

**Tabla 29. Organismos específicos de monitoreo establecidos por la LSCA.**

<b>Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. Se crea en el ámbito del Congreso Nacional. (Art. 18).</b>	
Forma de elección	La Comisión Bicameral se integrará por ocho senadores y ocho diputados nacionales, según resolución de cada Cámara. (Art. 18).
Requisitos de los miembros	No se especifica en la Ley.
Forma de composición	No se especifica en la Ley.
Forma de financiación	No se especifica en la Ley.
Competencias y atribuciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Proponer al Poder Ejecutivo nacional los candidatos para la designación de tres miembros del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, y de tres miembros del directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y del titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual por resolución conjunta de ambas Cámaras.</li> <li>b) Recibir y evaluar el informe presentado por el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos e informar a sus respectivos cuerpos orgánicos, dando a publicidad sus conclusiones.</li> <li>c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones referidas a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.</li> <li>d) Evaluar el desempeño de los miembros del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y del defensor del Público.</li> <li>a. e) Dictaminar sobre la remoción por incumplimiento o mal desempeño de su cargo al defensor del Público, en 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.</li> </ul>
Obligaciones	No se especifica en la Ley.

Duración del mandato	De entre sus miembros elegirán un presidente, un vicepresidente y un secretario, cargos que serán ejercidos anualmente en forma alternada por un representante de cada Cámara. (Art. 18).
<b>Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. (Art. 19). Su ámbito de actuación y dependencia orgánica será la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. (Art. 20).</b>	
Forma de elección	El titular de la Defensoría del Público será designado por resolución conjunta de ambas Cámaras, a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. (Art. 20).  Previo a la designación, el Congreso de la Nación deberá publicar el nombre y los antecedentes curriculares de la persona propuesta para la Defensoría del Público y garantizar los mecanismos suficientes para que los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos puedan presentar las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto del candidato. (Art. 20).
Requisitos de los miembros	El titular deberá reunir los mismos requisitos que los exigidos para integrar el directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. (Art. 20).  El defensor del Público no podrá tener intereses o vínculos con los asuntos bajo su órbita en las condiciones de la Ley 25.188. (Art. 20).
Forma de composición	No se especifica en la Ley, tan solo se detalla la figura del titular.
Forma de financiación	El artículo 97 especifica que el cinco por ciento de los fondos recaudados por los gravámenes aplicados a los titulares de servicios de comunicación audiovisual irá destinado a la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.
Competencias y atribuciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados por la presente teniendo legitimación judicial y extrajudicial para actuar de oficio, por sí y/o en representación de terceros, ante toda clase de autoridad administrativa o judicial. No obstará a su legitimación judicial la existencia o no de causa individual, siendo su legitimación tanto subjetiva como objetiva y por los derechos de incidencia colectiva previstos expresa o implícitamente en la Constitución Nacional y otros que hacen al desarrollo del Estado democrático y social de derecho y a la forma republicana de gobierno.</li> <li>b) Llevar un registro de las consultas, reclamos y denuncias presentados por los usuarios en forma pública o privada y a través de los medios habilitados a tal efecto.</li> <li>c) Convocar a las organizaciones intermedias públicas o privadas, centros de estudios e investigación u otras entidades de bien público en general, para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación.</li> <li>d) Realizar un seguimiento de los reclamos y denuncias presentados e informar a las autoridades competentes, a los interesados, a la prensa y al público en general sobre sus resultados y publicar sus resultados.</li> <li>e) Presentar ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual un informe anual de sus actuaciones.</li> <li>f) Convocar a audiencias públicas en diferentes regiones del país a efecto de evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión y participar en aquellas previstas por la presente o convocadas por las autoridades en la materia.</li> <li>g) Proponer modificaciones de normas reglamentarias en las áreas vinculadas con su competencia o cuestionar judicialmente la legalidad o razonabilidad de las existentes o que se dicten en el futuro, sin plazo de caducidad, dejando a salvo el respeto a la autoridad de cosa juzgada judicial.</li> <li>h) Formular recomendaciones públicas a las autoridades con competencia en materia de radiodifusión, las cuales serán de tratamiento obligatorio.</li> <li>i) Representar los intereses del público y de la colectividad, en forma individual o en su conjunto, en sede administrativa o judicial, con legitimación procesal en virtud de la cual puede solicitar la anulación de actos generales o particulares, la emisión, modificación o sustitución de actos, y otras peticiones cautelares o de fondo necesarias para el mejor desempeño de su función. (Art. 19).</li> </ul>
Obligaciones	La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual se expresará a través de recomendaciones públicas a los titulares, autoridades o profesionales de los medios de comunicación social contemplados en esta ley, o de presentaciones administrativas o judiciales en las que se les ordene ajustar sus comportamientos al ordenamiento jurídico en cuanto se aparten de él, en los casos ocurrentes. (Art. 19).
Duración del mandato	El mandato del titular será de cuatro (4) años, pudiendo ser renovado por única vez. (Art. 20).

<b>Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos. (Arts. 124-130).</b>	
Forma de elección	<p>Los designará el Poder Ejecutivo nacional de acuerdo con el siguiente procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Dos a propuesta de las facultades y carreras de comunicación social o audiovisual o periodismo de universidades nacionales.</li> <li>b) Tres a propuesta de los sindicatos con personería gremial del sector con mayor cantidad de afiliados desempeñándose en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado en el momento de la designación.</li> <li>c) Dos por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o representativas de públicos o audiencias.</li> <li>d) Seis a propuesta de los gobiernos jurisdiccionales de las regiones geográficas del NOA, NEA, Cuyo, Centro, Patagonia, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</li> <li>e) Uno a propuesta del Consejo Federal de Educación.</li> <li>f) Dos a propuesta del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia que representen a entidades u organizaciones de productores de contenidos de televisión educativa, infantil o documental.</li> <li>g) Uno a propuesta de los Pueblos Originarios. (Art. 124).</li> </ul>
Requisitos de los miembros	Estará integrado por miembros de reconocida trayectoria en los ámbitos de la cultura, educación o la comunicación del país. (Art. 124).
Forma de composición	Art. 124.
Forma de financiación	A fin de garantizar el mejor funcionamiento del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos, el directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado asignará los recursos físicos, financieros y humanos que estime necesarios para su gestión. (Art. 129).
Competencias y atribuciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Convocar a audiencias públicas para evaluar la programación, los contenidos y el funcionamiento de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.</li> <li>b) Aportar propuestas destinadas a mejorar el funcionamiento de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.</li> <li>c) Habilitar canales de comunicación directa con los ciudadanos cualquiera sea su localización geográfica y nivel socioeconómico.</li> <li>d) Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos de creación de la presente ley y denunciar su incumplimiento ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual.</li> <li>e) Convocar semestralmente a los integrantes del directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado a efectos de recibir un informe de gestión.</li> <li>f) Presentar sus conclusiones respecto del informe de gestión presentado por el directorio a la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. (Art. 130).</li> </ul>
Obligaciones	No se especifican en la Ley.
Duración del mandato	El desempeño de cargos en el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos durará dos (2) años, pudiendo sus integrantes ser reelectos por sus respectivas entidades. Tal desempeño tendrá carácter honorario, no percibiendo remuneración alguna por la tarea desarrollada. (Art. 125).
<b>Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia. (Art. 17).</b>	
Forma de elección	Dependiente de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. (Art. 17).
Requisitos de los miembros	Tener reconocida trayectoria en el tema o ser representantes de niños o adolescentes. (Art. 17).
Forma de composición	De ser multidisciplinario, pluralista, y federal, integrado por personas y organizaciones sociales con reconocida trayectoria en el tema y por representantes de niños, niñas y adolescentes. (Art. 17).
Forma de financiación	No se especifica en la Ley.
Competencias y atribuciones	<p>Su funcionamiento será reglamentado por la autoridad de aplicación de la ley. El mismo tendrá entre sus funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La elaboración de propuestas dirigidas a incrementar la calidad de la programación dirigida a los niños, niñas y adolescentes.</li> <li>b) Establecer criterios y diagnósticos de contenidos recomendados o prioritarios y, asimismo, señalar los contenidos inconvenientes o dañinos para los niños, niñas y adolescentes, con</li> </ul>

	<p>el aval de argumentos teóricos y análisis empíricos.</p> <p>c) Seleccionar con base en un modelo objetivo de evaluación los proyectos que se presenten al Fondo de Fomento Concursable previsto en el artículo 153.</p> <p>d) Propiciar la realización de investigaciones y estudios sobre audiovisual e infancia y de programas de capacitación en la especialidad.</p> <p>e) Apoyar a los concursos, premios y festivales de cine, video y televisión para niños, niñas y adolescentes y los cursos, seminarios y actividades que aborden la relación entre audiovisual e infancia que se realicen en el país, así como los intercambios con otros festivales, eventos y centros de investigación internacionales, en el marco de los convenios sobre audiovisual y cooperación cultural suscriptos o a suscribirse.</p> <p>f) Promover una participación destacada de la República Argentina en las cumbres mundiales de medios para niños, niñas y adolescentes que se vienen realizando en distintos países del mundo de manera bianual y apoyar las acciones preparatorias que se realicen en el país a tal fin.</p> <p>g) Formular un plan de acción para el fortalecimiento de las Relaciones del Campo Audiovisual que comprende cine, televisión, video, videojuegos, informática y otros medios y soportes que utilicen el lenguaje audiovisual, con la cultura y la educación.</p> <p>h) Proponer a los representantes del sector ante el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos.</p> <p>i) Promover la producción de contenidos para niños, niñas y adolescentes con discapacidad. (Art. 17).</p>
Obligaciones	No se especifica en la Ley.
Duración del mandato	No se especifica en la Ley.

Fuente: elaboración propia.

### 6.1.6 Contenidos

En lo que respecta a los contenidos, la LSCA garantiza y protege la producción nacional, local e independiente mediante un sistema de cuotas que incluye exigencias mínimas de producción nacional, local y propia a los diferentes sectores. El artículo 65 establece que los operadores de radio deben emitir un 70% de contenido de producción nacional dentro de la programación; un 30% de la música transmitida debe ser de origen nacional, del cual un 50% debe ser de carácter independiente; deben tener un mínimo de producción propia del 50% con informativos locales. Las emisoras de estados provinciales, Ciudad Autónoma, municipios y universidades, deben tener una producción local y propia de al menos 60%; y emitir al menos un 20% de programación destinada a contenido educativo, cultural y de bien público. Los operadores privados de televisión deben emitir un mínimo del 60% de contenido nacional; un 30% de contenido propio con informativo local; y un 30%, 15% o 10% de contenido local independiente, según la categoría de ciudad medida en la cantidad de habitantes. También se establece una cuota de pantalla de cine nacional: la obligación de estrenar al menos ocho largometrajes de producción nacional al año.

Por su parte, la LGCA mantiene en su articulado la exigencia de cuotas de producción europea y financiación de obras audiovisuales españolas (art. 5), a los que por otro lado obliga la política audiovisual europea como se ha indicado antes, pero se reducen las obligaciones de los prestadores del servicio: no plantea deberes de producción propia interna, limitándose a las obligaciones europeas, tampoco se mencionan los programas informativos, ni la obligación de cumplir los compromisos asumidos en la oferta ganadora en concurso. Podríamos decir, en este sentido, que las obligaciones que se imponen en materia de contenido a los operadores son las mínimas que podían establecerse por derivación de la normativa europea, y que el legislador español renuncia explícitamente a profundizar en ellas. En el cómputo del 5% de los ingresos brutos que las televisiones deben destinar para financiar películas europeas según la Ley del Cine 55/2007, ahora se incluyen las series, a las que podrán dedicar hasta el 40% del total. Del otro 60% sólo la mitad se destina a la producción independiente. Es decir, el 1,5% del total de ingresos se dedican a lo que se entendía hasta ahora como audiovisual de creación. Esta decisión recibió el apoyo de UTECA, pero las críticas de algunas organizaciones y asociaciones audiovisuales. En Galicia, la Asociación de Actores e Actrices de Galicia (AAAG), la Asociación Galega de Guionistas (AGAG), la Asociación de Técnicos do Audiovisual de Galicia (ATEGA) y la Asociación de Directores e Realizadores de



Galicia (CREA) remitieron un escrito de protesta formal al gobierno en el que acusaban el texto de la ley de “desvirtuar el espíritu de la legislación europea” (Europa Press, 2009a), y su posición fue asumida por el Bloque Nacionalista Galego en el debate parlamentario de la ley<sup>68</sup>. El diputado Jorquera planteó una enmienda para excluir a las series de la financiación de obras audiovisuales, indicando que “desnaturalizaría por completo el sistema previsto a favor de la industria de producción audiovisual”.

**Tabla 30. Obligaciones de emisión e inversión en obras europeas LGCA.**

		Privadas	Públicas	
Cuotas de emisión	Tiempo de emisión obras europeas	51%		
	Tiempo de emisión de obras de productores independientes	10%		
		50% de la reserva en lenguas españolas		
		50% de la reserva para obras producidas en los últimos 5 años		
Cuota de inversión (% sobre los ingresos devangados del año anterior)		5%	6%	
Destino de la inversión obligatoria	Por tipo de producción	Largometrajes cinematográficos	60%	75%
		Películas o miniseries	40%	12,5%
		Series		12,5%
	Reserva para producción independiente		Mínimo 50%	
	Reserva para obras en lenguas oficiales en España		Mínimo 60%	

Fuente: Segovia Alonso, García Leiva, Becciro y Casado (2011: 296).

Las mayores diferencias entre la LGCA y la LSCA con respecto a la variable Contenidos las encontramos en dos cuestiones:

- La primera es el fomento de las producciones destinadas al público infantil, donde Argentina establece unas cuotas mínimas de emisión mientras que España no las contempla (del mismo modo que no contempla cuotas de contenidos por géneros).
- La segunda está relacionada con la regulación de los mensajes publicitarios, mucho más exhaustiva en el caso español pero también más laxa, al permitir la creación de canales exclusivos de televenta, al no limitar en tiempo la publicidad de los servicios de radiodifusión sonora, permitir explícitamente la utilización del emplazamiento de producto e incluso reconocer interrupciones en piezas audiovisuales de unidad argumental para emitir publicidad.

La Ley argentina establece además medidas parafiscales para desincentivar la inversión de publicidad en el exterior del país, tal como lo hacen otros países como por ejemplo Canadá. De esa manera no se permitirá deducir del impuesto a las ganancias lo invertido en publicidad en el extranjero —artículo 83—.

En cuanto a los sistemas de apoyo a la producción, si bien de forma diferentes, ambas legislaciones los contemplan. En el caso español son directamente los titulares de los servicios los que tienen la obligación de invertir en la producción de ficción nacional un 5% de sus ingresos brutos, sin embargo en Argentina es el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales quien gestiona el 25% de los gravámenes aplicados a los prestadores para la inversión en esta materia. Algo similar ocurre con las sanciones y tipos de sanciones contempladas por incumplimientos derivados de la regulación referente a los contenidos, bastante más detalladas en el caso español.

<sup>68</sup> Puede revisarse en la Enmienda 29 del Congreso al articulado, que fue rechazada.

Ambas legislaciones a su vez plantean sistemas para garantizar el acceso a los contenidos audiovisuales por parte de las personas con discapacidad. En concreto la Ley General de la Comunicación Audiovisual recoge el derecho de accesibilidad de acuerdo con las posibilidades tecnológicas. En el caso de las televisiones estatales y autonómicas, establece como obligatorio subtítular el 75% de los programas, debiendo ofrecer al menos dos horas de programación semanal en lengua de signos y otras dos audioescritas. La medida fue acogida con satisfacción por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, porque aunque los deberes “distan mucho de los reclamados por el CERMI [...] se colma en buena parte la orfandad normativa que existía en nuestro país en la materia” (Servimedia, 2010). Por su parte, la argentina establece el deber de incorporar medios de comunicación visual adicional en el que se utilice subtítulo oculto (*closed caption*), lenguaje de señas y audiodescripción.

En lo que respecta a los medios públicos, la LSCA propone un sistema de medios estatales con objetivos democráticos, con participación y control comunitario y social, Radio y Televisión Argentina S.E.. Su directorio tiene una composición idéntica a la de la AFSCA. Debe garantizar un 60% de producción de contenido propio y un 20% de producción de contenido independiente, en cada una de las señales que administre; debe respetar el pluralismo político, religioso, cultural, lingüístico y social; y debe producir contenido relacionado a la actividad del Estado; así como contenido cultural y científico. Se financia con un 20% de los gravámenes creados por la Ley, los fondos por venta de publicidad, lo designado por el Presupuesto Nacional, la comercialización de contenidos y todo tipo de donaciones específicas. Pero además la Ley contempla una reserva de espectro para que otros organismos tales como Universidades y Pueblos originarios puedan gestionar servicios de radiodifusión de carácter público.

**Tabla 31. Medios audiovisuales de propiedad estatal contemplados en la LSCA.**

Medios audiovisuales nacionales de propiedad estatal	Reconocimiento legal	Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA S.E.) tiene a su cargo la administración, operación, desarrollo y explotación de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva del Estado nacional. (Art. 119)
	Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Promover y desarrollar el respeto por los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional y en las Declaraciones y Convenciones incorporadas a la misma.</li> <li>b) Respetar y promover el pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico.</li> <li>c) Garantizar el derecho a la información de todos los habitantes de la Nación Argentina.</li> <li>d) Contribuir con la educación formal y no formal de la población, con programas destinados a sus diferentes sectores sociales.</li> <li>e) Promover el desarrollo y la protección de la identidad nacional, en el marco pluricultural de todas las regiones que integran la República Argentina.</li> <li>f) Destinar espacios a contenidos de programación dedicados al público infantil, así como a sectores de la población no contemplados por el sector comercial.</li> <li>g) Promover la producción de contenidos audiovisuales propios y contribuir a la difusión de la producción audiovisual regional, nacional y latinoamericana.</li> <li>h) Promover la formación cultural de los habitantes de la República Argentina en el marco de la integración regional latinoamericana.</li> <li>i) Garantizar la cobertura de los servicios de comunicación audiovisual en todo el territorio nacional. (Art. 121).</li> </ul>
	Obligaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Incluir en su programación contenidos educativos, culturales y científicos que promuevan y fortalezcan la capacitación y la formación de todos los sectores sociales.</li> <li>b) Producir y distribuir contenidos por diferentes soportes tecnológicos con el fin de cumplir sus objetivos de comunicación teniendo por destinatarios a públicos ubicados dentro y fuera del territorio nacional.</li> <li>c) Considerar permanentemente el rol social del medio de comunicación como fundamento de su creación y existencia.</li> <li>d) Asegurar la información y la comunicación con una adecuada cobertura de los</li> </ul>

		<p>temas de interés nacional, regional e internacional.</p> <p>e) Difundir y promover las producciones artísticas, culturales y educativas que se generen en las regiones del país.</p> <p>f) Difundir las actividades de los poderes del Estado en los ámbitos nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal.</p> <p>g) Instalar repetidoras en todo el territorio nacional y conformar redes nacionales o regionales.</p> <p>h) Celebrar convenios de cooperación, intercambio y apoyo recíproco con entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, especialmente con los países integrantes del MERCOSUR.</p> <p>i) Ofrecer acceso, de manera global, mediante la participación de los grupos sociales significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. (Art. 122).</p>
	Forma de financiación	<p>Las actividades de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado se financiarán con:</p> <p>a) El veinte por ciento del gravamen creado por la Ley, en las condiciones de distribución establecidas por la misma.</p> <p>b) Asignaciones presupuestarias atribuidas en la Ley de Presupuesto Nacional.</p> <p>c) Venta de publicidad.</p> <p>d) La comercialización de su producción de contenidos audiovisuales.</p> <p>e) Auspicios o patrocinios.</p> <p>f) Legados, donaciones y cualquier otra fuente de financiamiento que resulte de actos celebrados conforme los objetivos de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y su capacidad jurídica. (Art. 136).</p>

Fuente: elaboración propia.

En el caso español, la redefinición del ámbito del servicio público de radio y televisión hacia los servicios de interés general circunscribe la misión de servicio público únicamente a las televisiones públicas de ámbito estatal (RTVE), autonómico, o local. Es decir, que la calificación de servicio público queda exclusivamente para el ámbito de la radio y la televisión pública o gestionada por entes públicos (art. 40), para los que la norma impone unas misiones y funciones de servicio público (art. 41). En lo que respecta a los contenidos, la LGCA refiere objetivos específicos que determinan en cierta medida la programación de los prestadores públicos del servicio de comunicación audiovisual. El artículo 40 de la LGCA establece que “el servicio público de comunicación audiovisual tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio, televisión y servicios de información en línea con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros”, y especifica además que los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual deberán atender a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria (Tabla 32).

**Tabla 32. Prestadores públicos del Servicio de Comunicación Audiovisual contemplados en la LGCA.**

Prestadores públicos del servicio de Comunicación Audiovisual	Reconocimiento legal	El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual con objeto de emitir en abierto canales generalistas o temáticos. (Art. 40).
	Objetivos	El servicio público de comunicación audiovisual es un servicio esencial de interés económico general que tiene como misión difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual. Asimismo los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual atenderán a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria.

		En cumplimiento de las misiones establecidas en el párrafo anterior, el servicio público de comunicación audiovisual tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio, televisión y servicios de información en línea con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros, destinadas a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad y a preservar el pluralismo en los medios de comunicación. (Art. 40).
	Obligaciones	Los objetivos generales de la función de servicio público se establecerán normativamente para un periodo de nueve años. Su desarrollo y concreción para todos y cada uno de sus canales, se llevará a cabo para plazos inferiores, mediante la suscripción por el Estado y las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos de competencia, de los correspondientes contratos programa, identificándose de manera expresa los contenidos de servicio público, en particular habrán de concretarse los porcentajes de géneros de programación, que deban emitirse en los canales gestionados por un mismo prestador. (Art. 41).
		Los entes que presten el servicio público de comunicación audiovisual y sus sociedades prestadoras no podrán ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos y de aquellos que expresamente determinen los mandatos marco que para cada ente se aprueben en desarrollo del marco competencial correspondiente.  Igualmente, impulsarán la producción propia de su programación de forma que ésta abarque la mayoría de los programas difundidos en las cadenas generalistas. (Art. 41).
	Forma de financiación	El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales determinarán normativamente, para su ámbito de competencia, el sistema de financiación de su servicio público de comunicación audiovisual. Dicho sistema deberá ser compatible con la normativa vigente en materia de competencia.  Los servicios de interés económico general de comunicación audiovisual radiofónica, televisiva, conexos e interactivos de titularidad estatal no admitirán ninguna forma de comunicación comercial audiovisual, ni la emisión de contenidos audiovisual en sistemas de acceso condicional, sin perjuicio de las excepciones que su normativa específica de financiación establezca. (Art. 43).

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la LGCA deja prácticamente a la voluntad de las CC.AA. la elección del modelo de financiación para sus respectivos operadores públicos, a diferencia de los que sucede con la Corporación estatal, sujeta a la regulación prevista en la Ley 8/2009. Dicho de otra forma, a falta de prohibición expresa, los operadores públicos autonómicos y locales sí podrían financiarse con cargo a los ingresos comerciales provenientes de la publicidad y de los servicios de pago de acceso condicional.

### 6.1.7 Medios comunitarios o sin fines de lucro

En lo que respecta al llamado Tercer Sector de la Comunicación o los Medios Comunitarios, el 33% de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura, están reservadas para personas de existencia ideal sin fines de lucro por la LSCA argentina. Además, esta norma no impone restricciones técnicas ni financieras a este tipo de prestadores e incluso establece que el 10% de los fondos recaudados por los gravámenes aplicados a los titulares de servicios de comunicación audiovisual, serán destinados para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios, como forma de fomento para este sector.

Sin embargo en el caso español, aunque en el artículo 32 de la LGCA se destaca que el Estado debe garantizar disponibilidad del espacio radioeléctrico para los medios comunitarios, eso no implica una reserva del espacio radioeléctrico tal y como se contempla en el caso argentino. En España no solo no se manifiesta una política de discriminación positiva hacia los medios comunitarios, sino que se les imponen limitaciones tanto para el tamaño de la explotación (100.000 euros de gastos de

explotación anuales en el caso de las televisiones y 50.000 euros en el caso de las radios) como para las fuentes de ingresos (prohíbe todo tipo de publicidad o patrocinio en su financiación). Por otro lado, pese a establecer obligaciones especiales como la fiscalización de cuentas, no exigidas a los medios comerciales, no establece métodos de adjudicación de licencias o de financiación separados de estos últimos.

Si a las limitaciones establecidas en la regulación, se unen las prácticas de las administraciones autonómicas, que no conceden licencias a medios comunitarios (Meda, 2010), la “posibilidad” de prestar servicios de comunicación audiovisual en España por parte de los medios comunitarios es reducida. Como resumía Badillo:

“el modelo aplicado para la transición digital de la televisión local ha servido claramente para eliminar las escasas experiencias de televisión local del tercer sector que existían en España. Obligadas a competir con las ofertas privadas y sin reserva de frecuencias en ninguna región, la televisión sin ánimo de lucro ha quedado barrida de la oferta audiovisual española en el único ámbito (el local) en el que sobrevivían algunas experiencias.” (Badillo, 2011: 79).

En definitiva, los prestadores de servicio reciben, en la Ley General de la Comunicación Audiovisual, un trato privilegiado en detrimento del derecho ciudadano a recibir un servicio público y una comunicación verdaderamente diversa y plural. El problema es que la liberalización, dadas las facilidades que se otorgan a la concentración de la propiedad y a la configuración de un mercado de estructura oligopólica, colisiona frontalmente con las promesas de defensa de los derechos ciudadanos entre los que se encuentra el derecho constitucional (art. 20.3) a que el Estado regule la organización de los medios de comunicación social dependientes de éste y controle el respeto que éstos guardan al principio del pluralismo.

## **6.2 Aproximación a los procesos de implementación de la LSCA y la LGCA**

Se realiza en este apartado una aproximación a los procesos de implementación de las leyes 26522 y 7/2010, con el objetivo fundamental de revisar cuáles han sido aquellas cuestiones que han podido presentar mayores dificultades en la consecución de la regulación y aplicación efectiva de las normas y qué aspectos, por el contrario, no han presentado problemas en la implementación. De este modo, se pretende además que la investigación que ahora se presente esté ajustada en el tiempo a la actualidad, a pesar de que el periodo de estudio se cierre con la sanción de ambas leyes.

### **6.2.1 Seguimiento de la implementación de la LSCA**

En su reciente estudio de la aplicación de la LSCA, Marino (2014), con el foco puesto en el proceso de debate, sanción, judicialización y aplicación de la Ley identifica tres etapas: la primera, denominada “de aplicación sesgada por causas externas” (noviembre de 2009 a diciembre de 2011); la segunda, “de aplicación sesgada por causas combinadas” (a partir del comienzo del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner hasta el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en octubre de 2013); la tercera, de “adecuación (y aplicación sesgada)”, que se desarrolla desde aquella decisión judicial y mantiene características de las anteriores.

En efecto, la aplicación de la LSCA se inició a finales del año 2009 con la constitución del Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Autoridad Federal de Aplicación (AFSCA). En el 2010, la AFSCA convocó la inscripción en registro de todos aquellos operadores que estuviesen prestando servicios de radiodifusión, al tiempo que se implementaron talleres sobre cómo planificar y gestionar un medio de comunicación. Sin embargo, tres de los principales grupos —Clarín, Ick y Vila— presentaron recursos de amparo para la suspensión del artículo 161 de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. El artículo 161 estableció un plazo de un año para que los dueños de los medios se adecuaran a los nuevos límites de licencias: diez de televisión abierta, tres señales audiovisuales en una misma área y veinticuatro empresas de cable. En el mes de

mayo de 2012 se produjo el fallo de la Corte Suprema<sup>69</sup>: el Tribunal dispuso mantener la cautelar que había suspendido la aplicación del artículo 161 de la LSCA, con el plazo de treinta y seis meses que había dispuesto la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal; pero contados a partir de la fecha del dictado de la medida, con lo cual ésta dejaría de estar vigente el 7 de diciembre de 2012, el denominado 7D (Corte Suprema, 2012).

El “7D” se convertía así en un objetivo político principal del gobierno respecto de la adecuación del Grupo Clarín. Según Marino (2014: 82):

“[...] este proyecto implicaba una serie de spots publicitarios-en general incluidos en medios afines al gobierno y en los espacios publicitarios de la emisión de los partidos de fútbol argentino bajo el Programa “Fútbol para Todos” -en los que se exponía la versión gubernamental del proceso, y se indicaba que el 7 de diciembre se completaba el plazo para la adecuación de todos los grupos, y se elaboraba la campaña bajo el lema “7D, 7 de diciembre y de democracia”.”

Sin embargo, la fecha señalada llegó y la Cámara de Apelaciones dictó una resolución que extendía el plazo de la cautelar de Clarín, aunque días más tarde, el 14 de diciembre, el juez en lo Contencioso Administrativo, Horacio Alfonso, falló a favor de la Constitucionalidad de los artículos denunciados por Clarín y solicitó que se levantara la medida nuevamente.

“El 16 de abril de 2013, los Jueces de la Sala declararon inconstitucionales los artículos, en un fallo débilmente argumentado y criticado por varios especialistas en libertad de expresión. El 14 de junio declaró admisible la apelación del Estado nacional, AFSCA, Cablevisión SA y Grupo Clarín SA y elevó la causa a la Corte, que debería resolver sobre el fondo de la cuestión. En agosto de 2013, la CSJN convocó a Audiencias públicas sobre la cuestión, con la peculiar participación de los amicus curiae que defendieron las posturas de uno y otro de los contendientes, y no como amigos “del Tribunal”. Y, finalmente, un día el proceso judicial se completó.” (Marino, 2014: 83).

**Tabla 33: Proceso de judicialización tras la sanción de la LSCA.**

FECHA	ACCIÓN	EFECTOS
Diciembre 2009	El Grupo Clarín plantea la inconstitucionalidad de varios artículos de la LSCA ante la Cámara en lo Civil y Comercial 1 de CABA. Comienza el proceso denominado “Av. Clarín”.	Obtiene una “medida cautelar” que suspende la aplicación (art 161, 41, 48).
Diciembre 2010	Presentaciones en Salas de la Provincia de Mendoza y Salta para solicitar la suspensión de la LSCA.	Medidas cautelares de salas provinciales suspenden la aplicación de la LSCA en el país.
Julio 2010	La CSJN suspende la vigencia de las medidas cautelares de las salas provinciales.	La LSCA recupera su vigencia en todo el país, a excepción de los artículos denunciados por el Grupo Clarín.
Julio 2010	Primera decisión de la CSJN, que indicó a la Cámara que debía establecer un plazo razonable para duración de la cautelar.	Discusión sobre plazos, demora en la decisión final.

<sup>69</sup> El fallo puede consultarse online: <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=269299>

Mayo 2011	La Cámara fijó un término de 36 meses que calculó que vencía en diciembre de 2013.	Aplicación distintiva de plazos para el Grupo Clarín. Traslada vencimiento del plazo a diciembre 2013. Demora en decisión final.
Mayo 2012	La CSJN define que "36 meses" es plazo razonable, pero que estaba mal calculado y vencía el 7 de diciembre de 2012. Agregó que "LSCA no viola la libertad de expresión y que en todo caso había una discusión patrimonial en juego que podría dirimirse en otro pleito."	Redefinición de plazos "Campaña 7D".  Demora en aplicación.
Noviembre 2012	La CSJN urge al Juez (Horacio Alfonso) para que dirima discusión sobre la constitucionalidad. Previo dictamen de la fiscalía en respaldo de la norma, Alfonso falló que la LSCA es constitucional y levantó la cautelar (de 2009).de Primera instancia.	Judicialización.  Demora en aplicación.  El "7D" no fue tal.
Diciembre 2012	La Cámara en lo Civil y Comercial 1 (CABA) declara "inconstitucionalidad parcial" (aspectos de los arts 45 y 48 que ponen límites a la concentración de las licencias TV Cable, restringen número de abonados al 35%, impiden propiedad cruzada TV Cable y TV abierta en la misma zona, acotan los registros de señales y que consideran que la propiedad de licencias no es un derecho adquirido).	Judicialización.  Demora en aplicación.
Julio 2013	La CSJN recibe el expediente y lo envía a la procuradora general de la Nación (Alejandra Gils Carbó) para que emita un dictamen con su opinión.	Judicialización.  Demora en aplicación.
Agosto 2013	La CSJN realiza Audiencias Públicas.	Última instancia antes del Fallo.
Octubre 2013	La CSJN define la constitucionalidad plena de todos los artículos de la LSCA.	Vigencia plena.
Noviembre 2013	El Grupo Clarín presenta un Plan de Adecuación. Propone una división en 6 unidades respetando los límites de concentración de la LSCA.	Adecuación en proceso.

Fuente: elaboración propia a partir de Marino (2014: 85-86).

Más allá de la batalla judicial, en el año 2011 se establecen las bases para el concurso de 220 licencias de televisión digital abierta en todo el país (Resolución 685/2011 y Resolución 686/2011). A pesar de que dichos concursos fueron finalmente suspendidos, dejaron entrever una ejecución de la LSCA muy distante de su espíritu original por dos razones fundamentales. En primer lugar, se publicaron sin un Plan Técnico previo y, especialmente importante para los concursos de Televisión Digital, sin un Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Televisión Digital, hecho que acrecentaba la incertidumbre en torno a la fecha en la que sería posible cumplir el 33% del espacio radioeléctrico reservado para organizaciones sin ánimo de lucro. En este sentido, la ausencia de Plan Técnico, que la LSCA exige como condición para la apertura de concursos, es uno de los principales déficits que tiene hasta el momento la política de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA). El Plan Técnico es necesario para evaluar si la apertura de licencias se realiza con base en una previa planificación del destino del espectro; para que se conozca públicamente cuál es el mapa de licencias disponibles; para que se sepa cuántas de ellas

serán explotadas por empresas comerciales, cuántas por el Estado y cuántas por organizaciones sin fines de lucro. Unos meses después aún no estaban claras estas cuestiones.

“Tampoco hubo demasiados avances desde la sanción de la ley en la elaboración del Plan Técnico de Frecuencias y el Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales. Recién el 13 de marzo de este año, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y el Ministerio de Planificación firmaron un convenio específico de cooperación para la conformación de un Comité Regulatorio Conjunto Permanente que tiene que avanzar en el diseño de ambos planes. La ausencia de esos planes dificulta la organización del espectro radioeléctrico, pues es difícil resguardar un tercio para organizaciones sin fines de lucro, como prevé la normativa, si se desconoce cuál es el total disponible. No obstante, desde la autoridad regulatoria se sostiene que van a ir reservándose un tercio de todas las frecuencias que se van concursando.” (Shmidt, 2013: 130)

En segundo lugar, dichos concursos establecían un valor de los pliegos que en la Ciudad de Buenos Aires se situaban entre los 40.000 y los 140.000 pesos, lo que constituía en ese momento una clara barrera de entrada no solo a las organizaciones sin ánimo de lucro con menos recursos, sino también a las pequeñas productoras comerciales, cuestión que contradice directamente el espíritu general de la LSCA.

“Además, se solicitaba la declaración de empleados y obligación de establecer relación de dependencia laboral con locutores o programadores, requisitos acordes a la regulación laboral argentina, pero que desconoce que muchas de estas entidades funcionan con trabajo voluntario y militancia.” (Segura, 2013: 354)

Desde la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual hasta el año 2012, su concreción sólo era visible en la asignación de licencias a municipios, provincias y universidades (ello no significa que hubieran comenzado a operar o que pudieran hacerlo); también en concursos para radios de baja potencia en algunas provincias y además en la promoción de contenidos con criterio federal que son organizados regularmente por el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). Segura (2013) señala algunas de las estrategias seguidas por los medios y productoras audiovisuales del sector social frente a los desafíos que se les presentan en términos de gestión económica e institucional:

“Las opciones de financiamiento actualmente existentes son, entre otras, la cooperación internacional, publicidad oficial o privada, financiamiento del Estado o asociarse entre diversas organizaciones [...]. En lo que atañe a la gestión institucional, la mayoría de los medios y de las productoras audiovisuales del sector social están desarrollando alianzas estratégicas para acumular mayor poder relativo frente al Estado y frente a las empresas mediáticas. Así, a partir de la entrada en vigencia de la LSCA, muchas de estas organizaciones sin fines de lucro conformaron entidades de segundo y tercer grado a nivel nacional como, por ejemplo, la Federación Cooperativa de Productores de Contenidos Audiovisuales (FECOOP-TV).” (Segura, 2013: 355)

En el año 2012, cumplidos 3 años desde la promulgación de la Ley, en una entrevista concedida a Barricada TV<sup>70</sup>, el investigador y profesor Martín Becerra consideraba que la obstrucción del cumplimiento de la normativa se debe fundamentalmente a dos factores:

“Por un lado, el Gobierno enfocó prioritariamente su energía contra el Grupo Clarín. Como este grupo, el principal del paisaje mediático, cuenta con una medida cautelar que impide que el artículo 161 de desconcentración se le aplique hasta el 7 de diciembre, el Gobierno juzgó asimétrico hacer cumplir la ley a otros grupos [...] Sería injusto, por otro lado, asignar toda la responsabilidad al Gobierno. Hasta diciembre de 2011 la oposición se resistió a integrar la

---

<sup>70</sup> Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=pxbqaskUYfE&feature=relmfu>



Comisión Bicameral que debería controlar la gestión de la ley. Desde entonces, es el Gobierno el que frena la presencia de otras voces.”

Durante los años 2013 y 2014 los avances tampoco fueron grandes en materia de implementación, más allá del final del proceso judicial abierto tras la sanción de la norma. Marino (2014: 85) señala aún como deberes pendientes:

“[...] garantizar la reserva del espectro, otorgar licencias a operadores sin fines de lucro donde el espectro está saturado por emisores comerciales, diseñar el Plan Técnico de Frecuencias para conocer el mapa del espectro, dar cuenta de los resultados del censo realizado en 2010 para saber cuántos emisores existen y cuántas frecuencias hay disponibles. Por otro lado, persiste la demora en la apertura al otorgamiento de licencias a las cooperativas de varias ciudades que podrían ofrecer de modo inmediato el servicio de televisión por cable con calidades óptimas y a precios más competitivos que los operadores comerciales, sobretudo en ciudades donde existe un sólo operador y pertenece a un grupo oligopólico. Por último, pero no menos importante, la elaboración de pliegos específicos para el sector que los interpele como organizaciones sin fines de lucro, que den cuenta de sus vínculos con las comunidades que integran, que avalen y reconozcan su capital social es central, y aún es una demanda sin respuesta.”

Sobre esta encrucijada en la que viven los medios de comunicación alternativos o populares, sobre todo aquellos que no dependen de fundaciones o de organizaciones que los financian para los que los pliegos para los concursos, al no establecer la Ley distinción entre tipos de medios sin fines de lucro tienen las mismas exigencias, Shmidt (2013) explica:

“Surge entonces la discusión acerca de cómo se debería desarrollar un medio comunitario, alternativo y popular, para que perdure en el tiempo y pueda implementar sus proyectos. El artículo 97 de la ley prevé que el 10% del fondo que se constituye con la recaudación que hace la AFSCA, a través de la AFIP, sea destinado a proyectos especiales para emisoras comunitarias, de frontera y pueblos originarios. Sin embargo aún esos fondos no fueron asignados y distribuidos.” (Shmidt, 2013: 132).

En una investigación publicada recientemente (Marino, Mastrini, Becerra, Rubini, y Espada, 2015) se realiza precisamente una revisión del procedimiento seguido en la adjudicación de estos fondos a través de los concursos denominados Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA). Además analiza los avances en materia de otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos, reconocimientos y adjudicaciones que la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) ha gestionado desde la sanción de la LSCA en adelante, específicamente aquellos avances que corresponden al sector de medios gestionados por organizaciones sin fines de lucro. Una de sus principales conclusiones hace referencia a la falta de concursos y adjudicaciones en aquellas zonas con mayor cantidad de medios no autorizados. Este texto justifica por tanto la necesidad de elaboración de un Plan Técnico nacional que permita elaborar un mapa de la disponibilidad de espectro total del país, que puede dividirse por regiones. A partir de esto resultaría posible constatar la cantidad de emisores que puede soportar el espectro radioeléctrico en las frecuencias aptas técnicamente para su uso. Sin este documento no resulta posible alcanzar la reserva del 33% del espectro radioeléctrico para el sector sin fines de lucro contemplada por la LSCA.

Otro tema ciertamente polémico en cuanto a la aplicación de la LSCA hace referencia al proceso de adecuación que han comenzado a aplicar diversos conglomerados mediáticos, cuestión en la que la realidad difiere una vez más del espíritu que constituyó la Ley:

“La disputa está centrada entre el Gobierno y el Grupo *Clarín* y se reduce a la asignación de las licencias a los medios privados con fines de lucro. Es decir, cuando se habla de desinversión, se están refiriendo a su redistribución entre empresas de medios comerciales (afines o no al Gobierno) y así sólo se está privilegiando el uso tradicional de la comunicación como una

mercancía. Mientras se argumenta que con el achicamiento de las empresas quedará limitada la posibilidad de prácticas monopólicas, se avala públicamente la posibilidad de la venta a testaferros o familiares como equivalencia de desinversión y desmonopolización. [...] El titular de la AFSCA, Martín Sabatella, afirmó que “la ley no prohíbe” que los multimedios transfieran las licencias a familiares o a amigos, “siempre y cuando no sigan funcionando como grupo” (Shmidt, 2013: 128).

Becerra (2014a) también muestra preocupación con respecto a los planes de adecuación y el peligro de que las transferencias se dirijan “hacia un escenario de testaferros y de absorciones formales que tengan escaso impacto en la lógica mercantil que prima en el sistema de medios”. Además destaca la estrategia seguida por el AFSCA en relación con el plan de adecuación del grupo Clarín:

“En este contexto, sobresale el anuncio del gobierno de que aplicará el mecanismo de “adecuación de oficio” al grupo Clarín, que había presentado un plan admitido hace casi un año por la autoridad de aplicación audiovisual y que consistía en la separación en seis unidades empresariales del grupo. Sin embargo, esta adecuación fue cuestionada por el gobierno que, tras casi un año, descubrió súbitamente que el plan del conglomerado burlaría parte de la ley. En un trámite “sobre tablas” y sin dar curso del expediente a áreas del Estado que son competentes para analizar la acusación contra el grupo Clarín, el gobierno eligió así multiplicar la escalada de un conflicto que es constitutivo de su narrativa sobre la “batalla cultural”. Al hacerlo, en la práctica renuncia a que el grupo Clarín se adecue a la ley antes de diciembre de 2015, toda vez que el tema volverá a judicializarse y tendrá demoras también de carácter administrativo.” (Becerra, 2014a).

Tampoco en materia de producción de contenidos nacionales se han experimentado cambios sustanciales en los últimos tiempos (Marino, 2014), a pesar de que la LSCA establece cuotas de emisión de productos locales y nacionales relativamente altas que en principio podrían contribuir a dinamizar la industria de producción de contenidos audiovisuales en todo el país.

Después de casi cinco años desde la sanción de la LSCA lo cierto es que los cambios profundos en el sistema mediático aún no son visibles. Es cierto que los principales canales de televisión, señales de cable y radios AM o FM han comenzado a distinguir entre los contenidos formales de sus programas y los “anuncios publicitarios”. Además, la mayoría de los medios anuncia, varias veces por día, quiénes son los responsables de cada emisora, y si se trata de una empresa, una persona o un colectivo sin fines de lucro (Marino, 2014). Sin embargo aquellas cuestiones más importantes a las que hace referencia la norma en materia de democratización, de pluralismo y diversidad están aún por concretarse.

“El examen sobre la ley audiovisual no sólo reposa en la mayor o menor consistencia del articulado sancionado por el Congreso en 2009, sino que está determinado también por lo ocurrido en este lustro en el que la letra de la norma audiovisual mereció poco respeto por parte del gobierno, de los principales grupos de medios y de una oposición política que hizo suya la consigna que blande el sector más integrista de la Sociedad Interamericana de Prensa para conservar el statu quo: “la mejor ley es la que no existe”.” (Becerra, 2014a).

En definitiva, el potencial democratizador de la Ley 26.522 es indudable si se atiende a la estructura previa del sistema mediático del país. Además, su proceso de discusión ha sido alabado también en varias ocasiones como un modelo a seguir en la gestión del *policy making*; sin embargo los problemas más importantes se evidencian en el estudio del transcurso de la implementación de dicha norma.

### **6.2.2 Seguimiento de la implementación de la LGCA**

Uno de las debilidades más importantes en la implementación de la LGCA es que no se consiguiera la creación de un organismo regulatorio del audiovisual independiente, el CEMA. No publicar un Real Decreto que lo reglamentara de inmediato fue un escollo político que traería consecuencias más adelante y que además favoreció, una vez más, que se cumplieran los intereses de las

televisiones privadas: la Ley contemplaba la creación de el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales en la teoría pero en la práctica no se le dotaba de medios y no se desarrollaba reglamentariamente.

“Se hizo un esfuerzo en el año 2011, ya casi acabando la legislatura, por lanzar este Consejo Audiovisual, incluso hubo un acuerdo en el Consejo de Ministros al respecto pero finalmente no hubo suficiente apoyo parlamentario, concretamente CiU bloqueó la posibilidad de sacarlo adelante. Incluso se llegó a desarrollar un borrador de reglamento que incluía tasas a los prestadores para la financiación, incluso la composición, pero no salió. Por tanto la Ley siempre quedó coja, no llegó a solventar uno de los mayores problemas que siempre ha tenido la legislación audiovisual y es la de no contar con un organismo independiente de la administración que llevara a efecto la implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.” (Entrevista realizada a Alfonso Morales).

En lo referente al tercer sector, Meda (2012) realiza un análisis extenso y pormenorizado de los cambios efectivos tras la aprobación de la Ley 7/2010. Su análisis concluye con la denuncia acerca de la incompleta y parcial aplicación de la norma, que ya de por sí era bastante limitada en concesiones y reconocimientos con respecto a las reivindicaciones tradicionales que atañen a este tercer sector de la comunicación. Dos años y medio después de la sanción de la Ley, ninguna administración autonómica había concedido licencias a proyectos sin ánimo de lucro. En un texto posterior, Meda y Díaz (2014) denuncian nuevamente que no todas las autonomías habían modificado su normativa para adaptarla a la ley marco (sí lo habían hecho Canarias, Euskadi, Navarra, Galicia, Cantabria, Extremadura, La Rioja, Baleares y Catalunya), y sólo un concurso de licencias (Navarra) había otorgado permisos de emisión a entidades sin ánimo de lucro (Xorroxin Irratia y Asociación ONG Pausu Media). Asimismo, ningún gobierno autonómico ni estatal había regularizado aún en ese momento las emisiones de televisiones comunitarias. Lo cual:

“[...] entra en contradicción con las amplísimas recomendaciones de organismos internacionales que reconocen a los medios comunitarios como un garante de la libertad de expresión y de información de las personas, así como un pilar para la democracia, el desarrollo y la protección de las minorías y la cultura.” (Meda, 2012: 78-79).

No obstante, la regulación del mercado audiovisual ha experimentado una profunda transformación tras la aprobación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, que entró en vigor el 1 de mayo de 2010.

En lo que respecta a la transposición de normativas europeas, la Ley, que derogó la Ley 25/1994, de 12 de julio<sup>71</sup>, dio un fundamento más sólido al sistema de financiación de obra europea e incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva 2007/65/CE, de Servicios de Comunicación Audiovisual “sin fronteras”, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Según la Directiva 2007/65/CE, los servicios de comunicación audiovisual son tanto servicios culturales como servicios económicos. Su importancia cada vez mayor para las sociedades y la democracia sobre todo por garantizar la libertad de la información, la diversidad de opinión y el pluralismo de los medios de comunicación, así como para la educación y la cultura, justifica que se les apliquen normas específicas.

---

<sup>71</sup> Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio, de modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

A su vez, con posterioridad a la aprobación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual, la Directiva 2007/65/CE fue derogada por la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual)<sup>72</sup>. Como se ha comentado, pese al cambio de marco normativo en la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, hay cuestiones que venían siendo reguladas desde hacía tiempo y se mantuvieron, como por ejemplo la obligación de financiación de producción audiovisual europea, en tanto que es un vehículo para el fomento y promoción de la cultura (el artículo 5.3 de la Ley General de la Comunicación Audiovisual recoge esta obligación de financiación de obra audiovisual europea).

La LGCA ha sido objeto además de reformas impulsadas por el gobierno del Partido Popular que se concretan en un proyecto de ley de privatización de distintas áreas de gestión de las televisiones públicas autonómicas o de externalización y gestión por parte de empresas privadas de los programas informativos de las empresas públicas de radio y televisión. El texto de la que terminará siendo “Ley de modificación de la Ley 7/2010 señalaba en su exposición de motivos:

“La situación económica y la necesidad por parte del conjunto de las Administraciones Públicas de acometer actuaciones que faciliten la consolidación presupuestaria y el saneamiento de las cuentas públicas, aconseja proporcionar a las Comunidades Autónomas una mayor flexibilidad en la gestión de su servicio público de comunicación audiovisual.” (Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos, 2012).

Continúa la exposición de motivos declarando su intención de afectar al ámbito de prestación de este servicio público, por parte de las Comunidades Autónomas, cuando afirma que con las modificaciones introducidas por esta Ley, las Comunidades Autónomas dispondrán de distintas alternativas para determinar el modo de gestión que quieren dotar a su servicio público de comunicación audiovisual, que puede consistir en una gestión directa a través de una persona privada o en diferentes instrumentos de colaboración pública-privada. En concreto, el apartado 2 de la LGCA pasa a quedar redactado así tras la reforma de 2012:

“Las Comunidades Autónomas que acuerden la prestación del servicio público de comunicación audiovisual determinarán los modos de gestión del mismo, que podrán consistir, entre otras modalidades, en la prestación del servicio de manera directa a través de sus propios órganos, medios o entidades, en la atribución a un tercero de la gestión indirecta del servicio o de la producción y edición de los distintos programas audiovisuales, o en la prestación del mismo a través de otros instrumentos de colaboración público-privada, de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, así como no discriminación e igualdad de trato. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán acordar transformar la gestión directa del servicio en gestión indirecta, mediante la enajenación de la titularidad de la entidad prestadora del servicio, que se realizará conforme con los principios citados anteriormente.” (Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos, 2012).

La tercerización de la producción de programas informativos no obstante ya fue cuestionada en el informe elaborado por el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad estatal:

---

<sup>72</sup> La Comisión se encuentra en estos meses en fase de revisión de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2010, y ha abierto una fase de consulta pública entre julio y septiembre de 2015. Véase: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/public-consultation-directive-201013eu-audiovisual-media-services-avmsd-media-framework-21st>

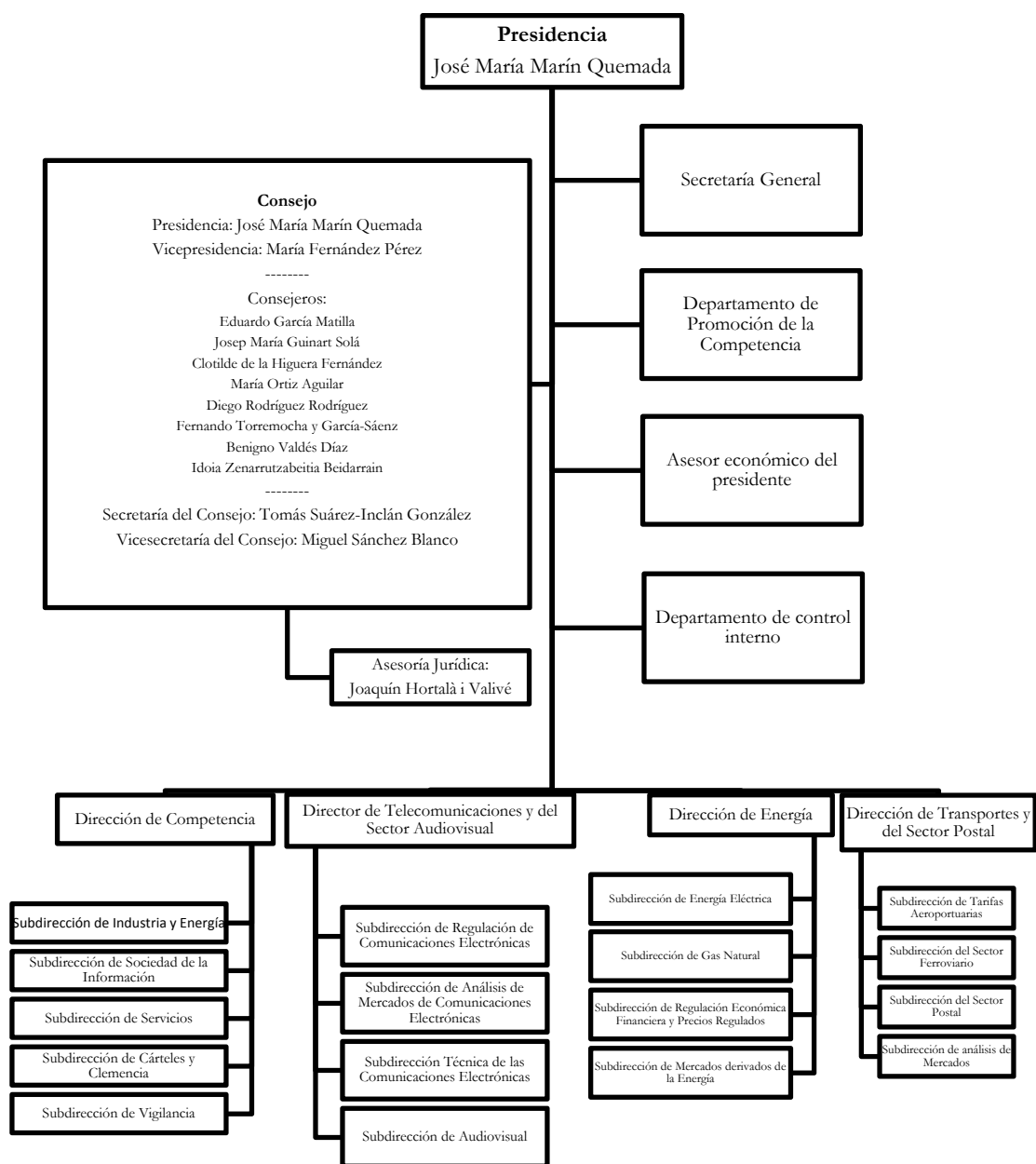
“La Información. Es el corazón de la distinción del servicio público y un factor primordial de su identidad, como base insoslayable de una democracia participativa. En este sentido, debe ser una información veraz, imparcial, independiente del poder político y del económico y de todo grupo de presión, plural en sus fuentes y actores, contextualizada y profundizada, sin concesiones a la espectacularización y el sensacionalismo. Dada la naturaleza de nuestro Estado de las Autonomías, esa información debe esforzarse especialmente en representar los acontecimientos de la España plural, pero desde una óptica unitaria y solidaria y con una visión positiva de las aportaciones de cada región o nacionalidad al conjunto, lejos de los tópicos y los estereotipos excluyentes. Esta garantía de información democrática exige que la radiotelevisión pública posea internamente una red informativa suficiente, implantada según criterios solidarios, a escala territorial española e internacional, que le permita asegurar, con absoluta autonomía, la generación de una información propia, socialmente relevante y estructuralmente diversa para la ciudadanía española.” (Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, 2005: 89-90).

La externalización, combinada con las limitaciones al gasto vinculándolo a los principios de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera hacen que autores como Bustamante (2014: 26) diagnostiquen que la modificación de la LGCA “[...] ha puesto al servicio público de radiotelevisión al borde de la bancarrota, tanto en el Estado (RTVE) como en las comunidades autónomas.”

Otro cambio normativo de calado en el sector audiovisual es la aprobación de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que ha recibido un trasvase de competencias del nunca creado Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA). La propuesta se impulsa sin el previo diálogo con los sectores afectados y tampoco con los entes reguladores. Se limita al trámite de solicitud de informe preceptivo y no vinculante previsto en las legislaciones de telecomunicaciones, energía o competencia (Chaparro Escudero y García-Castillejo, 2012). La Ley agrupa en un único organismo a la autoridad de competencia, la CNC, con los tres reguladores sectoriales que venían funcionando hasta la fecha: la Comisión Nacional de la Energía (CNE), la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), y la Comisión Nacional Postal (CNP), reasignando una buena parte de las competencias de los reguladores independientes a diversos Ministerios. Se asignan además al ente (CNMC) las funciones de tres organismos creados en 2011 pero que no habían entrado aún en funcionamiento: el Comité de Regulación Ferroviaria (CRF), la Comisión de Regulación Aeroportuaria (CRA) y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA).

“[...] lo más avanzado a nivel mundial, tiende a integrar la regulación “ex post” de cada sector en el regulador “ex ante”, pero nunca se plantea la creación de un organismo que agrupe a todos los sectores y a la vez las competencias en materia de competencia.” (Chaparro Escudero y García-Castillejo, 2012: 20).

**Ilustración 2. Organigrama de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la web de la CNMC [www.cnmc.es](http://www.cnmc.es).

Además, la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia atribuye al Ministerio de la Presidencia la siempre polémica decisión de aprobar el catálogo de acontecimientos de interés general para la sociedad al que se refiere el artículo 20.1 de la LGCA, previa consulta a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y a los organizadores de las competiciones deportivas.

“Esta Disposición supone un grave retroceso en el desarrollo del mercado audiovisual español, afectando a un elemento nuclear, sustantivo tanto del mercado de la televisión comercial en abierto, como al de la televisión de pago, ya que supone hacer retornar al ámbito competencial del Gobierno una competencia que por la Ley se había residenciado en la Autoridad

Audiovisual independiente española, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA)".  
(Chaparro Escudero y García-Castillejo, 2012: 20).

En resumen, con respecto al proceso de implementación de la norma, solo se han desarrollado las cuestiones que tienen que ver con televisión y comunicación comercial. Las modificaciones que se introdujeron durante el proceso parlamentario quedaron impresas en la Ley como artículos declarativos pero no han sido desarrolladas posteriormente, lo que reflejaría además que esta aceptación masiva de pequeñas propuestas pudo ser una estrategia utilizada para legitimar la norma.

## 7. Conclusiones

Una vez terminado el análisis del ciclo de política pública de la LSCA y la LGCA de forma comparada, y de haber realizado una aproximación a las dificultades que se han presentado durante el proceso de implementación de ambas normas, procede presentar las conclusiones de la investigación. En primer lugar, se revisan algunas de las cuestiones que quedaron pendientes tras la sanción de ambas leyes y se realizan recomendaciones que podrían contribuir a seguir avanzando en el establecimiento de políticas públicas de comunicación en ambos países. Para finalizar, se realiza una breve reflexión con respecto las tendencias y fuerzas dinámicas que parecen estar afectando a la configuración de políticas de comunicación en un sentido amplio. Se refieren así los cambios tecnológicos, la multiplicación de los canales de distribución, la propiedad intelectual y la constitución de instituciones de gobernanza como las principales claves que dificultan el establecimiento de políticas públicas en este campo.

Este estudio ha mostrado las diferencias tanto en el proceso como en el resultado en la regulación de los sistemas mediáticos entre los gobiernos de Cristina Fernández y José Luis Rodríguez Zapatero, pese a la hipotética proximidad ideológica entre ambos gobiernos. Si se atiende a las variables detalladas por Kitzberger (2010) con respecto a la regulación mediática —expansión de medios estatales, regulación restrictiva de los medios comerciales y políticas que promuevan los medios comunitarios— el cuadro comparativo presentaría el aspecto siguiente:

**Tabla 34. Cuadro comparativo forma de regulación del sistema mediático.**

	Argentina. Ley 26522.	España. Ley 7/2010.
Expansión de medios estatales	+	-
Regulación restrictiva de los medios comerciales	+	-
Políticas que promuevan los medios comunitarios	+	-

Fuente: elaboración propia.

No es posible concluir, no obstante, que una mayor participación social en la conformación de la nueva Ley argentina haya supuesto la redacción de un articulado más cercano al concepto de Estado como garante del servicio público, y que por el contrario, y debido a la falta de este debate social en el caso español, allí se haya conformado la nueva Ley en torno al concepto de “interés general” con unas limitaciones a la concentración mucho más laxas y apostando por la autorregulación de los operadores privados, mucho más cercana a la concepción liberal sobre los sistemas de medios. Sin embargo, no puede eludirse su influencia.

Tampoco parece que en el caso argentino la participación pública y el debate parlamentario hayan resultado marginados por la relación entre la industria y el gobierno. Más bien lo contrario. Proponemos pensar el sistema de medios de comunicación como fruto de un entramado de relaciones recíprocas, constituyentes y asimétricas establecidas entre agentes e instituciones sociales. La asimetría del flujo relacional viene, a su vez, determinada por el desigual poder con que cada agente se establece en el entramado constitutivo del sistema de medios. El poder de cada uno de estos agentes influiría en la capacidad de obtener una regulación favorable a sus intereses; esto es, cristalizaría en el ordenamiento jurídico estatal que conforma y regula el sistema mediático. El análisis ha evidenciado que en este sentido, los dos casos estudiados son significativamente distintos. Mientras en España ha sido la industria de los medios de comunicación quien ha



detentado el poder en la redacción de la Ley General de la Comunicación Audiovisual, en el caso argentino, el debate social generado ha puesto en jaque a la industria audiovisual y ha contado con el apoyo del ejecutivo resultando en una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que, al menos sobre el papel, encaja con el concepto de desarrollo mediático del país, en términos de UNESCO (2008). El análisis reafirmaría entonces la idea de Van Cuilenburg y McQuail de que “el contenido específico de las políticas gubernamentales (o públicas) es un reflejo del trato hecho en un tiempo y lugar determinado y el balance de poder entre el gobierno y la industria.” (Van Cuilenburg y McQuail, 2003: 182).

Por otra parte, cabe plantearse si en el caso argentino la LSCA ha suscitado debate social precisamente porque desde el poder ejecutivo nacional ya se pensó en ésta como una ley democrática o si en ello tuvo además cierta influencia el hecho de que debido a las fuertes presiones de la oposición pocos meses antes el gobierno de Cristina Fernández no hubiera finalmente podido sacar adelante la reforma de las retenciones a la exportación en el sector agrícola. En realidad, después de un estudio del proceso de *policy making* lo que se intuye es que realmente el “corazón” de la Ley argentina prácticamente no cambió desde su diseño inicial hasta su sanción parlamentaria, pero cabe señalar que su diseño comenzó ya teniendo en cuenta una propuesta de la sociedad civil organizada: los 21 puntos por una radiodifusión democrática. Cabe destacar así también cómo el contexto socio-político influye en cierta medida sobre la deriva de la elaboración de políticas públicas (Humphreys, 2012).

En el caso argentino, hemos visto cómo uno de los aspectos preocupantes al investigar las relaciones de poder que se establecen entre los distintos actores de la sociedad civil en un proceso de *policy making*, queda patente al hacer una revisión de los instrumentos utilizados por los grandes conglomerados mediáticos, que ponen en marcha toda su capacidad de *lobby* al servicio de sus intereses. Es necesario evaluar el poder que en términos comunicativos supone en un sistema mediático que adolece de falta de pluralismo y diversidad, bajo la regulación de una normativa audiovisual de tiempos de la dictadura militar. Esta cuestión invita a la reflexión, una autoridad regulatoria independiente que aplique una normativa gestada bajo la premisa de concesiones administrativas de servicio público en régimen de explotación privada es posible que no hubiese podido permitirlo. Experiencias como la de la Coalición por una Radiodifusión Democrática argentina permiten pensar sin embargo que es posible construir una fuerza social capaz de contraponer a los intereses de los grandes operadores comerciales otros que contribuyan a equilibrar el sendero político, económico y social de un país. No obstante, el caso argentino alerta a su vez de la capacidad de las instituciones de hacer suyas causas con gran apoyo social con el fin de perseguir sus propios intereses y no tanto el interés público, en relación con la tesis de Waisbord (2011). Esta lectura refuerza la necesidad de profundizar en el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva compleja, que aborde “la política de las políticas”, por seguir los términos de Freedman (2003, 2006, 2008), y que encaja con el modelo de análisis de la economía política de la comunicación, por cuanto precisa de instrumentos de estudio que desbordan los politológicos para extenderse hacia las dimensiones económicas y sociales de las relaciones de poder. La cuestión de la aplicación de la citada Ley 26.522 parece haberse convertido más en un arma contra el grupo Clarín que en una verdadera lucha por la democratización de las comunicaciones en el país, a pesar de que son varios los autores (Marino, 2014; Shmidt, 2013) que señalan la sanción de la LSCA como el punto de partida de una serie de profundas reformas estructurales sobre el panorama audiovisual, que irán llegando en paralelo con el proceso de convergencia digital.

“[...] la ley de medios no es un recurso aislado que solamente busca enfrentar a un determinado grupo económico, sino que forma parte de una estrategia para la búsqueda de consensos, que incluye un proyecto comunicacional por una parte y la generación de la infraestructura de acceso a las comunicaciones por otra; y que abarca el paquete de medidas mencionadas, que van desde la distribución de netbooks, pasando por la producción de contenidos audiovisuales propios hasta el despliegue de la infraestructura básica necesaria para establecer las redes comunicacionales adaptadas a la convergencia tecnológica vigente.” (Shmidt, 2013: 126).

Al movimiento social formado en Argentina en torno a la Coalición por una Radiodifusión Democrática le quedan aún retos por alcanzar. Debe seguir luchando por una efectiva aplicación de la norma, no solo en el aspecto de alcanzar la desinversión de los grandes conglomerados mediáticos que la ley recoge —tema que tanto el gobierno como los propios medios tienen intención de mantener en la agenda pública<sup>73</sup>— sino principalmente en lo referente a lograr el espacio público necesario para que cada uno de los actores sociales en el que colectivizar sus necesidades, demandas y propuestas. En definitiva, lograr el efectivo cumplimiento de los “21 puntos por una radiodifusión democrática”.

El primer mérito de la LSCA es que consiguió retomar la discusión y situar en términos de política de comunicación la protección de los servicios de comunicación audiovisual en tanto política de Estado. Recupera de modo central una preocupación internacional fundamentalmente originada en Europa, respecto de la necesidad de excluir a los servicios de comunicación audiovisual de los acuerdos generales de comercio de servicios formulados en el seno de la OMC y formular legislaciones especiales para estas industrias culturales cuya doble dimensión económica y cultural requiere de tratamientos excepcionales. Otro aspecto importante hace referencia a la particularidad del proceso de definición, debate y sanción de la citada ley, desarrollada bajo el marco de condiciones particulares de confrontación con los medios masivos de comunicación, y de inédita movilización y discusión social y política en torno a este tema. Pero, especialmente y como subrayan varias investigaciones recientes, (Becerra y Mastrini, 2011; Shmidt, 2013) uno de los principales logros del proceso de elaboración y sanción de la LSCA es el hecho de que el debate en torno a los medios y su regulación haya sido capaz de calar en el tejido social del país:

“En Argentina desde el año 2008 en adelante se da un hecho sin precedentes como es la inclusión en la agenda cotidiana de debate público del concepto de libertad de expresión y de las políticas de comunicación. Hoy, un ciudadano medianamente informado conoce los aspectos elementales de la regulación, a los dueños de los principales grupos mediáticos, puede sospechar de la línea editorial de un noticiero y asociarla con el grupo empresario licenciataria de la señal, y discutir sobre los intereses que se manejan a través de la información. También puede reconocer que los medios “construyen” la información.” (Becerra y Mastrini, 2011: 10).

“Éste es el punto de partida, como decíamos, que marca el comienzo de una nueva etapa a partir de la pelea por la efectiva aplicación de la ley y que crea la posibilidad de modificar la correlación de fuerzas a favor de “desconcentrar y democratizar la propiedad de los medios, favoreciendo un federalismo real que fortalezca lo local, con protección de nuestros bienes culturales, y defendiendo a los trabajadores y creadores, abaratando el acceso del ciudadano a la información y otros contenidos, a lo largo y ancho del territorio nacional”, tal como se enuncia en su considerando introductorio.” (Shmidt, 2013: 127).

A pesar de eludir cuestiones como la convergencia tecnológica y la viabilidad económica de un sistema en el que deberán convivir medios privados, comunitarios y públicos, la LSCA ofrece un marco de garantías sobre la base de la defensa de los derechos humanos, que era inexistente en Argentina hasta el momento de su sanción. Logra así ponerse a tono con las legislaciones más progresistas en cuanto a defensa de la producción nacional, límites a la concentración, acceso equitativo al uso del espectro y garantía de libertad de expresión, no sólo de América del Sur, sino también de América del Norte y de Europa<sup>74</sup>. Es una ley fundada en los tratados internacionales que reconocen la comunicación como un derecho humano y la radiodifusión como un modo de expresión de dicho derecho. Limita la concentración monopólica de medios de comunicación y garantiza el acceso equilibrado de los tres sectores de la radiodifusión: público, privado-comercial y sector social-comunitario. La norma recupera las principales reivindicaciones que numerosas

---

<sup>73</sup> Marino, en la entrevista que le fue realizada, asegura en la entrevista realizada para el presente trabajo que ahora mismo tanto al gobierno como a Clarín les interesa demorar en el tiempo la adecuación lo más posible.

<sup>74</sup> Es importante señalar que países como Australia o Ghana tienen legislaciones de reconocimiento de medios comunitarios desde los años 70/90 y 2001.

organizaciones sociales y académicos vienen impulsado desde la recuperación de la democracia y, particularmente, en la última década a partir de la conformación de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Se inscribe también en la línea de las legislaciones sobre comunicación más progresistas impulsadas en la Unión Europea y en otros países latinoamericanos, al incorporar los postulados que impulsan a nivel internacional y regional los movimientos por la democratización de las comunicaciones.

Pese a su potencial democratizador y a la implicación de la sociedad civil en el proceso, su ejecución efectiva al completo está lejos de poder resolverse, y queda en manos de los organismos que la ley crea (AFSCA, CFSCA, Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual) el mantenimiento de una participación social activa en la implementación de la norma. Es necesario también apelar a una auditoría social y política que no permita demorar más la elaboración de un Plan Técnico Nacional que lo dote de legitimidad y clarifique el panorama mediático a medio plazo para facilitar también de este modo el cumplimiento efectivo de la norma. Aún quedan bastantes cuestiones pendientes después de la sanción de la Ley 26.522 como para atreverse a evaluar el conjunto de la política de comunicación llevada a cabo por Cristina Fernández. Sin embargo, es preciso señalar a continuación algunas cuestiones que quedaron pendientes en la Ley.

En primer lugar, el establecimiento de mecanismos que garanticen la discusión y la participación social en temas que tienen que ver con las políticas culturales y de comunicación. Hay autores como Becerra y Mastrini (2011) que consideran que debía haberse contemplado el mecanismo de las audiencias públicas también en la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y en el Directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.

En segundo lugar, evaluando la ley en el contexto de la convergencia digital, se manifiestan contradicciones entre los marcos regulatorios analógicos y digitales. La sanción de la LSCA tuvo lugar sin coordinación con el proceso de despliegue de la televisión digital terrestre. Lo que afirmaría la necesidad de una política explícita, articulada y coherente de servicios de comunicación analógicos y digitales durante el proceso de transición. Esto podría implicar la discusión de una ley de servicios convergentes, complementaria de la LSCA, con objeto de que los usuarios de distintos servicios no se encuentren condenados a condiciones abusivas por parte de prestadores monopólicos en mercados cautivos (Becerra y Mastrini, 2011: 18).

El camino seguido para la puesta en marcha de la Televisión Digital Terrestre, de forma paralela, ha suscitado además ciertas críticas debido precisamente a la falta de consulta y acuerdo con diversos actores implicados en estas decisiones:

“[...] el modo de implementación de la televisión digital terrestre (TDT), que encuentra a un Estado muy activo en la decisión por la norma (sin debate ni discusión, por Decreto y acuerdo binacional), con acciones concretas en pos de su pronta puesta en marcha que incluyen a algunos sectores –como universidades y el sector privado- en materia de hardware y software necesario a desarrollar, pero sin un diálogo importante con otros actores sociales (tampoco con los sectores privados) respecto de dos cuestiones centrales: el dividendo digital y la generación de contenidos en los nuevos canales a desarrollar.” (Becerra & Mastrini, 2011, p. 13).

De forma añadida, este contexto de transformaciones tecnológicas se tradujo durante el proceso de elaboración de la Ley en presiones de las empresas de telecomunicaciones para brindar servicios convergentes a partir de la digitalización

“La prestación de servicios de triple y cuádruple play podría incrementar los ya muy altos niveles de concentración. Por ahora, el lobby de los empresarios de medios y cierta reticencia del poder político frente al avance de las telefónicas han frenado esta posibilidad, que además está prohibida por ley en la Argentina” (Becerra y Mastrini, 2011: 14-15).

Este es uno de los argumentos más fuertes esgrimido por aquellos que consideran que la LSCA nació muerta. Sin embargo, si bien es cierto que el anteproyecto de Ley contemplaba un intento de regulación del sistema, las fuertes presiones de la oposición política, que hacían muy difícil el consenso para la sanción de la norma, y que veían en esta regulación el peligro de sustituir un conglomerado por otro en el país, supusieron en la práctica abandonar la idea (Marino, 2014)<sup>75</sup>.

“La convergencia entre sistemas de telecomunicaciones [...] Es lo que se conoce como “triple play”: implica la oferta de tres servicios de comunicación (internet, telefonía y contenidos audiovisuales) en un mismo soporte, por el mismo operador y con una sola factura. Su exclusión de la LSCA implicó haber dejado pasar una chance importante de conducir el proceso, establecer condiciones de competencia para un mercado dinámico, y condicionar los niveles de concentración de la propiedad, que sólo tiene efectos negativos (económicos y simbólicos) para los ciudadanos, usuarios, consumidores.” (Marino, 2014: 87).

Además parece necesario continuar desarrollando políticas estatales que promuevan la producción de contenidos informativos y culturales en todo el país de modo sustentable, evitando así la concentración en la producción de contenidos en la capital como consecuencia de la fuerte dependencia del mercado publicitario. Otro de los temas que deberían abordarse es la ausencia de cumplimiento de obligaciones de inversión por parte de licenciatarios de servicios como la televisión por cable entre otros, denunciada por Becerra y Mastrini (2011). En definitiva, es necesario seguir caminando para lograr un funcionamiento más democrático de los medios de propiedad estatal, partiendo de la base generada en la Ley 26.522. Queda patente además la ausencia de organismos que evalúen las prácticas de los medios con objeto de amortiguar de algún modo el elevado grado de polarización política existente en los contenidos. Y en este contexto se ha podido observar en la oposición política una falta de compromiso con su rol de control ya que “no ha ocupado sus lugares, impidiendo el juego republicano en el control de sus actos y la fiscalización documentada de la gestión de las políticas audiovisuales” (Becerra y Mastrini, 2011: 19), lo que agrava un poco más la situación<sup>76</sup>. Esto sucedió entre los años 2009 y 2011. Sin embargo el tema fue resuelto a partir de 2012 tras la designación del diputado Martín Sabatella como responsable del AFSCA y la convocatoria al nombramiento de representantes de las minorías legislativas (vía la Comisión Bicameral).

Otro de los capítulos pendientes es el referente a la publicidad oficial, tema no resuelto con la LSCA, sobre el que algunos autores señalan problemas de diverso tipo:

“En los últimos años, se ha verificado un notable incremento de la publicidad oficial, junto a políticas discriminatorias hacia medios críticos tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó, en dos fallos, al gobierno de la provincia de Neuquén, al de Salta y al gobierno nacional, que no discriminen en la asignación de la pauta oficial.” (Becerra y Mastrini, 2011: 19).

Para alcanzar el objetivo de la plena efectividad de la democratización, el pluralismo y la diversidad en el sistema de medios en Argentina es fundamental seguir garantizando espacios de discusión permanentes para que los *media movements* —tal y como los denomina Waisbord (2010)— sigan produciéndose. Es cierto que la historia de la elaboración de la Ley 26.522 puede leerse como una apropiación del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner de los 21 puntos por una radiodifusión democrática, pero también puede entenderse que sin la Coalición por una Radiodifusión Democrática no hubiera habido ideas de las cuales apropiarse y quizá los derroteros de la reforma hubieran sido significativamente distintos en caso de haberse producido. Siempre es importante dejar abiertos espacios de discusión y diálogo para que la sociedad civil pueda tomar parte en los

---

<sup>75</sup> Algunas de estas cuestiones son justamente las abordadas en los últimos tiempos con la discusión de la denominada Ley Argentina Digital, sancionada el 16 de diciembre de 2014.

<sup>76</sup> A partir de 2012, cambiaron su estrategia y nombraron representantes, pero sufrieron la impugnación de uno de ellos (por diferentes organizaciones) y debieron cambiar su propuesta, cuestión resuelta en 2013.

procesos de elaboración, sanción e implementación de las políticas de comunicación de un país. Existen además algunos autores como Waisbord (2011), que comienzan a estudiar los planes de acción de los gobiernos populistas en América Latina en relación con las reformas legislativas emprendidas sobre el sistema de medios.

“[...] populist administrations have waged all-out attacks against private media or championed full expropriation. Instead, they have confronted selected media companies while building alliances with some owners. Their goal has been to revamp the private media landscape rather than to overturn it. Populist administration has tried to refashion the private media sector through pulling critical levers in the hands of the Executive (e.g., discretionary management of public advertising, licenses) to castigate and reward specific groups.

Fourth, populism aims to strengthen state-controlled media networks under direct supervision by the Presidency. Historically, national governments owned a handful of radio and television stations in media systems dominated by private and commercial principles. Just as past populist administrations, current populism set out to expand the size and reach of government-owned media.” (Waisbord, 2011: 102).

En este contexto de cambios constantes, con estas perspectivas y después del análisis que se ha abordado en el caso argentino, es posible concluir exigiendo y deseando siempre la existencia de estos espacios de participación pública también para ejercer labores de control sobre los distintos poderes y conflictos de intereses.

Por su lado, nuestro análisis del caso español muestra que la LGCA encubre una liberalización económica alejada de la lucha por los derechos sociales y más cercana a los intereses de un sector empresarial. Para Zallo (2010) la Ley sentencia la lógica de la concentración de empresas con posición dominante en cultura y comunicación en perjuicio del pluralismo y de la ciudadanía. Meda y Díaz Muriana (2014) coinciden en esta tesis:

“[...] la desregulación de lo audiovisual en nuestro país no se ha traducido en una inmensa amalgama de pluralidad, diversidad y competencia, sino más bien, en todo lo contrario. La creación de oligopolios y la connivencia entre el poder político y el mediático ha borrado de un plumazo el carácter de servicio público del espectro radioeléctrico, mercadeando con el derecho a la comunicación de la ciudadanía, impidiendo su acceso a los medios y construyendo la participación y la democracia.” (Meda y Díaz Muriana, 2014: 4).

El contexto hacia el que tiende el sistema —pocos grupos presentes en todos los ámbitos temáticos y en todos los espacios— reclamaría justo lo contrario, afirma Zallo (2010): una segunda democratización en torno a un concepto renovado y adaptado de lo que supuso el concepto de Servicio Público en los años cincuenta a setenta en los diferentes países europeos. En relación con este concepto, otra de las cuestiones importantes después del análisis del proceso de elaboración y el estudio de su articulación jurídica, es valorar el cambio acaecido al denominar los servicios de radio televisión como servicios de interés general.

“La Ley 7/2010, supone un esfuerzo liberalizador, acorde a la doctrina y normativacomunitaria que arranca a mediados de los años noventa con el “Libro verde sobre la convergencia entre los sectores de las telecomunicaciones y el audiovisual”. Es por ello que en este nuevo contexto normativo liberalizado para el sector de la televisión en España, se acota la prestación del servicio público a los medios públicos y en el caso del resto de operadores privados un servicio no esencial. Esta diferencia implica una desregulación peligrosa que antepone el negocio al interés de servicio a la ciudadanía” (Chaparro Escudero y García-Castillejo, 2012: 15).

España parece haber revisado así su tradición de servicio público audiovisual al sustituirlo por el de interés general. La apuesta por la autorregulación pareciera estar redibujando también el rol del Estado como regulador de los medios de su propiedad y garante del pluralismo. De hecho, una de

las primeras consecuencias de los cambios normativos del sector audiovisual ha sido la concentración sin precedentes del mercado, a partir de los movimientos empresariales anunciados a mediados de diciembre de 2009, etiquetados por algunos como “las fusiones del nueve” (por aquello de “la tres más la sexta”, “la cuatro más Telecinco”) (Segovia, Alonso y Luján, 2010: 17). Con ellas los seis operadores de televisión presentes en España antes de la LGCA en el ámbito estatal se han visto reducidos a cuatro, tras el acuerdo que se hizo efectivo entre Telecinco y Cuatro, y Antena3 y LaSexta (BORME, 2012). La evaluación del proceso no parece reconocer en el resultado los objetivos inicialmente declarados por el ejecutivo del PSOE:

“Desde la perspectiva de las medidas adoptadas en España, la intención inicial del primer Gobierno Zapatero y los avances conseguidos en el período 2004-2008 parecen difuminarse: ni se dispone ahora de un mercado mejor segmentado para los targets publicitarios, ni tampoco se ha conseguido democratizar el acceso a los contenidos Premium.” (García Santamaría y Fernández-Beaumont, 2012: 70).

García Santamaría y Fernández-Beaumont Fernández (2012) concluyen:

“De momento, lo que parece fuera de toda duda es que en el mercado audiovisual español se crea por vez primera dentro del sector privado una gran plataforma que adquiere una posición dominante en los mercados de referencia. Y que esta primera operación propició también las condiciones idóneas para la absorción de La Sexta por Antena 3. ¿Afecta todo ello al pluralismo? La respuesta empírica queda pendiente de verificaciones posteriores.” (García Santamaría y Fernández-Beaumont, 2012: 70).

Puede señalarse por tanto, que si bien el favoritismo político sigue apareciendo como una acusación común a la hora de definir el reparto de concesiones de televisión y radio (Arboledas, 2009) y el Estado ha tendido a jugar un papel intervencionista en muchos sentidos, siguiendo las características del modelo mediterráneo definidas por Hallin y Mancini (2008); cabe indicar que en el caso de la LGCA y en lo que a los límites a la concentración de medios se refiere, los favorecidos no se identifican con una tendencia ideológica concreta (excepto la que defiende el libre mercado sin restricciones, evidentemente). Todos los grupos multimedia se verían beneficiados por esta relajación de las normas anticoncentración. Los receptores son claramente los grandes perjudicados, considerados únicamente como meros consumidores en lugar de ciudadanos competentes, críticos y actores determinantes de la dinámica social democrática.

“Y por lo que se refiere a la concentración, los tres mayores grupos de comunicación en España controlan actualmente más del 85% de la publicidad en televisión y las dos mayores cadenas de radio privada de España; la casi totalidad de los grandes derechos deportivos; el 100% de la TDT de pago y más del 50% de la televisión de pago.” (García Santamaría y Fernández-Beaumont, 2012: 71).

No obstante, en relación con las adjudicaciones de las licencias de radiodifusión, otorgadas en numerosas ocasiones a empresas cercanas al gobierno en el poder (Bustamante, 2010), Meda y Díaz Muriana (2014) señalan en su análisis lo sucedido con las licencias de Televisión Digital Terrestre repartidas por el gobierno en 2009:

“[...] las prisas no son buenas, y a veces el poder judicial responde a los excesos. En este caso concreto, el pasado 6 de mayo de 2014 el Tribunal Supremo obligó al cierre de 9 canales (por el momento) al considerar que el Gobierno de Zapatero repartió las licencias en 2010 de forma irregular y sin realizar un concurso público.” (Meda y Díaz Muriana, 2014: 5).

Del análisis realizado podría también concluirse que parece imposible eliminar toda influencia entre el ámbito mediático y el político, especialmente, pero no solo, en relación a la radio y a la televisión pública española, sobre todo a través del nombramiento de órganos de dirección, de gestión y de asesoramiento en dichos medios. En España esta relación ha sido estrecha, y a pesar de que se

tomaron algunas medidas para que fuera más independiente, las decisiones al respecto del gobierno del Partido Popular han devuelto el control político al audiovisual público:

“Uno de los grandes logros de la etapa Zapatero fue conseguir que el Ente público funcionara por primera vez en su historia democrática, con total independencia. Ello le ha hecho gozar del mayor prestigio de su historia, avalado por numerosos premios internacionales y altas cuotas de audiencia que aún se mantienen. La acción del PP pone en peligro esta conquista reconocida por la ciudadanía.” (Chaparro Escudero & García-Castillejo, 2012, p. 22).

La situación se torna preocupante teniendo en cuenta además que tras los cambios normativos aplicados sobre RTVE en los últimos tiempos y después de los sucesivos recortes presupuestarios, las audiencias han relegado a La1 a una tercera posición en términos de *share*, en beneficio de los dos principales grupos privados (Bustamante, 2014).

El caso español reafirmaría por tanto las posiciones de aquellos que argumentan que la idea de que la elaboración de la política contemporánea de medios es un modelo de transparencia y responsabilidad es errónea. En la línea de Freedman (2006), el proceso de *policy making* de la LGCA anima a pensar que la participación pública y el debate parlamentario son marginados por una relación entre la industria y el gobierno marcada por su intimidad, falta de transparencia y objetivos compartidos. No cabe duda de que a pesar de que es innegable que el número de grupos de interés en torno a la elaboración de políticas públicas ha crecido en los últimos años, la amenaza más grande a la transparencia en la elaboración de políticas deriva de la continua e íntima relación entre intereses corporativos y diseñadores de políticas del gobierno (Freedman, 2006).

Esta situación explicita la necesidad de garantizar la transparencia en todo lo referente a la elaboración de las políticas públicas. Tal y como se ha señalado en el estudio, el caso concreto de la LGCA ha dado muestras patentes de la posición de poder que han ostentado durante el proceso de negociaciones *lobbies* del sector como UTECA, dejando en muchas ocasiones de lado la opinión de otros actores implicados en la materia como la ReMC. La experiencia del caso español manifiesta que no es suficiente con que el número de grupos de interés haya aumentado en los últimos tiempos, es imprescindible alcanzar una efectiva garantía de la transparencia en todos los procesos, también en los concursos y en la asignación de concesiones.

En este contexto, la intervención pública en la definición de políticas de medios se torna indispensable si se pretende definir un espacio comunicacional no oligopólico. Es necesaria una intervención democratizadora, entendiendo por tal aquella práctica que amplía las posibilidades de participación popular, no sólo en la producción de programas, sino también en la toma de decisiones sobre las políticas (en este caso de medios) más globales.

“Como en Latinoamérica, aprovechar este momento de deriva social, política y moral en la configuración de nuevos espacios de poder popular requiere de la regulación del sector audiovisual. Este se ha convertido en uno de los grandes desafíos democratizadores de los actuales gobiernos latinoamericanos y debe ser una de las grandes preocupaciones de los nuevos movimientos y partidos políticos emancipadores en nuestro Estado. Recuperar la comunicación como vía de participación democrática es esencial para que las demás transformaciones sociales tengan respaldo y continuidad.” (Meda y Díaz Muriana, 2014: 15).

La comparación con el caso argentino hace más evidentes las diferencias y los déficits de los modelos de construcción de políticas públicas a este lado del Atlántico. En América Latina han sido las plataformas ciudadanas junto a los gobiernos de corte progresista los que, conscientes de la problemática que acontece en torno a la concentración, politización, falta de pluralismo y diversidad del sector de los medios de comunicación, han venido impulsando iniciativas legislativas que ayuden a atajar o al menos a minorar los problemas (Dantas, 2013; De Moraes, 2011; Kitzberger, 2010). El control en la propiedad de los medios, una efectiva distribución del espacio radioeléctrico en tercios, independencia de los órganos de control y participación de la ciudadanía en su gestión,

son algunas de las reivindicaciones que parten de estos colectivos (Meda y Díaz Muriana, 2014). En el caso argentino en concreto han sido ellos los principales responsables de que el debate, tantas veces velado por los propios interesados, se haya instalado en las calles.

En España resulta fundamental por tanto recuperar no solo la iniciativa pública sino también la ciudadana. No obstante, sería necesario además, en línea con lo que apuntan algunos autores (Bustamante, 2010; Bustamante y Corredor, 2012; Zallo, 2010), mantener abierto el debate sobre la implantación en los medios de una regulación anti-concentración capaz de limitar los abusos de posiciones dominantes y los excesos de poder de mercado, ya sea con carácter monomedia o multimedia, en los ámbitos estatal, territorial y local.

“Una ley de “los tres tercios”, como recomiendan los distintos organismos internacionales y un sometimiento a un escrupuloso control ciudadano de la propiedad de los medios y de su reparto equitativo atendiendo a su diversidad y pluralidad necesarios.” (Meda y Díaz Muriana, 2014: 16).

Con respecto al control ciudadano, es necesario reseñar de nuevo la importancia de que España se sitúe a la altura de los países de su entorno en materia de autoridades independientes de regulación en el sector comunicacional. El modelo de la CNMC favorece que estos organismos otorguen mayor importancia a las cuestiones que tienen que ver con la competencia empresarial más que al pluralismo informativo, lo que supone en la práctica dejar de lado otros ámbitos más cercanos a lo que serían las competencias del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), contempladas en la Ley General de la Comunicación Audiovisual (García Santamaría y Fernández-Beaumont, 2012). Se presenta como inaplazable, por tanto, crear la autoridad audiovisual independiente prevista en la Ley con plenas competencias.

Sucede algo similar con el concepto de servicio público. Es necesario valorar las consecuencias de la pérdida de la obligatoriedad de prestación de servicio público también al sector privado, o al menos considerar la posibilidad de establecer unas obligaciones de servicio público para estos operadores con el objetivo de evitar, en la medida de lo posible, una gestión de los medios exclusivamente mercantilista por parte de las empresas concesionarias.

Hay quien justifica, de algún modo, el rumbo de la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual afirmando que la tardía entrada de España en la Unión Europea ha motivado que ésta se limite únicamente a transponer las directrices europeas en su legislación nacional (Bernardo, Pelliser, y Vicent, 2010). Caben muchas formas de adaptarse a esta normativa europea y quizá no se haya optado por la más adecuada en un contexto de conformación de grandes conglomerados transnacionales que invitarían en principio a salvaguardar el pluralismo en los mercados locales, regionales y nacionales así como a garantizar la diversidad de voces. Ante este panorama, sería importante que las estrategias de un programa para democratizar las estructuras de comunicación contemplen y aprovechen los espacios que aún brinda el Estado nacional para desarrollar políticas de comunicación así como expresar su preocupación por defender las políticas de servicio público como elemento esencial de todo diseño de políticas. El proceso no obstante debe desarrollarse con cautela. Hay cuestiones que se tornan difíciles de revertir a pesar de que exista un cambio de gobierno y que llevarían probablemente a un proceso de judicialización de la Ley similar al referido en el caso argentino.

Para finalizar este apartado, resulta necesario realizar una breve reflexión acerca de las tendencias y fuerzas dinámicas que en el plano general parecen estar afectando sobre el diseño y la configuración de políticas públicas de comunicación. Se refieren así los cambios tecnológicos, la multiplicación de los canales de distribución, la propiedad intelectual y la constitución de instituciones de gobernanza como las principales claves que podrían estar condicionando el establecimiento de políticas públicas en este campo.



Dado que los principales modelos de regulación de los medios de comunicación están estrechamente vinculados a las diferencias entre las tecnologías de comunicación (radiodifusión, cable, telecomunicaciones), los continuos cambios que se producen en estas tecnologías desembocan inevitablemente en consecuencias para la reglamentación. El cambio tecnológico puede acabar con la razón de ser de ciertas normas y crear la necesidad de nuevas formas de regulación. Hay otras causas de cambio, incluyendo las transiciones políticas de un mayor control por parte del Estado a los regímenes liberales de libre mercado (como ocurrió en los países de Europa del este), así como los cambios ideológicos y culturales de los países. En la mayor parte, estos últimos impulsos de cambio mencionados, han conducido a una mayor comercialización de los medios de comunicación y a la disminución del apoyo público a la política cultural que regula el contenido de los medios de comunicación. Una tercera fuente principal de cambio (aunque se puede considerar en algunos aspectos, como la principal fuerza motriz para el desarrollo de nuevas tecnologías) es la económica. Los empresarios y los inversores han percibido nuevos mercados potenciales que sólo pueden ser abiertos mediante la relajación de las antiguas formas de regulación y control del estado y la disponibilidad de nuevos marcos regulatorios. Un cuarto factor general es la marcha actual de la globalización que sigue teniendo un gran impacto, especialmente por el debilitamiento de control del Estado nacional sobre el flujo de los medios de comunicación. Por todas estas razones, los marcos teóricos y normativos utilizados para guiar e interpretar esos cambios también se adaptan a las nuevas circunstancias.

Por otra parte, la continua multiplicación de canales de distribución hace cada vez más difícil una regulación eficaz (a nivel nacional o internacional), en la medida en que la regulación está diseñada para aumentar la universalidad de la prestación, proteger la diversidad y el acceso, y limitar el crecimiento del monopolio. Los defensores del libre mercado sostienen que el mercado puede alcanzar muchos objetivos de “interés público” sin necesidad de una regulación. Esta opinión es rechazada por los críticos que ven los resultados del mercado en términos de comercialización excesiva, de —pese a que pueda resultar contradictorio— homogeneización de la oferta, de disminución de las normas culturales, de limitaciones sobre el acceso y de concentración del poder sobre la información en manos de unas pocas corporaciones, vinculadas de algún modo con la elite política. En este sentido Becerra (2011) frente al declive del modelo *broadcasting* (punto-masa) y la expansión de canales de expresión directa (blogs, redes sociales y sistemas peer to peer) advierte sobre la estructura de propiedad (monopólica o cuasimonopólica) de estos sectores convergentes y en los niveles de concentración que detentan.

Otra de las cuestiones que afectan al establecimiento de políticas de comunicación tiene que ver con la cuestión de los derechos de autor. La propiedad intelectual, según la definición de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual<sup>77</sup>, se entiende como toda creación del intelecto humano. Los derechos de propiedad intelectual protegen los intereses de los creadores al ofrecerles prerrogativas en relación con sus creaciones. Por tanto, regula el fenómeno de las creaciones literarias, artísticas o científicas, que hoy se mueven en un contexto nuevo, donde pueden ser fácilmente copiadas, transformadas y difundidas por todo el mundo sin apenas coste económico y de tiempo, lo que supone un nuevo reto para los políticos e intelectuales del campo jurídico y cultural, pero también una nueva oportunidad para un cambio de modelo de negocio en el que el interés se centre en promover los canales de acceso y difusión. El debate no se encuentra zanjado, pero sí posee posturas consolidadas de cada lado, dispuestas a defender su posición. El gran desafío de los reguladores es garantizar que las nuevas reglas de propiedad intelectual no afecten a la posibilidad de que los ciudadanos sigan recibiendo bienes culturales a bajo coste.

No puede dejar de mencionarse la fuerza del cambio que impulsa el concepto de la globalización en la implementación de nuevas políticas de comunicación. Katharine Sarikakis (2004) analizó las políticas de comunicación promovidas por el Parlamento Europeo, de acuerdo a la lógica de gobernanza global de la comunicación. Su trabajo concluye que estas instituciones, donde prima un

---

<sup>77</sup> OMPI. ¿Qué es la propiedad intelectual? [en línea]. Disponible en: <http://www.wipo.int/about-ip/es/>

criterio económico de organización de la agenda, se han transformado en los mejores actores de las políticas de comunicación, con mayor capacidad para responder a un ámbito cambiante. De esta forma, instituciones internacionales con un sistema de representación con excesivas mediaciones, en el caso de que existan, están asumiendo un nuevo liderazgo en el diseño de las políticas de comunicación. Los Estados nacionales, incluyendo a sus agencias especializadas, asisten tarde y mal a discusiones que requieren disponer de mucha información y equipos técnicos formados. En este sentido, resulta fundamental entender en qué medida los reguladores nacionales tendrán capacidad de mantener margen de acción ante el creciente peso de los organismos supranacionales.

En definitiva, las diversas fuerzas tienen una serie de consecuencias para las formas tradicionales de regulación. El sector de la radiodifusión pública, principalmente (pero no sólo) en Europa se ha visto muy afectado. Perdió su condición de monopolio hace algún tiempo y se enfrenta a una competencia cada vez mayor de sus rivales comerciales y a las reducciones absolutas o relativas en lo que respecta a su financiación. A pesar de que su estatus está protegido dentro de la Unión Europea, el efecto general del cambio actual tiende hacia la creciente marginación de la radiodifusión pública y su enfoque en las funciones sociales y culturales que el mercado no puede proporcionar. Como se ha comentado ya, en la presente investigación se ha evidenciado como tras el cambio legal la radiodifusión privada en España ha dejado de ser un servicio público administrado por concesionarios privados para pasar a ser un servicio de interés general. En Argentina, sin embargo, cuyo análisis del articulado ha mostrado una legislación menos liberal que la del caso español, se ha optado por la definición de un servicio de interés general, lo cuál puede comprometer en cierta medida el logro del interés público mencionado en el Capítulo 2.

Otra consecuencia es la creciente aversión a regular bajo la argumentación de que existen en este momento medios alternativos para muchos, incluidos los de Internet; que ya no hay peligro de pérdida de la diversidad de información, siempre y cuando la libertad de mercado y la innovación sean compatibles. En general, se aprecia que las normas que restringen los medios de comunicación (por razones de interés público) se están desmantelando o debilitado. En el Foro Económico Internacional de la OMC resulta cada vez más difícil argumentar a favor de las excepciones o limitaciones al libre comercio por razones de política nacional o cultural. Los aspectos normativos y las cuestiones sobre los derechos humanos ocupan el segundo lugar por detrás de las consideraciones económicas y técnicas. Dentro de los países, muchas limitaciones tradicionales en el contenido (por ejemplo, en materia de sexo y violencia) se están relajando, en parte también por razones de falta de sentido práctico en un entorno multicanal. En general, desde mediados de los años ochenta, la política ha tenido como objetivo alentar a los medios a la autorregulación y la rendición de cuentas voluntaria. Esto entronca directamente con el recurso sistemático que los grandes conglomerados mediáticos hacen del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la comunicación, utilizándolo como refuerzo del concepto de libertad de empresa, para tratar de evitar por todos los medios cualquier regulación del sector que pueda comprometer sus intereses. En el caso argentino mostrando una oposición fuerte desde sus cabeceras nacionales y en España mediante la presión al ejecutivo desde la patronal de las televisiones comerciales, UTECA.

En cualquier caso no debería dejarse de lado la importancia de que el hecho de alcanzar una efectiva comunicación democrática esté en manos del Estado como garante —una vez establecidos los mecanismos que garanticen la transparencia de la toma de decisiones— del derecho a la comunicación y el equilibrio entre el interés comercial y el de los ciudadanos, que no siempre coinciden. El estudio realizado evidencia además que el hecho de que estas garantías se cumplan de manera efectiva será consecuencia no solo de la acción de los gobiernos —actuales y futuros— sino también de la participación intensa de la sociedad civil.

En definitiva, revisar y trabajar los temas que en esta investigación se proponen es pensar cómo se establece la relación entre el Estado y los sistemas de medios. Y estudiar además el modo en que se articula la intervención estatal, materializada en un conjunto de acciones, en una dimensión clave del espacio público. La comunicación y la cultura es un área clave (debe serlo) en la que el Estado debe trabajar para consolidar la democracia (porque para sociedades democráticas se necesitan

como valor clave comunicaciones democráticas o un marco para tal fin); porque allí donde no se dan políticas estatales aparecen “políticas” del mercado, que desarrollan sistemas según sus necesidades e intereses; porque las características de sus políticas de comunicación definen, en gran parte, el rol del Estado.

## 8. Referencias

### Entrevistas:

- Martín Becerra. Profesor titular de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador independiente en el CONICET.
- Guillermo Mastrini. Profesor Titular de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Santiago Marino. Cordinador Académico de la Maestría en Industrias Culturales: Políticas y Gestión, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).
- Alfonso Morales. Asesor del gabinete de la Secretaría de Estado de Comunicación del gobierno español durante el proceso de elaboración y sanción de la LGCA.
- Javier García. Miembro de comunicación legal de la ReMC.

### Bibliografía:

- ABC. (2014). RTVE despide a Ricardo Villa, último directivo de la etapa socialista. *ABC.es*.
- AIMC. (2010). Estudio General de Medios. Resumen abril de 2009 a marzo de 2010. [www.aimc.es](http://www.aimc.es).
- Albornoz, L. A. (2011). Redes y servicios digitales. Una nueva agenda político-tecnológica. En L. A. Albornoz (Ed.), *Poder, Medios, Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (pp. 221-246). Buenos Aires: Paidós.
- Albornoz, L. A., y Hernández, P. (2005). La radiodifusión en Argentina entre 1995 y 1999: Concentración, desnacionalización y ausencia de control público. En G. Mastrini (Ed.), *Mucho ruido, pocas leyes*. Buenos Aires: La Crujía.
- Alcántara Sáez, M. (2008). La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad, septiembre-octubre*(217), 72-85.
- Alcolea Díaz, G., y Pérez Serrano, M. J. (2010). La gestión del cambio de las estructuras mediáticas en un proceso de concentración. El caso de Telecinco y Cuatro. En R. Zallo & A. Badillo (Eds.), *Mercado y políticas de cultura y comunicación en el mercado global. Actas del 3er Congreso Nacional de ULEPICC España* (pp. 128-139). Salamanca: ULEPICC-España.
- Almirón, N. (2009). Grupos privados propietarios de medios de comunicación en España: principales datos estructurales y financieros. *Comunicación y sociedad, XXII*(1), 243-273.
- Altschull, J. H. (1984). *Agents of power: the role of the news media in human affairs*. New York ; London: Longman.
- Altschull, J. H. (1994). *Agents of power: the media and public policy* (2nd ed.). White Plains, NY: Longman Pub. USA.
- Álvarez Monzoncillo, J. M. (2002). Cine: riesgos y oportunidades se equilibran ante el cambio digital. En E. Bustamante (Ed.), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Gedisa.
- Álvarez Monzoncillo, J. M., y López Villanueva, J. (2014). El audiovisual español: evolución en curso. En E. Bustamante & F. Rueda (Eds.), *Informe sobre el estado de la cultura en España* (pp. 65-74). Madrid: Fundación Alternativas.

- AMARC. (2009a). *Cr terios democratizantes e transpar ncia nas concess es foram resolu es da Confecom*. Consultado el 20/10/2013, de <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=paises/24>.
- AMARC. (2009b). *Se aprueba ley de radiodifusión comunitaria que atenta contra derechos fundamentales*. Consultado el 29 Septiembre 2012, de <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1084>
-  mbito. (2009). *En la tercera audiencia pública, empresas de cable resistieron el ingreso de las telefónicas al mercado*. Consultado el 07/04/2015, de <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=481664>
- Apreza Salgado, S. (2007). Concentración de Medios de Comunicación vs Pluralismo Informativo Externo. *Reforma de medios electrónicos, avances o retrocesos*, 63-85.
- Arboledas, L. (2009). Clientelismo y concentración en la radio española. Comparación entre cuatro comunidades autónomas. *Revista Latina de Comunicación Social*, 64.
- Arroyo, C. (2007). *Radio y regulación*. Cochabamba: Editorial Verbo Divino.
- Arroyo, L., Becerra, M., García Castillejo,  ., y Santamaría,  . (2012). *Cajas M gicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Artero, J. P., y Sánchez-Tabernero, A. (2015). Media and telecommunications concentration in Spain (1984–2012). *European Journal of Communication*, 30, 319-336.
- AUC. (2014). *AUC: Presentación*. Asociación de Usuarios de la Comunicación. Consultado el 10/05/2014, 2014, de <http://www.auc.es/Paginas/Presentacion/Presentacion.htm>
- Azurmendi, A. (2008). *El Consejo Audiovisual de Navarra, una Autoridad Independiente del Sector Audiovisual. Referencia Comparada*. Consultado el 06/05/2013, de <http://www.consejoaudiovisualdenavarra.es/publicaciones/documents/quintapublicacion.pdf>
- Badillo,  . (2006). La radio digital en España: cuestiones económico-políticas sobre su implantación. *EPTIC Revista Electrónica Internacional de Economía Política de las Tecnologías de la Información y la Comunicación*, VIII(1), 1-16.
- Badillo,  . (2010). Compet ncia, crisi, digitalitzaci  i la reordenaci  de la televisió de proximitat a Espanya. *Quaderns del CAC*(35), 23-32.
- Badillo,  . (2011). Modelos de clivaje público/privado de la televisión subnacional en España. *AdComunica*, 1(1), 63-81.
- Badillo,  ., Mastrini, G., y Marenghi, P. (2015). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas. *Comunicación y Sociedad*, 24, 95-126.
- Badillo,  ., y Pérez Alaejos, M. D. L. P. (2012). Estructura del mercado radiofónico español. Transformaciones y tendencias del clivaje público/privado en el sistema radiofónico. En J. I. Gallego Pérez & T. García Leiva (Eds.), *Sintonizando el futuro: radio y producción sonora en el s glo XXI* (pp. 61-105). Madrid: IORTV.
- Bagdikian, B. (1986). *El monopolio de los medios de difusión*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Baker, C. E. (1989). *Human liberty and freedom of speech*. New York [N.Y.] [etc.]: Oxford University Press.
- Balkin, J. M. (2004). Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society. *New York University Law Review*, 79.
- Balsebre, A. (2001). *Historia de la radio en España*. Madrid: Cátedra.
- Baranchuk, M. (2010). Una historia sobre la promulgación de la ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones), *Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Historia, antecedentes europeos y principales artículos*. Buenos Aires: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

- Barata Mir, J. (2006). *Democracia y audiovisual. Fundamentos normativos para una reforma del régimen español*. Madrid: Marcial Pons.
- Barsky, O., y Dávila, M. (2008). *La Rebelión Del Campo: Historia Del Conflicto Agrario Argentino*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Becero, S. (2012). Evolución de la legislación audiovisual en la Unión Europea en el entorno digital: los contenidos se independizan del soporte, *III Congreso Internacional Asociación Española de Investigación de la Comunicación*. Tarragona.
- Becerra, M. (2010). Las noticias van al mercado: etapas de intermediación de lo público en la historia de los medios de la Argentina. En G. Lugones & J. Flores (Eds.), *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario* (pp. 139-165). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Becerra, M. (2011). América Latina. La incubación de una nueva cultura. *Telos*, 88.
- Becerra, M. (2014a). *Cinco años de la ley audiovisual: balance sin fanatismos*. Consultado el 13/04/2015, de <https://martinbecerra.wordpress.com/2014/11/05/cinco-anos-de-la-ley-audiovisual-balance-sin-fanatismos/>
- Becerra, M. (2014b). Medios de comunicación: América Latina a contramano. *Nueva Sociedad*, 249 (enero-febrero), 61-74.
- Becerra, M., y Lacunza, S. (2012). *Wiki Media Leaks*. Buenos Aires: Gedisa.
- Becerra, M., y Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra : acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Becerra, M., y Mastrini, G. (2011). Transformaciones en el sistema de medios en la Argentina del siglo XXI. <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/17794.pdf>.
- Beltrán, L. R., y Fox De Cardona, E. (1980). *Comunicación dominada: Estados Unidos en los medios de América Latina*. México: Nueva Imagen: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.
- Beltran, L. R., Suarez, C., y Isaza, G. (1990). *Bibliografía de estudios sobre comunicación en Bolivia*. La Paz: [s.n.].
- Beltrão, L. (1969). *A imprensa informativa*. São Paulo: F. Masucci.
- Beltrão, L. (1972). *Sociedade de massa: comunicação e literatura*. Petrópolis: Vozes.
- Berlín Villafaña, I. (1998). Radio: Los medios de servicio público: América y Europa. Apuntes para un diagnóstico, *Revista Latina de Comunicación Social* (Vol. 7). La Laguna (Tenerife).
- Bernardo, J. M., Pelliser, N., y Vicent, C. (2010). Lógica Económica y política de Comunicación. Una aproximación crítica a la LGCA. En R. Zallo & A. Badillo (Eds.), *Mercado y políticas de cultura y comunicación en el mercado global. Actas del 3er Congreso Nacional de ULEPICC España* (pp. 18-31). Salamanca: ULEPICC-España.
- BID. (2006). *La política de las políticas: Progreso económico y social en América Latina*. México: Editorial Planeta.
- Blumler, J. G., y Gutevitch, M. (1975). Towards a comparative framework for political communication research. En S. H. Chaffee (Ed.), *Political communication*. London/Beverly Hills: Sage.
- Bolaño, C., y Mastrini, G. (2001). Economía Política de la Comunicación: un aporte marxista a la constitución del campo comunicacional. *Eptic. Revista de Economia Política das Tecnologias da Informação e Comunicação*, III(3), 58-78.
- Boletín Oficial De Las Cortes Generales. (2010a). *Aprobación por la Comisión con competencia legislativa plena 121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. 25 de enero de 2010*.

- Boletín Oficial De Las Cortes Generales. (2010b). *Informe de la Ponencia 121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. 5 de enero de 2010.*
- Bonet, M., Corominas, M., Fernández Alonso, I., y Díez, M. (2009). Keys to the Failure of DAB in Spain. *Journal of Radio & Audio Media*, 16(1), 83-101.
- Bravo, M. (2009). Para ADEPA, el proyecto oficial es "excesivamente intervencionista". *Clarín.com*.
- Buquet, G. (2005). El poder de las majors en el mercado internacional de programas. La desigual competencia entre Europa y Estados Unidos. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*(62), 43-51.
- Burgelman, J. C., y Pauwels, C. (1992). Audiovisual Policy and Cultural Identity in Small European States: the Challenge of a Unified Market. *Media, Culture & Society*, 16(1), 51-76.
- Busso, N. (2011). Derecho a la comunicación: conceptos clave y contexto internacional. En D. Jaimes & N. Busso (Eds.), *La cocina de la ley*. Buenos Aires: Farco Foro Argentino de Radios Comunitarias.
- Busso, N., y Jaimes, D. (2011). *La cocina de la ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*. FARCO. Foro Argentino de Radios Comunitarias.
- Bustamante, E. (1990). Communication Policy in Spain (1977-1990). *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 3(2), 369-385.
- Bustamante, E. (1999). Contenidos de la televisión digital y retos de la política audiovisual europea. *Cuaderns del CAC*, 5, 19-29.
- Bustamante, E. (2000). Spain's interventionist and authoritarian communication policy: Telefonica as political battering ram of the Spanish right. *Media Culture and Society*, 22(4), 433.
- Bustamante, E. (2002). *Cultura y comunicación en la era digital : industrias, mercados y diversidad en España*. Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. (2004). Cultural Industries in the Digital Age: Some Provisional Conclusions. *Media Culture & Society*, 26(6), 803-820.
- Bustamante, E. (2006). *Radio y televisión en España : historia de una asignatura pendiente de la democracia*. Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. (2010). Deterioro Democrático en España. La contrarreforma audiovisual socialista. *Le monde diplomatique en español*, pp. 1-5.
- Bustamante, E. (2014). La democratización del sistema cultural y mediático español. Ante una situación de emergencia nacional. En M. Chaparro (Ed.), *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas* (pp. 21-34). Girona/Málaga: Gorbis Edicions.
- Bustamante, E., y Corredor, P. (2012). La segunda legislatura (2008-2011). Balance Audiovisual del Gobierno de Rodríguez Zapatero. *Ámbitos Revista Internacional de Comunicación*, 21(A), 297-314.
- Bustamante, E., y Miguel De Bustos, J. C. (2005). Los grupos de comunicación iberoamericanos a la hora de la convergencia. *Diálogos de la comunicación*, 72, 62-81.
- Cabrera, F., y Avogadro, E. (2010). Anuario 2009. Industrias creativas de la Ciudad de Buenos Aires.
- Cacua Prada, A. (1958). *La libertad de prensa en Colombia*. Bogotá: Prensa católica.
- Cacua Prada, A. (1968). *Historia del periodismo colombiano*. Bogotá: [s.n.].
- Cacua Prada, A. (1989). *El Periodismo en la vida pública del libertador*. Bogotá: Publicaciones de la Universidad Central.
- Califano, B. (2011). «Queremos los medios en manos de empresarios nacionales». Un análisis del discurso de Néstor Kirchner en la prensa escrita. *Ecos de la Comunicación*, 1(4), 11-38.

- Camacho, C. (2007). *Cultura de transparencia*. La Paz: ABOIC.
- Campos Freire, F. (2007). La nueva directiva europea sobre los medios audiovisuales remueve el mapa de la televisión. *Icono 14. Revista de Comunicación y Tecnologías Emergentes*, 5(1), 1-33.
- Capriles, O. (1976). *El Estado y los medios de comunicación en Venezuela*. Caracas: Editorial Suma.
- Capriles, O. (1980). De las políticas nacionales de comunicación al nuevo orden internacional de la información: algunas lecciones para la información, *LAMCR*. Caracas.
- Capriles, O. (1996). *Poder político y Comunicación*. Caracas: Anauco Ediciones.
- Carniel Bugs, R. (2009). Organismos independientes de regulación del audiovisual: Los primeros cinco años de la OFCOM y el desafío de la convergencia. *RUTA: Revista Universitària de Treballs Acadèmics*(2), 8-34.
- Carrasco, D., y Contreras, A. (2006). *Transiciones de la Libertad de Expresión al Derecho Comunicacional*. La Paz: Azul Editores.
- Carrasco, M. (2012). *Políticas sociales en el parlamento argentino : 2002 - 2009*. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- Castaño, A. (1977). *La Publicidad: un freno al desarrollo : elementos para un juicio crítico sobre la llamada industria publicitaria* (2a ed.). Bogotá: Tercer Mundo.
- Castaño, R. A. (1965). *Los cauces de la opinión pública*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Castells, M., y Godard, F. (1974). *Monopolville*. París: Mouton.
- Clarín. (2009). La SIP lamentó que el Gobierno haya logrado un amplio poder para controlar el periodismo. *Clarín.com*.
- Cnce. (2009). Comunicado de prensa del Consejo Nacional Cristiano Evangélico. En C. N. C. Evangélico (Ed.).
- Cobb, R., y Elder, C. D. (1990). *The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- Colomina De Rivera, M. (1968). *El huésped alienante : un estudio sobre audiencia y efectos de las radio-telenovelas en Venezuela*. Maracaibo (Venezuela): Centro Audiovisual.
- Collier, D. (1991). The Comparative Method: Two Decades of Change. En Rustow & Erickson (Eds.), *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives* (pp. 7-31). New York: Harper Collins.
- Collins, R. (1994). Unity in Diversity? The European Single Market in Broadcasting and the Audiovisual, 1982-1992. *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 89-102.
- Consejo De Estado. (2009). *Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Número de expediente: 1387/2009*.
- Consejo Para La Reforma De Los Medios De Comunicación De Titularidad Del Estado. (2005). *Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, elaborado por el Consejo creado al efecto, según Real Decreto 744/2004, de 23 de abril*.
- Constitución de la Nación Argentina. (1853).
- Constitución Española. (1978).
- Córdoba, L. (2011). La Coalición por una radiodifusión democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía. *Argumentos. Revista de crítica social*, 13 (octubre).
- Corte Suprema. (2012). G. 589. XLVII. RHE. Recurso de queja, apelación extraordinaria de medidas cautelares. En C. Suprema (Ed.). Buenos Aires.
- Croteau, D., y Hoynes, W. (2001). *The Business of Media. Corporate Media and the Public Interest*. California: Pine Forge Press.



- Crovi Druetta, D. (2011). La cultura y la comunicación desde la economía política. En L. A. Albornoz (Ed.), *Poder, Medios, Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (pp. 261-275). Buenos Aires: Paidós.
- Crusafon, C. (2009). Mercado vs Cultura: La política audiovisual de la Comisión Barroso. *Estudos em Comunicação*, 105-123.
- Curran, J., y Myung-Jin, P. (Eds.). (2000). *De-Westernizing Media Studies*. London: Routledge.
- Curran, J., y Seaton, J. (1991). *Power without responsibility : the press and broadcasting in Britain* (4th ed). London: Methuen.
- Czepek, A., Hellwig, M., y Nowak, E. (Eds.). (2009). *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*. Bristol/Chicago: Intellect.
- Chakravartty, P., y Sarikakis, K. (2006). *Media policy and globalization*. New York: Palgrave Macmillian.
- Chaparro Escudero, M., y García-Castillejo, Á. (2012). Desregulación y concentración. Presente inmediato del audiovisual en España. *Revista Audiovisual, Comunicación para la inclusión*, 1, 1-22.
- Chinchilla Marín, C. (2000). El servicio público de televisión en la actualidad y sus problemas conceptuales reales, *El régimen jurídico del audiovisual*. Madrid: Marcial Pons.
- Chinchilla Marín, C. (2011). El régimen jurídico de las comunicaciones y las licencias audiovisuales. En C. Chinchilla Marín & M. Azpitarte (Eds.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- D'Arcy, J. (1969). Direct broadcasting satellites and the right to communicate. *EBU Review* (118), 14-18.
- Dahl, R. A. (1997). *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dantas, M. (2013). *Avances en los procesos de comunicación en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- De La Quadra-Salcedo, T. (2011). La Ley 7/2010, de 31 de Marzo, General de la Comunicación Audiovisual: del servicio público a la liberalización en un sistema dual. En M. C. Chinchilla & M. Azpitarte (Eds.), *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual* (pp. 22-69). Navarra: Aranzadi.
- De La Sierra, S., Guichot, E., Mantini, M., Medina, S., y Sobrino, I. (2010). Políticas públicas europeas sobre medios de comunicación y prácticas regulatorias: la situación en España [portalcomunicación.com](http://portalcomunicación.com).
- De Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires: Paidós.
- De Vinck, S., y Pauwels, C. (2008). Cultural diversity as the final outcome of EU policymaking in the audiovisual sector: a critical analysis. En H. Scheneider & P. Van Den Bossche (Eds.), *Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective* (pp. 263-316). Antwerpen/Oxford/Portland: Intersentia.
- Decreto 135/2012, de 22 de mayo. (2012). BOJA, núm. 113, de 11 junio 2012.
- Decreto 219/2006, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía. (2006). BOJA, núm. 246, de 22 diciembre 2006.
- Diario De Sesiones Del Congreso. (2009). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 130, de 3 de diciembre de 2009*.
- Diario De Sesiones Del Congreso. (2010). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 149, de 18 de marzo de 2010*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Diario De Sesiones Del Congreso De Los Diputados. (2010). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Constitucional, núm. 457, de 7 de enero de 2010*.

- Diario Registrado. (2012). *Lanata explica los beneficios de la Ley de Medios*. Consultado el 03/04/2015, de <http://www.diarioregistrado.com/sociedad/66560-lanata-explica-los-beneficios-de-la-ley-de-medios.html>
- Díaz Moure, L. (sd). *Nuevos temas en el análisis de políticas públicas*. Consultado el 13/05/2013, de <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.3.nuevasperspectivas.pdf>
- Díaz Nosty, B. (2006). *Medios de comunicación. Tendencias 2006. El Año de la Televisión*. Madrid: Editorial Fundación Telefónica.
- Díaz Nosty, B. (2007). *Medios de comunicación: El escenario iberoamericano : Tendencias'07* (1 ed.). Madrid-Barcelona: Fundación Telefónica; Ariel.
- Díaz Rangel, E. (1974). *Noticias censuradas*. Caracas: Síntesis Dosmil.
- Díaz Rangel, E. (1967). *Pueblos subinformados : las agencias de noticias y América Latina*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Dirección de Cultura.
- Díaz Rangel, E. (1986a). *La conspiración del cable francés y otros temas de historia del periodismo*. Caracas: Academia Nacional de la Historia.
- Díaz Rangel, E. (1986b). *Las noticias del exterior en doce diarios latinoamericanos*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Directiva 2007/65/CE. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Dowding, K. (1994). Policy Networks: Don't Stretch a Good Idea Too Far, *Contemporary Political Studies. Annual Conference of the Political Studies Association* (pp. 59-78). University of Swansea.
- Downs, A. (1975). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Dror, Y. (1971). *Design for Policy Sciences*. Nueva York: Elsevier.
- Du Gay, P. (1997). *Production of culture/ cultures of production*. London: Sage/Open University.
- Duhalde, L. (1999). *Introducción al derecho a la información*. Buenos Aires: Editorial Bloque.
- Dunn, W. (1994). *Public Policy Analysis. An introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Durkheim, E. (2001). *Las reglas de método sociológico*. Madrid: Ediciones Akal.
- Duverger, M. (1976). *Métodos de las ciencias sociales* ([9 ed.]. Barcelona [etc.]: Ariel.
- Dye, T. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes*. Alabama: University of Alabama Press.
- Dyson, K. (1980). *The State Tradition in Western Europe*. Oxford: Martin Robertson.
- El País. (2010). Zapatero pide a Rajoy que presente una moción de censura si tiene "valentía". *elpais.com*.
- Elsaesser, T. (2005). *European Cinema: Face to Face with Hollywood*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Escobar Roca, G. (2000). La difícil consecución del pluralismo informativo. *Diario La Ley, Ref.º D-248* (Tomo 7).
- Europa Press. (2009a). Asociaciones del audiovisual gallego piden a Zapatero que las televisiones sólo financien el cine y no las series. Madrid: Europa Press.
- Europa Press. (2009b). UTECA pide un pacto de Estado para huir del "maximalismo y la demagogia" en la tramitación de la Ley Audiovisual Madrid: Europa Press.
- Europa Press. (2010). UTECA celebra la aprobación de la Ley Audiovisual y felicita a Zapatero por su "valentía" para sacarla adelante. Madrid: Europa Press.
- Exeni, J. L. (1998). *Políticas de comunicación. Andares y señales para no renunciar a la utopía*. La Paz: Plural editores.

- Ezcurra, L. (1997). *Sobre la conveniencia de designar una autoridad independiente para el control del cumplimiento de la reglamentación por parte de las empresas públicas y privadas de televisión*. Comunicación presentada a Derecho europeo del audiovisual: actas del congreso organizado por la Asociación Europea de Derecho del Audiovisual.
- Fair Rzezak, H. (2008). El conflicto entre el Gobierno y el campo en Argentina. Lineamientos políticos, estrategias discursivas y discusiones teóricas a partir de un abordaje multidisciplinar. *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, III(6), 82-106.
- Federación De Sindicatos De Periodistas, y Red De Medios Comunitarios. (2009). *Presentación de enmiendas a la Ley de Comunicación Audiovisual*. Sindicato de Periodistas de Catalunya. Consultado el 03/05/2015, de <http://www.sindicatperiodistes.cat/es/node/3876>
- Fernández De Kirchner, C. (2009a). *Palabras de la Presidenta presentación del proyecto de ley, en el teatro Argentino La Plata*. Consultado el 30/04/2013, de <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/3425>
- Fernández De Kirchner, C. (2009b). *Presentación del proyecto de ley de Servicio de Comunicación Audiovisual*. Consultado el 10/01/2013, de <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/3558>
- Fernández, J. (1961). *La formación de periodistas en América Latina*. París: Unesco.
- Fernández, J., Córdoba G, G., Samaniego, R., García, J., Merino, J., y Ordóñez Andrade, M. (1967). *Dos semanas en la prensa de América latina* (1a ed.). Quito: CIESPAL.
- Fernández Jara, L., y Roel, M. (2014). Propuesta de medición de parámetros de servicio público en los contenidos televisivos. *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, 26.
- Fernández, J. L. (1960). *Derecho de la radiodifusión*. México: Olimpo.
- Fernández, K. L. (2008). Lenguas en contacto: el caso guaraní / español en la República Argentina. *Revista de Lenguas para Fines Específicos* 13-14, 39-50.
- Fernández Ruiz, J. (1995). *Derecho administrativo (servicios públicos)*. México: Porrúa.
- Fernández Ruiz, J. (2002). Régimen jurídico de concesiones de radio y televisión. En A. Alfonso Jiménez (Ed.), *Responsabilidad social autorregulación y legislación en radio y televisión*. México: UNAM.
- Fernández Shaw, F. (1991). *Organización internacional de la telecomunicaciones y de la radiodifusión*. Madrid: Marcial Pons.
- Fiss, O. M. (1996). *The Irony of Free Speech*. London: Harvard University Press.
- Fox De Cardona, E. (1974). *Políticas nacionales de comunicación en América Latina*. San José de Costa Rica: CIESPAL.
- Fox De Cardona, E. (1989). *Medios de comunicación y política en América Latina: la lucha por la democracia*. México: Gustavo Gili.
- Fox, E., y Waisbord, S. R. (2002). *Latin politics, global media*. Austin: University of Texas.
- Freedman, D. (2003). Cultural Policy-Making in the Free Trade Era: an Evaluation of the Impact of Current World Trade Organisations on Audio-Visual Industries. *International Journal of Cultural Policy*, 9(3), 285-298.
- Freedman, D. (2006). Dynamics of power in contemporary media policy-making. *Media Culture & Society*, 28 (6), 907-923.
- Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy*. Cambridge: Polity.
- Freire, P. (1975). *Acción cultural para la libertad*. Buenos Aires: Tierra Nueva.
- G.M. (2014). Los redactores de TVE protestan por los despidos en Informativos con una sentada. [lainformacion.com](http://lainformacion.com).

- Galperín, H. (2002). Market Development and Policy Reforma in the 1990s. En E. Fox de Cardona & S. R. Waisbord (Eds.), *Latin politics, global media*. Austin: University of Texas.
- Gallego Pérez, J. I., y García Leiva, M. T. (Eds.). (2012). *Sintonizando el futuro: radio y producción sonora en el siglo XXI*. Madrid: Instituto Radio Televisión Española.
- Gamir Orueta, A. (2005). La industria cultural y los grupos multimedia en España, estructura y pautas de distribución territorial. *Anales de Geografía*, 25, 179-202.
- García Canclini, N. (2000). Políticas culturales en tiempos de globalización. *Revista de Estudios Sociales*, enero, 5.
- García Castillejo, A. (2006). Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*(68), 61-71.
- García Jiménez, J. (1980). *Radiotelevisión y política cultural en el franquismo*. Madrid: C.S.I.C. Instituto Balmes de Sociología.
- García Santamaría, J. V. (2013). Televisión y concentración en España: el duopolio de Mediaset y Atresmedia. *Palabra Clave*, 16(2), 366-397.
- García Santamaría, J. V., y Fernández-Beaumont, J. (2012). Concentración y pluralismo en el nuevo escenario audiovisual español. Análisis de la absorción de la cadena Cuatro por Telecinco. *Análisis*, 47, 57-74.
- Garea, F. (2009, 23/12/2009). Los grupos parlamentarios fuerzan al PSOE a aplazar la ley audiovisual. *El País*.
- Garnham, N. (1990). *Capitalism and Communication*. London: Sage.
- Garnham, N. (1998). Media Policy. En A. Briggs & P. Cobley (Eds.), *The media: An Introduction*. Hong Kong: Longman.
- Gascón I Martín, F. (2002). *Transformaciones Sociales, Redes y Políticas de Comunicación en Chile (1967-2001)*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Gentili, P. (1998). El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. En F. Álvarez-Uría (Ed.), *Neoliberalismo versus democracia*. Madrid: La piqueta.
- Giordano, E., y Zeller, C. (1999). *Políticas de televisión: la configuración del mercado audiovisual*. Barcelona: Icaria.
- Goldberg, D., Prosser, T., y Verhulst, S. (1998). *Regulating the changing media a comparative study*. Oxford/New York: Clarendon Press, Oxford University Press.
- Gómez, R. (2006). *El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la industria audiovisual mexicana (1994-2002)*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Gómez, R. (2009). Panorama internacional de los sistemas de radiodifusión de servicio público. Vectores del pluralismo democrático, la diversidad y la producción culturales. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 51(206), 157-175.
- González Casanova, E. (1995). La enseñanza universitaria en las ciencias sociales (pp. 12 p.). D.F. (México): Universidad Nacional Autónoma de México.
- Goyzueta, V. (2015). Brasil comienza el debate sobre la polémica ley de medios. *ABC.es*.
- Gretel. (2006). La revisión de la Directiva de Televisión sin Fronteras. *Revista Bit*, 158 (agosto-sept.), 53-58.
- Grifeu, J. (1986). *El debate internacional de la comunicación*. Barcelona: Ariel.
- Gutiérrez David, M. E. (2010). La transparencia en la nueva ordenación del sector audiovisual español. Comentarios a la Ley General de Comunicación Audiovisual y otras normas administrativas recientes, *Derecom* (Vol. 4, pp. 1-25).

- Guzmán, V. H. (2011). La participación en los Foros por una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. El caso de los pueblos indígenas /originarios *Derecom*, 7(Septiembre-Noviembre).
- Guzmán, V. H. (2012). Ciudadanía comunicativa en Argentina. Los Foros Participativos de Consulta Pública sobre la propuesta de proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. *Question*, 1(33), 170-183.
- Habermas, J. (1978). *Raison et légitimité. Les problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*. París: Payot.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hallin, D. C., y Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer.
- Hallin, D. C., y Mancini, P. (2012). *Comparing media systems beyond the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, D. C., y Papathanassopoulos, S. (2002). Political clientelism and the Media: Souther Europe and Latin America in Comparative Perspectiva. *Media Culture & Society*, 24(2), 175-195.
- Hamelink, C. (2002). *El derecho a comunicarse*. Universidad Andina Simón Bolívar. Consultado el 10/10/2012, de <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista4/cris/hamelink.htm>
- Hamelink, C. (2003). Human Rights for the Information Society. En B. Girard & S. Ó Siochrú (Eds.), *Communicating in the Information Society*. Ginebra: UNRISD.
- Hamelink, C. J. (1991). Democratizar la comunicación: una cuestión de derechos humanos. *Desarrollo. Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID)*(18-19).
- Hay, C. (1998). The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking. En D. Marsh (Ed.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Hecló, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. En A. King (Ed.), *The New American Political System*. Washington DC: Aei Press.
- Herman, E. S., y Mcchesney, R. W. (1997). *The global media: the new missionaries of corporate capitalism*. London; Washington, D.C.: Cassell.
- Hernández, R., Fernández, C., y Batista, P. (1994). *Metodología de la Investigación*. Bogotá: McGrawHill.
- Herreros López, J. M. (2004). *El servicio público de televisión*. Alaquàs: Fundación COSO.
- Humphreys, P. (1991). Political Structures and Broadcasting Marketisation: A Comparison of Britain and Weest Germany. En M. Moran & M. Wright (Eds.), *The Market and The State, Studies in Interdependence* (pp. 200-218). Basingstoke: Macmillan.
- Humphreys, P. (1996). *Mass Media and Media Policy in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Humphreys, P. (2007). The EU, Communications Liberalisation and the Future of Public Service Broadcasting. En K. Sarikakis (Ed.), *Media and Cultural Policy in the European Union* (pp. 91-112). Amsterdam - New York: Editions Rodopi B.V.
- Humphreys, P. (2008). The Principal Axes of the European Union's Audiovisual Policy. En I. Fernández Alonso & M. Moragas Spá (Eds.), *Communication and Cultural Policies in Europe* (pp. 152-182). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departement de la Presidència.
- Humphreys, P. (2012). A Political Scientist's Contribution to the Comparative Study of Media Systems in Europe: A Response to Hallin and Mancini. En N. Just & M. Puppis (Eds.), *Trend in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subjects*. Bristol: Intellect.

- Infolatam. (2014). *Ránking Tecnologías de la Información y Comunicación. Penetración TIC en Latam: Argentina, Chile y Uruguay en cabeza, Nicaragua en la cola*. Consultado el 20/02/2015, de <http://www.infolatam.com/2014/05/09/penetracion-tic-en-latam-argentina-chile-y-uruguay-en-cabeza-nicaragua-en-la-cola/>
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia. (2009).
- Iosifidis, P. (2007). *Public Television in the Digital Era: Technological Challenges and New Strategies for Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Jarren, O., Weber, R. H., Donges, P., Dörr, B., Künzler, M., y Puppis, M. (2002). *Rundfunkregulierung: Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Vergleich. Eine sozial- und rechtswissenschaftliche Analyse*. Zürich: Seismo.
- Jobert, B., y Muller, P. (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. París: Presses Universitaires de France.
- Jordana, J., y Levi-Faur, D. (Eds.). (2004). *The politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham / Northampton: Edward Elgar.
- Jorquera, M. (2009). ARPA y Adepá tocaron una melodía en contra. *Página 12*.
- Kaplún, M. (1983). *Hacia nuevas estrategias de comunicación en la educación de adultos*. Santiago, Chile: Oficina Regional de la Unesco para América Latina y el Caribe.
- Kaplún, M. (1987). *El comunicador popular* (12a ed.). Buenos Aires, : Humanitas.
- Kaplún, M. (1990). *Comunicación entre grupos: el método del Cassette-Foro*. Buenos Aires: Humanitas.
- Katzenstein, P. J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kauffer, E. (2002). Las políticas públicas: algunos apuntes generales, *Ecofronteras* (Vol. 16). México: Colegio de la Frontera Sur.
- Kitzberger, P. (2010). The media activism of Latin America's leftist governments: Does ideology matter?, *GIGA working papers* (Vol. 151).
- Koschützke, A., y Gerber, E. (Eds.). (2011). *Pogresismo y políticas de comunicación. Manos a la obra*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Kosík, K. (1986). *Dialéctica de lo concreto: estudio sobre los problemas del hombre y el mundo*. México, DF: Grijalbo.
- Laguna De Paz, J. C. (1995). *Régimen jurídico de la televisión privada*. Madrid: Marcial Pons.
- Lambeth, E. B., Meyer, P. E., y Thorson, E. (1995). *Assesing public journalism*. Columbia: University of Missouri Press.
- Lange, A. (2003). Amenaza a la diversidad cultural europea. La circulación europea de programas sigue siendo baja. *Telos*(55).
- Lara, R. (2009). Cristina presentó el borrador del proyecto de ley de medios. *Clarín*.
- Lasswell, H. D. (1951a). The policy orientation. En D. Lerner & H. Lasswell (Eds.), *The policy sciences. Recent developments in scope and methods* (pp. 3-15). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lasswell, H. D. (1951b). *The political writings of Harold D. Lasswell*. Glencoe (Illinois): The Free Press.
- Lasswell, H. D., y Blumenstock, D. (1970). *World revolutionary propaganda : a Chicago study*. Westport: Greenwood press.
- Levy, D. (1999). *Europe's Digital Revolution: Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State*. Londond and New York: Roatledge.
- Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía. (2004). BOE-A-2005-655.

- Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña. (2000). BOE-A-2000-10784
- Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión. (1980). BOE 12 de enero de 1980.
- Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos, BOE-A-2012-10385 Cong. Rec.(2012).
- Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, BOE-A-2009-11028 Cong. Rec.(2009).
- Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (2010).
- Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española, BOE-A-2009-13988 Cong. Rec.(2009).
- Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada. (1988). BOE de 5 de mayo de 1988.
- Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo, BOE-A-2005-10069 Cong. Rec.(2005).
- Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal(2006).
- Ley 22/1999, de 7 de junio, de Modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, BOE-A-1999-12694 Cong. Rec.(1999).
- Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña. (2005). BOE-A-2006-2452.
- Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva. (1994). BOE de 13 de julio de 1994.
- Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, BOE-A-1999-12694 Cong. Rec.(1995).
- Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las Telecomunicaciones por Cable. (1995). BOE de 23 de diciembre de 1995.
- Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, BOE-A-1998-30155 Cong. Rec.(1998).
- Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, BOE-A-2002-25412 Cong. Rec.(2002).
- Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, BOE-A-2007-22439 Cong. Rec.(2007).
- Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, BOE-A-2007-22440 Cong. Rec.(2007).
- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, BOE-A-2003-23936 Cong. Rec.(2003).
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65 (3), 682-693.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy Government Forms and Persormance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.

- Linares, A. (2014). Servicio Público de Radiodifusión en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina –LSCA– (2009-2014). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3, 156-170.
- Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- López Ayllón, S. (1984). *El derecho a la información*. México D.F.: Editorial UNAM.
- Loreti, D. (1995). *El Derecho a la Información. Relación entre medios, público y periodistas*: Paidós.
- Loreti, D. (2011). El caso argentino y la nueva Ley de comunicación audiovisual. En R. Martínez-Gómez & M. Lubetkin (Eds.), *Políticas, Redes y Tecnologías en la Comunicación para el Desarrollo* (pp. 199). Zamora: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 22.
- Llamazares, I. (1995). El análisis comparado de los fenómenos políticos. Una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos metateóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*(89).
- Llorens, C. (2010). Spain's Media Concentration Policy: A Patchwork Crucial to the Understanding of the Spanish Media System. *International Journal of Communication*, 4, 844-864.
- Macbride, S., y Unesco. (1980). *Un solo mundo, voces múltiples: comunicación e información en nuestro tiempo: hacia un nuevo orden mundial más justo y eficaz de la información y la comunicación [informe de la Comisión Internacional sobre problemas de la Comunicación]*. París: Fondo de Cultura Económica; UNESCO.
- Majone, G. (2001). Políticas Públicas y Administración: Ideas, Intereses e Instituciones. En R. G. & H. D. Klingemann (Eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 887-914). Madrid: Akal.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78.
- Marino, S. (2014). Vaivén: desgranar moralejas en la Argentina de la ley audiovisual. *Observatorio Latinoamericano. Medios y gobiernos latinoamericanos en el s. XXI: las tensiones de una compleja relación*(14), 79-92.
- Marino, S. (sd). Estado, Políticas Públicas y Políticas Públicas de Comunicación. <http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/>.
- Marino, S., Mastrini, G., Becerra, M., Rubini, C., y Espada, A. (2015). Diagnóstico sobre el acceso del sector sin fines de lucro a medios audiovisuales en la Argentina 2014. Licencias, autorizaciones, permisos y fondos concursables. <https://martinbecerra.wordpress.com>.
- Marques De Melo, J. (1984). La investigación latinoamericana en comunicación. *Chasqui*(11, julio-septiembre), 4-11.
- Marques De Melo, J. (1993). Investigación en comunicación: tendencias de la escuela latinoamericana, *I Congreso Asociación Latinoamericana de Investigadores en Comunicación*. Guadalajara: Boletín ALAIC, n° 7-8, pág. 80.
- Marques De Melo, J. (1999). Paradigmas de escuelas latinoamericanas de comunicación. *Revista Latina de Comunicación Social*, 20(agosto 1999).
- Marsh, D., y Rhodes, R. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Martínez Nicolás, M., Humanes, M. L., y Saperas Lapiedra, E. (2014). La mediatización de la política en el periodismo español. Análisis longitudinal de la información política en la prensa de referencia (1980-2010). *Trípodos*, 34, 41-59.
- Mastrini, G. (2008). *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)* (2 ed.). Buenos Aires: La Crujía.



- Mastrini, G. (2011). *Medios públicos y derecho a la comunicación: una aproximación desde América Latina*. PortalComunicación.com. Consultado el 11/04/2013, de [http://www.portalcomunicacion.com/uploads/pdf/65\\_esp.pdf](http://www.portalcomunicacion.com/uploads/pdf/65_esp.pdf)
- Mastrini, G. (2013). *Las industrias culturales en Argentina*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Mastrini, G., y Becerra, M. (2001). 50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala. En F. Quirós & F. Sierra Caballero (Eds.), *Globalización, comunicación y democracia. Crítica de la economía política de la comunicación y la cultura*. Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- Mastrini, G., y Becerra, M. (2006). *Periodistas y magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros / Instituto de Prensa y Sociedad (IPyS).
- Mastrini, G., y Becerra, M. (2007). Presente y tendencias de la concentración de medios en América Latina. *Zer-Revista de Estudios de Comunicación*, 12(22).
- Mastrini, G., y Becerra, M. (2011). Estructura, concentración y transformaciones en los medios del Cono Sur latinoamericano. *Revista Comunicar*, 18(36), 51-59.
- Mattelart, A. (1993). *La comunicación-mundo: historia de las ideas y de las estrategias* (1 ed.). Madrid: Fundesco.
- Mattelart, A. (2006). Pasado y presente de la Sociedad de la Información. Entre el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación y la "Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información". *Telos, Abril-Junio, n°67*.
- Mattelart, A. (2007). *La mundialización de la comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Mcchesney, R. W. (1999). *Rich media, poor democracy: communication politics in dubious times*. Urbana: University of Illinois Press.
- Mcquail, D. (1987). *Mass communication theory : an introduction* (2nd ed ed.). London [etc.]: SAGE Publications.
- Mcquail, D. (1998). *La acción de los medios*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Mcquail, D. (1999). *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. Barcelona: Paidós.
- Mcquail, D. (2010). *Media regulation (module 2, unit 11)*. Manuscrito inédito.
- Mcquail, D., y Siune, K. (1986). *New Media Politics: Comparative Perspectives in Western Europe*. London: Sage.
- Mecd. (2011). Cuenta Satélite de la Cultura en España. Avance de resultados 2000-2009. Madrid: Ministerio de Cultura AGE.
- Mecd. (2015, 15/05/2015). *El Gobierno aprueba un Real Decreto-Ley por el que se completa el cambio de modelo de financiación del cine*. Ministerio de educación, cultura y deporte. Consultado el, de <http://www.mecd.gob.es/mecd/prensa-mecd/actualidad/2015/05/20150514-cine.html>
- Meda, M. (2010). *La LEY UTECA y el Tercer Sector de la Comunicación: comparativa internacional de las fallas de la legislación española audiovisual y respuesta de la sociedad civil*. Universidad de Valladolid, Ediciones Discordia.
- Meda, M. (2012). Del arte de cambiar para que todo siga igual: el Tercer Sector de la Comunicación y la Ley General Audiovisual en España. *COMMONS - Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*, 1.
- Meda, M. (2014). *El tratamiento de los medios comunitarios en el marco de la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.
- Meda, M., y Díaz Muriana, J. (2014). El nuevo rumbo de las políticas audiovisuales. Las demandas ciudadanas y el ejercicio del derecho a la comunicación. Laboratorio de Comunicación y Cultura de COMandalucía.

- Meiklejohn, A. (1965). *Political Freedom: The Constitutional Powers of the People*. New York: Oxford University Press.
- Meltsner, A. J. (1972). Political Feasibility and Policy Analysis. *Public Administration Review*, 32(6).
- Méndez, L. (2010). Moción de censura destructiva. *elmundo.es*.
- Merrill, J. C. U. (1947/1990). *The imperative of freedom: a philosophy of journalistic autonomy*. Freedom House.
- Mestman, M. E., y Mastrini, G. (1996). ¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota. *CIC: Cuadernos de información y comunicación*(2), 81-88.
- Miguel De Bustos, J. C., y Pozas, V. (2009). ¿Polarización ideológica o económica? Relaciones entre los medios y el poder político corporativo. *Viento sur*, 103(mayo), 43-52.
- Mitchell, R., Agle, B., y Wood, D. (1997). Toward a theory of stakeholders identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22, 853-886.
- Monje, D. (2009). La imposible región. Propuesta para el análisis comparativo de las políticas de radiodifusión diseñadas para los sectores privado comercial, social comunitario y público, entre los socios fundadores de la unión regional MERCOSUR. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, XI (2, mayo-agosto).
- Monje, D. (2011). Políticas del audiovisual en MERCOSUR (1991-2007). *Cuadernos de información y comunicación*, 28, 81-94.
- Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires: Paidós.
- Moragas Spà, M. D. (2009). De la comunicación a la cultura: nuevos retos de las políticas de comunicación. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*(81), 12-19.
- Morales Aldana, E., y González Urdaneta, L. (2005). La Ley Resorte y la calidad de la televisión en Venezuela. *Comunicar*, 25.
- Moreira, C. (2006). Sistemas de partidos, alternancia política e ideología en el cono sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15, 31-56.
- Mosco, V. (1996). *The political economy of communication*. London: Sage.
- Mosco, V. (2006). La economía política de la comunicación: una actualización diez años después. *CIC- Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 11.
- Mosco, V. (2011). La economía política de la comunicación: una tradición viva. En L. A. Albornoz (Ed.), *Poder, Medios, Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (pp. 61-90). Buenos Aires: Paidós.
- Mosco, V., y Wasko, J. (1988). *The political economy of information*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Mueller, M. L., Brenden, N. K., y Pagé, C. (2007). Democratizing Global Communication? Global Civil Society and the Campaign for Communication Rights in the Information Society. *International Journal of Communication*, 1, 267-296.
- Mújica, H. (1967). *El imperio de la noticia: algunos problemas de la información en el mundo contemporáneo*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Muñoz, B. (2005). *Cultura y comunicación: Introducción a las teorías contemporáneas*. Editorial Fundamentos.
- Murciano, M. (2006). Las políticas de comunicación ante los retos del nuevo milenio: pluralismo, diversidad cultural, desarrollo económico y tecnológico y bienestar social. *ZER [Bilbao]*(20), 371-398.

- Murdock, G. (1978). Blidspots about Western Marxism: a reply to Dallas Smythe. *Canadian Journal of political and social theory*, 2(2).
- Napoli, P. M. (1999). The Unique Nature of Communications Regulation: Evidence and Implications for Communication Policy Analysis. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 43(4), 565-581.
- Napoli, P. M. (2001). *Foundations of communications policy. Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*. Cresskill: Hampton Press.
- Napoli, P. M., y Seaton, M. (2007). Necessary knowledge for communications policy: Information asymmetries and commercial data access and usage in the policymaking process. *Federal Communications Law Journal*, 59, 295-329.
- Nerone, J. C. (1995). *Last Rights. Revisiting Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois.
- Nord, L., Nieminen, H., y Trappel, J. (Eds.). (2011). *The Media for Democracy Monitor. A Cross National Study of Leading News Media*. Göteborg (Suecia): Nordicom.
- Nordenstreng, K. (1984). *The Mass Media Declaration of UNESCO*. New Jersey: Ablex Publishing Corporation.
- O.M.A. (2009). *Observación y análisis de las coberturas de los diarios Clarín, Página/12 y La Nación sobre el debate político y parlamentario en torno al proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, durante el período que va del 27 de agosto al 11 de octubre de 2009*. Consultado el 10/09/2012, de <http://www.ciespal.net/mediaciones/images/obser1.ley%20de%20medios.informes.%201.pdf>
- O'Donnell, M. (2007). *Propaganda K. Una maquinaria de promoción con dinero del Estado*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- OEA. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Consultado el 07/01/2012, de <http://www.cidh.org/basicos/Basicos1.htm>
- OEA. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Consultado el 07/01/2012, de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>
- OEA. (2010). *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*.
- Olmo, J. (2014). Sánchez nombra un sustituto para RTVE Interactiva tras el despido de Ricardo Villa. *Infolibre*.
- OPGRA. (2010). 19 minutos de publicidad por hora. El Congreso da luz verde a la Ley Audiovisual con el apoyo del PSOE, CiU y CC. *La Opinión de Granada*.
- Oszlak, O., y O'donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO* (Vol. 4). Buenos Aires.
- Palacio Arranz, M. (2006). Ciudadanía televisiva y autoridad independiente en España. Un caso excepcional en el contexto audiovisual europeo. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*(68), 56-60.
- Palacio, M. (1992). *Una historia de la Televisión en España : arqueología y modernidad*. Madrid: Consorcio para la Organización de Madrid Capital Europea de la Cultura.
- Palacio, M. (2001). *Historia de la televisión en España*. Barcelona: Gedisa.
- Pallarés, F. (1988). Las Políticas Públicas: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 62.
- Panozo, L., Rojas, C., y Zapata, G. (2010). *Sapere Aude*. Cochabamba: Editorial UMSS.
- Parada, R. (2002). *Derecho administrativo I* (13a. ed.). Madrid: Marcial Pons.
- Pardioleau, J. (1989). *El Estado en concreto*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Pasquali, A. (1963). *Comunicación y cultura de masas: la masificación de la cultura por medios audiovisuales en las regiones subdesarrolladas: estudio sociológico y comunicacional*. Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
- Pasquali, A. (1972). *Comunicación y cultura de masas* ([2\* ed.]. [Caracas]: Monte Avila.
- Pasquali, A. (1978). *Comprender la comunicación*. Caracas: Monte Avila.
- Pasquali, A. (1991). ¿Qué es una radiodifusión de servicio público?, *El Orden Reina*. Caracas: Monte Ávila E.
- Pauwels, C., y Loisen, J. (2003). The WTO and the Audiovisual Sector. *European Journal of Communication*, 18(3), 291-313.
- Peacock, A. (2000). Market failure and government failure in broadcasting. *Economic Affairs*, 4.
- Potolski, G. (2013). Artulugios, viabilidad y voluntad en torno a la aplicación de la Ley de Medios. En M. Dantas (Ed.), *Avances en los procesos de comunicación en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Puppis, M., Haenens, L. D., y Saeys, F. (2007). Broadcasting Policy and Regulatory Choices. En L. d. Haenens & F. Saeys (Eds.), *Western broadcast models: structure, conduct, and performance*. Berlin: Walter de Gruyter GmbH & Co.
- Quirós, F., y Segovia, A. (1996). La Conferencia de San José de Costa Rica (1976). *Cuadernos de Información y Comunicación* (2).
- Ramiro Beltrán, L. (1976). Políticas nacionales de comunicación en América Latina: Los primeros pasos. *Nueva Sociedad*, Julio-Agosto(25), 4-34.
- Ramiro Beltrán, L. (1985). Premisas, objetos y métodos foráneos en la investigación sobre comunicación en América Latina. En M. Moragas Spá (Ed.), *Sociología de la comunicación de masas* (Vol. II). Barcelona: Gustavo Gili.
- Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional, BOE-A-2009-13497 Cong. Rec.(2009).
- Richeri, G. (1983). *La televisión, entre el servicio público y negocio: estudios sobre la transformación televisiva en Europa Occidental*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Río Reynaga, J. D. (1993). *Reflexiones sobre periodismo, medios y enseñanza de la comunicación* (1\* ed ed.). Mexico, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de ciencias Políticas y Sociales.
- Río Reynaga, J. D. (1991). *Teoría y práctica de los géneros periodísticos informativos*. México: Diana.
- Río Reynaga, J. D., y Baena, G. (1978). *Periodismo interpretativo: el reportaje* (2\* ed ed.). Quito: Época : Ciespal.
- RNMA. (2009a). *La RNMA frente a la Propuesta de Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*. Consultado el 05/04/2015, de [http://www.rnma.org.ar/nv/index.php?option=com\\_content&task=view&id=610&Itemid=29](http://www.rnma.org.ar/nv/index.php?option=com_content&task=view&id=610&Itemid=29)
- RNMA. (2009b). *La RNMA propone*. Consultado el 05/04/2015, de [http://www.rnma.org.ar/nv/index.php?option=com\\_content&task=view&id=770&Itemid=29](http://www.rnma.org.ar/nv/index.php?option=com_content&task=view&id=770&Itemid=29)
- RNMA. (2010). *Posición de la Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA) sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*. Consultado el 05/04/2015, 2015, de [http://www.rnma.org.ar/nv/index.php?option=com\\_content&task=view&id=997&Itemid=29](http://www.rnma.org.ar/nv/index.php?option=com_content&task=view&id=997&Itemid=29)
- Rodríguez, L. (2011). *Hacia una ley de servicios de comunicación audiovisual. Relatoría del proceso de participación y consulta*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

- Ruiz San Román, J. A., y Salguero, M. (2008). Tres años de Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia en España, 2004-07. *Sphera Pública*, 8, 65-81.
- Samaniego, R., y Ciespal. (1968). *Manual de investigación por encuestas en la comunicación*. Quito: CIESPAL.
- Santander, P. (2013). La ley de medios en Chile y Argentina: tan cerca tan lejos. *Estudios del Mensaje Periodístico*, 19(2), 889-905.
- Santoro, E. (1969). *La televisión venezolana y la formación de estereotipos en el niño*. [Caracas]: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Humanidades.
- Sarikakis, K. (2004). *Powers in media policy : the challenge of the European Parliament*. New York: Peter Lang.
- Sarikakis, K. (2007). The Place of Media and Cultural Policy in the EU. En K. Sarikakis (Ed.), *Media and Cultural Policy in the European Union (pp. 13-22)* (pp. 13-22). Amsterdam - New York: Editions Rodopi B.V.
- Schiller, H. (1977). *El imperialismo USA en la comunicación de masas*. [Madrid]: [Akal].
- Schiller, H. (1986). *Information and the crisis economy*. New York: Oxford UP.
- Schlesinger, P. (2009). La creatividad como inspiradora de políticas públicas. *Cuadernos de Información*, 24(enero-junio), 79-86.
- Schlesinger, P. (2011). Intelectuales y políticas culturales. En L. A. Albornoz (Ed.), *Poder, Medios, Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (pp. 93-108). Buenos Aires: Paidós.
- Segovia, A. I. (2001). *La estructura de los medios de comunicación en Estados Unidos: análisis crítico del proceso de concentración multimedia*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Segovia, A. I., García, T., Beceiro, S., y Casado, M. Á. (2011). Cambios en el panorama televisivo español: hacia qué modelo nos encaminamos? *Ambitos*, 20, 289-303.
- Segovia, A. I., y Luján, L. (2010). Concentración y pluralismo en España ante el cambio digital, II *Congreso de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación (AE-IC)*. Málaga (España).
- Segura, M. S. (2013). ¿Cómo ocupar el 33% ? Condiciones y estrategias del sector social. *Question*, 1(38), 351-363.
- Selgrave, K. (1997). *American Films Abroad. Hollywood's domination of the World Movie Screens from the 1890 to the present*. Nueva York: Mc Farland & Company.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1982, sobre recurso de amparo nº 227/81, de 31 de marzo. (1982).
- Sentencia Tribunal Constitucional 31/1994, de 31 de enero de 1994, sobre recursos de amparo nº 1513/1990 y 2074/1990. (1994).
- Sentencia Tribunal Constitucional 47/1994, de 16 de febrero de 1994. (1994).
- Sentencia Tribunal Constitucional 98/1994, de 11 de abril de 1994. (1994).
- Sentencia Tribunal Constitucional 171/1997, de 14 de octubre de 1997. (1997).
- Sentencia Tribunal Constitucional 240/1994, de 20 de julio de 1994. (1994).
- Sentencia Tribunal Constitucional 281/1994, de 17 de octubre de 1994. (1994).
- Sentencia Tribunal Constitucional 307/1994, de 14 de noviembre de 1994. (1994).
- Servimedia. (2010, 30/04/2010). La Ley Audiovisual amplía los derechos de personas con discapacidad. *El Mundo*.
- SGAE. (2010). *Anuario SGAE de las artes escénicas, musicales y audiovisuales*. Madrid: Sociedad General de Autores de España.

- Shmidt, E. (2013). Los medios comunitarios, alternativos y populares, la ley de medios y su efectiva aplicación. *Periferias*, 21, 117-136.
- Siebert, F. S., Peterson, T., y Schramm, W. (1956). *Four theories of the press : the authoritarian, libertarian, social responsibility, and soviet communist concepts of what the press should be and do*. Urbana: University of Illinois.
- Sierra, F. (2003). *Pedagogía de la comunicación de desarrollo local: una propuesta metodológica cualitativa*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Sierra, F. (2008). Políticas de Comunicación y Democracia en España. Una crítica económico-política. En J. M. García de Madariaga & J. C. Calvi & F. Tucho Fernández & M. Meda González (Eds.), *Políticas de comunicación en España y Latinoamérica: medios convencionales, Tercer Sector Audiovisual y alfabetización digital*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- Sinclair, J. (2000). *Televisión: comunicación global y regionalización*. Barcelona: Gedisa.
- Siochrú, S. Ó., y Girard, B. (2002). *Global Media Governance: a beginner's guide*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Siune, K., y Truetzschler, W. (1992). *Dynamics of media politics : broadcast and electronic media in western Europe* (1st. ed.). London: Sage.
- Smythe, D. W. (1981). Communications: Blindspot of Economics. En W. H. Melody & L. Salter & P. Heyer (Eds.), *Culture, Communication and Dependency: The Tradition of H.A. Innis*. Norwood, New Jersey: Ablex Publishing.
- Soengas, X. (2005). Los contenidos informativos en las televisiones generalistas. *Ámbitos Revista Internacional de Comunicación*, 13, 59-77.
- Solanas, F. (2006/2007). La Unión Europea y la “excepción cultural”. Un análisis de la política audiovisual visto desde la Advocacy Coalition Framework. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76, 203-217.
- Start, D., y Hovland, I. (2004). *Herramientas para el Impacto en las Políticas Públicas: Manual para Investigadores* Londres: Investigación y Política para Programas de Desarrollo.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tello, M. (2009). Perú: Políticas de comunicación en la primera década del siglo XXI. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación* (105), 32-39.
- Thoening, J. C. (1985). Présentation. En J. Leca & M. Grawitz (Eds.), *Traité de Science Politique. Les politiques publiques* (Vol. 4). París: PUF.
- Thompson, K. (1997). *Media and cultural regulation*. London: Sage publications/The Open University.
- Toharia, J. J. (1974). *Cambio social y vida jurídica en España* (Vol. 12): Edicusa.
- Trappel, J. (1991). *Medien, Macht, Markt: Medienpolitik westeuropäischer Kleinstaaten*. Wien/St. Johann en Pongau: Österreichischer Kunst- und Kulturverlag.
- Tremblay, G. (1988). La noción de servicio público. *Revista Telos*, 14 (Junio-Agosto), 57-63.
- UNESCO. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. UN. Consultado el 07/01/2012, de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- UNESCO. (1972). Informe de la reunión de expertos sobre políticas y planeamiento de la comunicación. COM/MD/24. París.
- UNESCO. (2001). *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*. Consultado el 06/05/2013, de [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

- UNESCO. (2008). Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social.
- Van Cuilenburg, J. (1999). On Competition, Access and Diversity in Media, Old and New. *New Media & Society*, 1(2), 183-207.
- Van Cuilenburg, J., y Mcquail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts. Toward a New Communication Policy Paradigm". *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207.
- Varela, J. (2005). RTVE: Rodríguez Zapatero y sus sabios se estrellan contra la Televisión. *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, 090(Junio), 27-31.
- Veron, E. (1983). *Construir el acontecimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Verón, E. (1971). *Lenguaje y comunicación social*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Verón, E. (1972a). *Conducta, estructura y comunicación*. Buenos Aires: Tiempo contemporáneo.
- Verón, E. (1972b). *Conducta, estructura y comunicación*. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- Verón, E. (1977). *El análisis estructural*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Verón, E. (1980). *A produção de sentido*. Sao Paulo: Cultrix.
- Waisbord, S. R. (2010). The pragmatic politics of media reform: Media movements and coalition-building in Latin America. *Global Media and Communication*, 6(2), 133-153.
- Waisbord, S. R. (2011). Between Support and Confrontation: Civic Society, Media Reform, and Populism in Latin America. *Communication, Culture & Critique*(4), 97-117.
- Wilson, J. Q. (1973). *Political organizations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wolf, M. (1987). *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*. Barcelona: Instrumentos Paidós.
- Yanel, A. (2010). Menos publicidad y más dinero para series, en la Ley Audiovisual; El PSOE logra, gracias a CiU y CC, su aprobación en el Congreso. *El Mundo*.
- Zallo, R. (2010). La política de Comunicación Audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal. *Revista Latina de Comunicación Social*, 65.
- Zavatti Giraffa, G. a. M. (2007). *Construcción de la agenda informativa de la ley RESORTE en la prensa venezolana*. Universidad Simón Bolívar.
- Zubizarreta, A. F. (1983). *La aventura del trabajo intelectual. Cómo estudiar e investigar*. Buenos Aires: Fondo Educativo Interamericano.





## Anexo I. Tablas de análisis

### Índice de tablas

Tabla 1. Cuadro comparativo Derecho Información por países en Iberoamérica. ....	238
Tabla 2. Análisis comparado de la variable Generalidades. ....	245
Tabla 3. Análisis comparado de la variable Espectro. ....	248
Tabla 4. Análisis comparado de la variable Concentración. ....	260
Tabla 5. Análisis comparado de la variable Órgano Regulador. ....	262
Tabla 6. Consejo Federal de Comunicación Audiovisual contemplado en la LSCA. ....	269
Tabla 7. Análisis comparado de la variable Monitoreo. ....	272
Tabla 8. Comité Consultivo del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales contemplado en la LGCA. ....	273
Tabla 9. Organismos específicos de monitoreo establecidos por la LSCA. ....	274
Tabla 10. Análisis comparado variable Contenidos. ....	279
Tabla 11. Medios audiovisuales de propiedad estatal contemplados en la LSCA. ....	293
Tabla 12. Prestadores públicos del Servicio de Comunicación Audiovisual contemplados en la LGCA. ....	295
Tabla 13. Análisis comparado variable Medios Comunitarios. ....	296

Tabla 1. Cuadro comparativo Derecho Información por países en Iberoamérica.

PAIS	CONCEPTO	REGULACIÓN
Brasil	Queda garantizados a todos el acceso a la información y salvaguardado el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional;	Artículo 5.14 Constitución
	Todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán prestadas en el plazo de la ley, bajo pena de responsabilidad, exceptuadas aquéllas cuyo sigilo sea imprescindible a la seguridad de la sociedad y del Estado; [...]	Artículo 5.33 Constitución
	La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado.  La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.  Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.  Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley.  El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.	Artículo 19.12 Constitución
Paraguay	Incorpora un conjunto de disposiciones sobre los actos de la Administración del Estado, estableciendo que los actos administrativos de los órganos de la Administración Pública y los documentos que los respaldan tienen carácter público. Considera además públicos los informes y registros de empresas privadas que brinden servicios públicos y de las empresas controladas por el Estado	Ley 19.653 de Probidad Administrativa
	El Artículo 10 establece claramente que todos tienen el derecho a acceder a la información en manos de las entidades públicas, sujeto a sus disposiciones. Esto tiene el apoyo del Artículo 11(g), que establece el Principio de la no discriminación en el tratamiento de cualquier persona que solicite información	Ley 20.285 sobre el Acceso a la Información Pública
Argentina	Garantiza el derecho de todo ciudadano «a recibir información auténtica, responsable e imparcial» y establece también que «las fuentes públicas de información son de libre acceso para cualquier persona»  Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.	Artículo 28 Constitución  Artículo 14 Constitución Nacional
Uruguay	El Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal.  Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su	Artículo 32 Constitución Nacional  Artículo 29 Constitución

	<p>caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieron.</p> <p>(Libertad de comunicación de pensamientos y libertad de información). Es enteramente libre en toda materia, la expresión y comunicación de pensamientos u opiniones y la difusión de informaciones mediante la palabra, el escrito o la imagen, por cualquier medio de comunicación, dentro de los límites consagrados por la Constitución de la República y la ley.</p> <p>Esta libertad comprende, dando cumplimiento a los requisitos resultantes de las normas respectivas, la de fundar medios de comunicación.</p> <p>Los periodistas tendrán el derecho a ampararse en el secreto profesional respecto, a las fuentes de información de las noticias que difundan en los medios de comunicación.</p> <p>Alcance del derecho de acceso a la información. Toda persona física o jurídica tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información de cualquier órgano perteneciente a la administración pública nacional o departamental. Este derecho comprende la libertad de acceder a las informaciones contenidas en documentos escritos (actas, expedientes, contratos, acuerdos, etc.), fotográficos, en soportes magnéticos, digitales, o en cualquier otro formato; así como la facultad de formular consultas.</p> <p>Protege el derecho de Habeas Data. Todos tienen el derecho a inspeccionar la información en manos de entidades públicas o privadas sobre ellos mismos y, cuando sea necesario, corregir o enmendar esa información. Este derecho puede ser reclamado sin comprobar ningún interés particular, no puede estar sujeto a formalidades, ya sean verbales o escritas, y el reclamo debe satisfacerse de manera oportuna y gratuita.</p> <p>Toda persona natural o jurídica, tiene derecho a solicitar y a recibir de las Instituciones Obligadas, información completa, veraz, adecuada y oportuna en los límites y condiciones establecidos en esta Ley.</p> <p>Considera una garantía general del derecho de expresión, por cualquier medio, sin censura ni licencia previa, aunque cualquier falta de respeto a la vida privada o la moral podrá sancionarse de acuerdo a la ley.</p> <p>La presente ley es de orden público, de interés nacional y utilidad social; establece las normas y los procedimientos para garantizar a toda persona, natural o jurídica, el acceso a la información o actos de la administración pública que se encuentren en los archivos, fichas, registros, base, banco o cualquier otra forma de almacenamiento de datos que se encuentren en los organismos del Estado, municipalidades, instituciones autónomas y descentralizadas y las entidades privadas que perciban, inviertan o administren fondos públicos, incluyendo fideicomisos constituidos con fondos públicos, obras o servicios públicos sujetos a concesión o administración.</p> <p>Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subverta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él, infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometan.</p> <p>En ningún caso podrá secuestrarse, como instrumento de delito, la imprenta, sus accesorios o cualquier otro medio destinado a la difusión del pensamiento.</p> <p>No podrán ser objeto de estatización o nacionalización, ya sea por expropiación o cualquier otro procedimiento, las empresas que se dediquen a la comunicación escrita, radiada o televisada, y demás empresas de publicaciones. Esta prohibición es aplicable a las acciones o cuotas sociales de sus propietarios.</p>	<p>Artículo 1 Ley de prensa 16099</p> <p>Artículo 1 Ley18381 de acceso a la Información Pública y Amparo informativo</p> <p>Artículo 182 Constitución</p> <p>Artículo 4 Ley de Transparencia y Acceso a la Información</p> <p>Artículo 35 Constitución</p> <p>Artículo 2 Ley de acceso a la Información Pública. Decreto 57-2008</p> <p>Artículo 6 Constitución</p>
Honduras		
Guatemala		
El Salvador		

	<p>Las empresas mencionadas no podrán establecer tarifas distintas o hacer cualquier otro tipo de discriminación por el carácter político o religioso de lo que se publique.</p> <p>Se reconoce el derecho de respuesta como una protección a los derechos y garantías fundamentales de la persona.</p> <p>Los espectáculos públicos podrán ser sometidos a censura conforme a la ley.</p> <p>Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto.</p> <p>Protege el derecho a "expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción."</p> <p>La ley regula "El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas."</p> <p>Los ciudadanos tienen derechos en sus relaciones con la administración pública, incluso el derecho al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.</p>	<p>Artículo 18 Constitución</p> <p>Artículo 20.1 Constitución</p> <p>Artículo 105.b Constitución</p> <p>Artículo 35.H Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común</p> <p>Artículo 6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917; añadido en 1977)</p>
México	<p>El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p> <p>Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <p>I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública (...)</p> <p>II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida (...)</p> <p>III. Toda persona, (...) tendrá acceso gratuito a la información pública (...)</p> <p>IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos (...)</p> <p>VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.</p>	
Nicaragua	<p>Artículo 66. - [Derecho a la información]</p>	<p>Constitución Política de la República de</p>

	<p>Los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección.</p> <p>Artículo 67. - [Derecho de información como responsabilidad social]</p> <p>El derecho de informar es una responsabilidad social y se ejerce con estricto respeto a los principios establecidos en la Constitución. Este derecho no puede estar sujeto a censura, sino a responsabilidades ulteriores establecidas en la ley.</p> <p>Artículo 68. - [Medios de comunicación y derecho a su acceso]</p> <p>Los medios de comunicación, dentro de su función social, deberán contribuir al desarrollo de la nación.</p> <p>Los nicaragüenses tienen derecho de acceso a los medios de comunicación social y al ejercicio de aclaración cuando sean afectados en sus derechos y garantías.</p>	Nicaragua (1987) -Reformas hasta 2010
Costa Rica	<p>Artículo 30.- Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público.</p> <p>Quedan a salvo los secretos de Estado.</p> <p>Artículo 46. – “Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos, a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias.”</p>	Constitución Política de Costa Rica (1949 con reformas hasta 2003)
Portugal	<p>Artículo 37. – 1. Todos tienen derecho de expresar y divulgar libremente su pensamiento a través de la palabra, la imagen o cualquier otro medio, bien como derecho de informar, de informarse y de ser informados, sin impedimentos ni discriminaciones. 2. El ejercicio de estos derechos no puede ser impedido o limitado por cualquier tipo de censura.</p> <p>Artículo 38.- 2 c) “El derecho de los periodistas, en términos de la Ley, de acceso a las fuentes de información y a la protección de la independencia y el secreto profesionales, bien como derecho de elegir consejos de redacción”</p> <p>Artículo 39.- 1. Es función de una entidad administrativa independiente asegurar en los medios de comunicación social: a) El derecho a la información y a la libertad de prensa</p>	Constitución de la República Portuguesa (VII Revisión constitucional [2005])
Panamá	<p>Artículo 37.- Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público</p>	Constitución Política de la República de Panamá (1972)

	<p>Artículo 89.- Los medios de comunicación social son instrumentos de información, educación, recreación y difusión cultural y científica.</p> <p>"la delimitación de la información de carácter confidencial y la información de acceso restringido; e) el regular el recurso de habeas data, mediante el cual el ciudadano puede hacer efectivo el derecho de acceso a la información de carácter público que consagra la Ley"</p>	<p>Ley Transparencia n°6/Enero 2002</p>
<p>Bolivia</p>	<p>I. El Estado garantiza el derecho a la comunicación y el derecho a la información.</p> <p>II. El Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa.</p> <p>III. El Estado garantiza a las trabajadoras y los trabajadores de la prensa, la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información.</p> <p>IV. Se reconoce la cláusula de conciencia de los trabajadores de la información</p>	<p>Art. 106</p> <p>Constitución Política del Estado (CPE)</p>
<p>Perú</p>	<p>Toda persona tiene derecho:</p> <p>Toda persona tiene derecho:</p> <p>(...)</p> <p>4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.</p> <p>Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común.</p> <p>Es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente. Los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación.</p> <p>Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:</p>	<p>Art. 2</p>
<p>Ecuador</p>	<p>1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por</p>	<p>Art. 19</p>

	<p>cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos.</p> <p>2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.</p> <p>3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.</p> <p>4. El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.</p> <p>5. Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación.</p> <p>Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:</p>	
	<p>1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.</p> <p>2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.</p> <p>Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones; la de informar y recibir información veraz, imparcial y la de fundar medios masivos de comunicación.</p>	<p>Art. 18</p> <p>Art. 20</p>
Colombia	<p>Estos son libres y tienen la responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No cabrá censura.</p>	
Venezuela	<p>Toda persona tiene derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y a solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.</p> <p>Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión, y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura.</p>	<p>Art. 28</p> <p>Art. 57</p>
	<p>Se prohíbe la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades.</p>	

	<p>La comunicación es libre y plural, y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como el derecho de réplica y rectificación cuando se vean afectados directamente por informaciones inexactas o agravantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.</p> <p>Libertad de expresión e información. Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa.</p> <p>1) Toda persona tiene derecho a la información. Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir información de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinan la Constitución y la ley;</p> <p>2) Todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas de interés público, de conformidad con la ley;</p> <p>3) El secreto profesional y la cláusula de conciencia del periodista están protegidos por la Constitución y la ley;</p> <p>4) Toda persona tiene derecho a la réplica y rectificación cuando se sienta lesionada por informaciones difundidas. Este derecho se ejercerá de conformidad con la ley;</p> <p>5) La ley garantiza el acceso equitativo y plural de todos los sectores sociales y políticos a los medios de comunicación propiedad del Estado.</p> <p>Párrafo.- El disfrute de estas libertades se ejercerá respetando el derecho al honor, a la intimidad, así como a la dignidad y la moral de las personas, en especial la protección de la juventud y de la infancia, de conformidad con la ley y el orden público.</p> <p>El Estado tiene la obligación de publicar en un medio de comunicación oral, escrito o televisivo en el creole y francés todas las leyes, ordenes, decretos, acuerdos internacionales, tratados y convenciones que afecten a la vida nacional, con excepción de la información concerniente a la seguridad nacional.</p>	Art. 58
República Dominicana		Art. 49
Haití		Art. 40

Fuente: elaboración propia.



**Tabla 2. Análisis comparado de la variable Generalidades.**

Variable	Dimensiones	Argentina. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ley 26522/2009	España. Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual
Generalidades	Objeto de la ley	<p>El objeto de la Ley es la regulación de los servicios de comunicación audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina y el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.</p> <p>Quedan comprendidas en las disposiciones de esta ley todas las emisiones que tengan su origen en el territorio nacional, así como las generadas en el exterior cuando sean retransmitidas o distribuidas en él. (Art. 1)</p>	<p>Esta Ley regula la comunicación audiovisual de cobertura estatal y establece las normas básicas en materia audiovisual sin perjuicio de las competencias reservadas a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales en sus respectivos ámbitos. (Art. 1).</p>
	Tipo de actividad	<p>Actividad de interés público (Art. 2).</p>	<p>Los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos y conexos e interactivos son servicios de interés general. (Art. 22).</p>

	Objetivos de la actividad que regula	<p>La promoción y garantía del libre ejercicio del derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados incorporados o que sean incorporados en el futuro a la Constitución Nacional.</p> <p>La promoción del federalismo y la Integración Regional Latinoamericana.</p> <p>La difusión de las garantías y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional.</p> <p>La defensa de la persona humana y el respeto a los derechos personalísimos.</p> <p>La construcción de una sociedad de la información y el conocimiento, que priorice la alfabetización mediática y la eliminación de las brechas en el acceso al conocimiento y las nuevas tecnologías.</p> <p>La promoción de la expresión de la cultura popular y el desarrollo cultural, educativo y social de la población.</p> <p>El ejercicio del derecho de los habitantes al acceso a la información pública.</p> <p>La actuación de los medios de comunicación en base a principios éticos.</p> <p>La participación de los medios de comunicación como formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de las ideas.</p> <p>El fortalecimiento de acciones que contribuyan al desarrollo cultural, artístico y educativo de las localidades donde se insertan y la producción de estrategias formales de educación masiva y a distancia, estas últimas bajo el contralor de las jurisdicciones educativas correspondientes.</p> <p>El desarrollo equilibrado de una industria nacional de contenidos que preserve y difunda el patrimonio cultural y la diversidad de todas las regiones y culturas que integran la Nación.</p> <p>La administración del espectro radioeléctrico en base a criterios democráticos y republicanos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en su acceso por medio de las asignaciones respectivas.</p> <p>Promover la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombres y mujeres, y el tratamiento plural, igualitario y no estereotipado, evitando toda</p>	<p>El preámbulo fija como objetivos: “[...] compendiar la normativa vigente aún válida, actualizar aquellos aspectos que han sufrido importantes modificaciones y regular las nuevas situaciones carentes de marco legal. Y todo ello con la misión de dar seguridad jurídica a la industria y posibilitar la creación de grupos empresariales audiovisuales con capacidad de competir en el mercado europeo y la apertura regulada de nuevos modelos de negocio como son la TDT de pago, la Alta Definición y la TV en Movilidad; y hacerlo garantizando también, el pluralismo y la protección de los derechos ciudadanos; al mismo tiempo que se fijan unas reglas de transparencia y competencia claras en un contexto de convivencia del sector público con el privado y de liberalización de la actividad audiovisual.”</p>
--	--------------------------------------	--	---

		<p>La programación que se emita a través de los servicios contemplados por esta ley, incluyendo los avisos publicitarios y los avances de programas, debe estar expresada en el idioma oficial o en los idiomas de los Pueblos Originarios, con las siguientes excepciones:</p> <p>Programas dirigidos a públicos ubicados fuera de las fronteras nacionales.</p> <p>Programas destinados a la enseñanza de idiomas extranjeros.</p> <p>Programas que se difundan en otro idioma y que sean simultáneamente traducidos o subtitulados.</p> <p>Programación especial destinada a comunidades extranjeras habitantes o residentes en el país.</p> <p>Programación originada en convenios de reciprocidad.</p> <p>Las letras de las composiciones musicales, poéticas o literarias.</p> <p>Las señales de alcance internacional que se reciban en el territorio nacional. (Art. 9).</p>	<p>Se aceptan como lenguas oficiales el castellano y las lenguas cooficiales en las respectivas comunidades autónomas.</p> <p>El artículo 5 establece que todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual incluya una programación en abierto que refleje la diversidad cultural y lingüística de la ciudadanía.</p> <p>Las Comunidades Autónomas con lengua propia podrán aprobar normas adicionales para los servicios de comunicación audiovisual de su ámbito competencial con el fin de promover la producción audiovisual en su lengua propia. (Art. 5).</p>
--	--	--	---

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 3. Análisis comparado de la variable Espectro.**

Variable	Dimensiones	Argentina. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ley 26522/2009	España. Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual
Espectro	<p>Personas físicas:</p> <p>Ser argentino nativo o por opción, o naturalizado con una residencia mínima de cinco años en el país.</p> <p>Ser mayor de edad y capaz.</p> <p>No haber sido funcionario de gobiernos de facto, en los cargos y rangos que a la fecha prevé el artículo 5 incisos a) hasta inciso o) e incisos q), r), s) y v) de la Ley 25.188 o las que en el futuro la modifiquen o reemplacen.</p> <p>Poder demostrar el origen de los fondos comprometidos en la inversión a realizar.</p> <p>Las personas de existencia visible en cuanto socios de las personas de existencia ideal con fines de lucro y los integrantes de los órganos de administración y fiscalización de las personas de existencia ideal sin fines de lucro deberán acreditar el origen de los fondos en tanto comprometan inversiones a título personal.</p> <p>No estar incapacitado o inhabilitado, civil o penalmente, para contratar o ejercer el comercio, ni haber sido condenado por delito doloso, de acción pública o instancia privada.</p> <p>No ser deudor moroso de obligaciones fiscales, previsionales, sindicales, de seguridad social o de las entidades gestoras de derechos, ni ser deudor del gravamen y/o multas instituidas en la presente ley.</p> <p>No ser magistrado judicial, legislador, funcionario público ni militar o personal de seguridad en actividad. Esta condición no será exigible cuando se trate de meros integrantes de una persona de existencia ideal sin fines de lucro.</p> <p>No ser director o administrador de persona jurídica, ni accionista que posea el diez por ciento o más de las acciones que conforman la voluntad social de una</p>	<p>Personas físicas:</p> <p>Ser argentino nativo o por opción, o naturalizado con una residencia mínima de cinco años en el país.</p> <p>Ser mayor de edad y capaz.</p> <p>No haber sido funcionario de gobiernos de facto, en los cargos y rangos que a la fecha prevé el artículo 5 incisos a) hasta inciso o) e incisos q), r), s) y v) de la Ley 25.188 o las que en el futuro la modifiquen o reemplacen.</p> <p>Poder demostrar el origen de los fondos comprometidos en la inversión a realizar.</p> <p>Las personas de existencia visible en cuanto socios de las personas de existencia ideal con fines de lucro y los integrantes de los órganos de administración y fiscalización de las personas de existencia ideal sin fines de lucro deberán acreditar el origen de los fondos en tanto comprometan inversiones a título personal.</p> <p>No estar incapacitado o inhabilitado, civil o penalmente, para contratar o ejercer el comercio, ni haber sido condenado por delito doloso, de acción pública o instancia privada.</p> <p>No ser deudor moroso de obligaciones fiscales, previsionales, sindicales, de seguridad social o de las entidades gestoras de derechos, ni ser deudor del gravamen y/o multas instituidas en la presente ley.</p> <p>No ser magistrado judicial, legislador, funcionario público ni militar o personal de seguridad en actividad. Esta condición no será exigible cuando se trate de meros integrantes de una persona de existencia ideal sin fines de lucro.</p> <p>No ser director o administrador de persona jurídica, ni accionista que posea el diez por ciento o más de las acciones que conforman la voluntad social de una</p>	<p>Para ser titular de una licencia será necesario cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En el caso de personas físicas, tener la nacionalidad de un Estado miembro del Espacio Económico Europeo o la de cualquier Estado que, de acuerdo con su normativa interna, reconozca este derecho a los ciudadanos españoles.</li> <li>2. En el caso de personas jurídicas, tener establecido su domicilio social en un Estado miembro del Espacio Económico Europeo o en cualquier Estado que, de acuerdo con su normativa interna, reconozca este derecho a las empresas españolas.</li> <li>3. El titular debe tener un representante domiciliado en España a efectos de notificaciones.</li> <li>4. En el caso de personas jurídicas, la participación en su capital social de personas físicas o jurídicas nacionales de países que no sean miembros del Espacio Económico Europeo deberá cumplir el principio de reciprocidad.</li> </ol> <p>Además, la participación individual de una persona física o jurídica nacional de países que no sean miembros del Espacio Económico Europeo no podrá superar directa o indirectamente el veinticinco por ciento del capital social. Asimismo, el total de las participaciones en una misma persona jurídica de diversas personas físicas o jurídicas de nacionales de países que no sean miembros del Espacio Económico Europeo deberá ser inferior al cincuenta por ciento del capital social.</p>

	<p>persona jurídica prestadora por licencia, concesión o permiso de un servicio público nacional, provincial o municipal. (Art. 24).</p> <p>Personas de existencia ideal:</p> <p>Estar legalmente constituidas en el país. Cuando el solicitante fuera una persona de existencia ideal en formación, la adjudicación de la licencia se condicionará a su constitución regular.</p> <p>No tener vinculación jurídica societaria ni sujeción directa o indirecta con empresas de servicios de comunicación audiovisual extranjeras.</p> <p>En el caso de las personas de existencia ideal sin fines de lucro, sus directivos y consejeros no deberán tener vinculación directa o indirecta con empresas de servicios de comunicación audiovisual y de telecomunicaciones, nacionales o extranjeras del sector privado comercial. Para el cumplimiento de este requisito, deberá acreditarse que el origen de los fondos de la persona de existencia ideal sin fines de lucro no se encuentra vinculado directa o indirectamente a empresas de servicios de comunicación audiovisual y de telecomunicaciones nacionales o extranjeras del sector privado comercial.</p> <p>No podrán ser filiales o subsidiarias de sociedades extranjeras, ni realizar actos, contratos o pactos societarios que permitan una posición dominante del capital extranjero en la conducción de la persona jurídica licenciataria. Las condiciones establecidas en los incisos b) y c) no serán aplicables cuando según tratados internacionales en los que la Nación sea parte se establezca reciprocidad efectiva en la actividad de servicios de comunicación audiovisual.</p> <p>No ser titular o accionista que posea el diez por ciento o más de las acciones o cuotas partes que conforman la voluntad social de una persona de existencia ideal titular o accionista de una persona de existencia ideal prestadora por licencia, concesión o permiso de un servicio público nacional, provincial o municipal.</p> <p>Las personas de existencia ideal de cualquier tipo no podrán emitir acciones, bonos, debentures, títulos o cualquier tipo de obligaciones negociables, ni constituir fideicomisos sobre sus acciones sin autorización de la autoridad de aplicación cuando mediante los mismos se concedieren a terceros derechos a participar en la formación de la voluntad social.</p>	
<p>En ningún caso podrán ser titulares de una licencia las personas físicas o jurídicas que se encuentren en alguna de las circunstancias siguientes:</p> <p>Aquellas que, habiendo sido titulares de una licencia o efectuado una comunicación previa para cualquier ámbito de cobertura, hayan sido sancionadas con su revocación o con la privación de sus efectos en los dos últimos años anteriores a la solicitud mediante resolución administrativa firme.</p> <p>Aquellas sociedades en cuyo capital social tengan una participación significativa o, en su caso, de control, directo o indirecto, personas que se encuentren en la situación anterior.</p> <p>Aquellas que habiendo prestado servicios audiovisuales en otro Estado miembro del Espacio Económico Europeo hayan visto prohibidas sus actividades durante los dos últimos años por intentar contra los principios y valores del Convenio Europeo de Derechos Humanos o lo dispuesto en materia de protección de menores en la normativa europea y española.</p> <p>Aquellas personas incurso en alguna de las prohibiciones para contratar previstas en el artículo 49 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.</p> <p>No producirá ningún efecto la comunicación previa para la prestación de un servicio de comunicación audiovisual que haya sido presentada por una persona física o jurídica que se encuentre en alguna de las circunstancias expresadas en el apartado 1. (Art. 26).</p>		

		<p>En ningún caso se autoriza la emisión de acciones, bonos, debentures, títulos o cualquier tipo de obligaciones negociables o constitución de fideicomisos sobre acciones cuando de estas operaciones resultase comprometido un porcentaje mayor al treinta por ciento del capital social que concurre a la formación de la voluntad social.</p> <p>Esta prohibición alcanza a las sociedades autorizadas o que se autoricen a realizar oferta pública de acciones, las que sólo podrán hacerlo en los términos del artículo 54 de la Ley.</p> <p>No ser deudor moroso de obligaciones fiscales, previsionales, sindicales, de seguridad social o de las entidades gestoras de derechos, ni ser deudor del gravamen y/o multas instituidas en la presente ley.</p> <p>Poder demostrar el origen de los fondos comprometidos en la inversión a realizar. (Art. 25).</p>	
Obligaciones de los licenciatarios y autorizados		<p>Brindar toda la información y colaboración que requiera la autoridad de aplicación y que fuera considerada necesaria o conveniente para el adecuado cumplimiento de las funciones que les competen.</p> <p>Prestar gratuitamente a la autoridad de aplicación el servicio de monitoreo de sus emisiones en la forma técnica y en los lugares que determinen las normas reglamentarias.</p> <p>Registrar o grabar las emisiones, conservándolas durante el plazo y en las condiciones que establezca la autoridad de aplicación.</p> <p>Mantener un archivo de la producción emitida cuyos contenidos deberán estar disponibles para el resguardo público. A tales fines, las emisoras deberán remitir al Archivo General de la Nación los contenidos que les sean requeridos. Queda prohibida la utilización comercial de estos archivos.</p> <p>Cada licenciatario o autorizado debe poner a disposición, como información fácilmente asequible, una carpeta de acceso público a la que deberá sumarse su exhibición sobre soporte digital en Internet. En la misma deberán constar:</p>	No se establecen en la Ley.

		<p>Los titulares de la licencia o autorización.</p> <p>Compromisos de programación que justificaron la obtención de la licencia, en su caso.</p> <p>Integrantes del órgano directivo.</p> <p>Especificaciones técnicas autorizadas en el acto de otorgamiento de la licencia o autorización.</p> <p>Constancia del número de programas destinados a programación infantil, de interés público, de interés educativo.</p> <p>La información regularmente enviada a la autoridad de aplicación en cumplimiento de la ley.</p> <p>Las sanciones que pudiera haber recibido la licenciataria o autorizada.</p> <p>La(s) pauta(s) de publicidad oficial que recibiera el licenciatario, de todas las jurisdicciones nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, detallando cada una de ellas.</p> <p>Incluir una advertencia cuando se trate de contenidos previamente grabados en los programas periodísticos, de actualidad o con participación del público.</p> <p>Poner a disposición del público al menos una vez por día de emisión a través de dispositivos de sobreimpresión en los medios audiovisuales, la identificación y el domicilio del titular de la licencia o autorización. (Art. 72).</p> <p>Los prestadores de servicios de radiodifusión por suscripción a título oneroso deberán disponer de un abono social implementado en las condiciones que fije la reglamentación, previa audiencia pública y mediante un proceso de elaboración participativa de normas. (Art. 73).</p> <p>El Poder Ejecutivo nacional y los poderes ejecutivos provinciales podrán, en situaciones graves, excepcionales o de trascendencia institucional, disponer la integración de la cadena de radiodifusión nacional o provincial, según el caso,</p>	
--	--	--	--

		<p>que será obligatoria para todos los licenciatarios. (Art. 75).</p> <p>En oportunidad de elaborar el Plan Técnico de Frecuencias, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual deberá realizar las siguientes reservas de frecuencias, sin perjuicio de la posibilidad de ampliar las reservas de frecuencia en virtud de la incorporación de nuevas tecnologías que permitan un mayor aprovechamiento del espectro radioeléctrico:</p> <p>a) Para el Estado nacional se reservarán las frecuencias necesarias para el cumplimiento de los objetivos de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, sus repetidoras operativas, y las repetidoras necesarias a fin de cubrir todo el territorio nacional.</p> <p>b) Para cada Estado provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se reservará una frecuencia de radiodifusión sonora por modulación de amplitud (AM), una frecuencia de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia (FM) y una frecuencia de televisión abierta, con más las repetidoras necesarias a fin de cubrir todo el territorio propio.</p> <p>c) Para cada Estado municipal, una frecuencia de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia (FM).</p> <p>d) En cada localización donde esté la sede central de una universidad nacional, una frecuencia de televisión abierta y una frecuencia para emisoras de radiodifusión sonora. La autoridad de aplicación podrá autorizar mediante resolución fundada la operación de frecuencias adicionales para fines educativos, científicos, culturales o de investigación que soliciten las universidades nacionales.</p> <p>e) Una frecuencia de AM, una frecuencia de FM y una frecuencia de televisión para los Pueblos Originarios en las localidades donde cada pueblo esté asentado.</p> <p>f) El treinta y tres por ciento de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura para personas de existencia ideal sin fines de lucro. (Art. 89).</p>	<p>La Administración General del Estado debe garantizar en todo caso la disponibilidad del dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro. (Art. 32).</p> <p>En el ámbito de cobertura estatal, el Estado no podrá reservar o adjudicar a los prestadores de titularidad pública más del 25 por ciento del espacio radioeléctrico disponible para el servicio de televisión en el ámbito estatal, de acuerdo con el Plan Técnico Nacional correspondiente.</p> <p>En el caso de las emisoras radiofónicas de ámbito estatal, el Estado no podrá reservar a los prestadores de titularidad pública estatal más del 35% del espacio radioeléctrico disponible para el servicio de radiodifusión, de acuerdo con el Plan Técnico Nacional correspondiente. (Art. 42).</p>
Reserva de espectro			



	<p>Mecanismo de asignación (concurso/subasta económica/subasta pública)</p>	<p>Régimen de concurso público abierto y permanente.</p> <p>Las licencias para servicios de comunicación audiovisual abierta cuya área primaria de servicio supere los cincuenta (50) kilómetros y que se encuentren localizadas en poblaciones de más de quinientos mil (500.000) habitantes serán adjudicadas, previo concurso, por el Poder Ejecutivo nacional.</p> <p>Las correspondientes a los restantes servicios de comunicación audiovisual abierta y servicios de comunicación audiovisual por suscripción que utilicen vínculos radioeléctricos no satelitales y que se encuentren planificadas serán adjudicadas por la autoridad de aplicación. (Art.32).</p> <p>Los pliegos serán elaborados teniendo en cuenta características diferenciadas según se trate de pliegos para la adjudicación de licencias a personas jurídicas según sean estas con o sin fines de lucro. (Art. 33).</p> <p>Régimen especial para emisoras de baja potencia. La autoridad de aplicación establecerá mecanismos de adjudicación directa para los servicios de comunicación audiovisual abierta de muy baja potencia, cuyo alcance corresponde a las definiciones previstas en la norma técnica de servicio, con carácter de excepción, en circunstancias de probada disponibilidad de espectro y en sitios de alta vulnerabilidad social y/o de escasa densidad demográfica y siempre que sus compromisos de programación estén destinados a satisfacer demandas comunicacionales de carácter social.</p> <p>Estas emisoras podrán acceder a prórroga de licencia al vencimiento del plazo, siempre y cuando se mantengan las circunstancias de disponibilidad de espectro que dieron origen a tal adjudicación. En caso contrario, la licencia se extinguirá y la localización radioeléctrica deberá ser objeto de concurso.</p> <p>La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual no autorizará en ningún caso el aumento de la potencia efectiva radiada o el cambio de localidad a las estaciones de radiodifusión cuya licencia haya sido adjudicada por imperio de este artículo. (Art. 49)</p>	<p>Cuando los servicios de comunicación audiovisual se presten mediante ondas hertzianas terrestres necesitarán licencia previa otorgada mediante concurso por la autoridad audiovisual competente.</p> <p>En el ámbito de cobertura estatal la competencia para el otorgamiento de las licencias, incluidas las de radiodifusión digital terrenal y onda media corresponde al Gobierno, sin perjuicio de la participación de las Comunidades Autónomas. A tal efecto, el Gobierno establecerá, de acuerdo con las Comunidades Autónomas, los mecanismos de colaboración y cooperación que aseguren la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación de licencias audiovisuales en el ámbito estatal. (Art. 22).</p>
<p>Denominación de las adjudicaciones</p>	<p>Autorizaciones. Para las personas de derecho público estatal y no estatal. (Art. 22).</p> <p>Licencias. Para las personas de existencia visible o de existencia ideal, de derecho privado, con o sin fines de lucro. (Art. 23).</p>	<p>Licencias. (Art. 22)</p>	

	Periodo	Diez años a contar desde la fecha de la resolución de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual que autoriza el inicio de las emisiones regulares. (Art. 39).	Quince años. (Art. 28).
	Renovación	Las licencias serán susceptibles de prórroga por única vez, por un plazo de diez años, previa celebración de audiencia pública realizada en la localidad donde se preste el servicio. (Art. 40).	Las sucesivas renovaciones de las licencias serán automáticas, y por el mismo plazo estipulado inicialmente para su disfrute, siempre que:  Se satisfagan las mismas condiciones exigidas que para ser titular de ella y se hayan cumplido las establecidas para la prestación del servicio.  No existan obstáculos técnicos sobrevenidos e insalvables en relación con el espectro de las licencias afectadas.  c) El titular del servicio se encuentre al corriente en el pago de las tasas por la reserva del dominio público radioeléctrico, y de las previstas en esta Ley. (Art. 28).
	Límites de licencias por prestatario	Una persona de existencia visible o ideal podrá ser titular o tener participación en sociedades titulares de licencias de servicios de radiodifusión, sujeto a los siguientes límites:  1. <u>En el orden nacional:</u>  a) Una licencia de servicios de comunicación audiovisual sobre soporte satelital. La titularidad de una licencia de servicios de comunicación audiovisual satelital por suscripción excluye la posibilidad de ser titular de cualquier otro tipo de licencias de servicios de comunicación audiovisual.  b) Hasta diez licencias de servicios de comunicación audiovisual más la titularidad del registro de una señal de contenidos, cuando se trate de servicios de radiodifusión sonora, de radiodifusión televisiva abierta y de radiodifusión televisiva por suscripción con uso de espectro radioeléctrico.  c) Hasta veinticuatro licencias, sin perjuicio de las obligaciones emergentes de cada licencia otorgada, cuando se trate de licencias para la explotación de	Las personas físicas y jurídicas pueden ser titulares simultáneamente de participaciones sociales o derechos de voto en diferentes prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva.  No obstante ninguna persona física o jurídica podrá adquirir una participación significativa en más de un prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva de ámbito estatal, cuando la audiencia media del conjunto de los canales de los prestadores de ámbito estatal considerados supere el veintisiete por ciento de la audiencia total durante los doce meses consecutivos anteriores a la adquisición.  La superación del veintisiete por ciento de la audiencia total con posterioridad a la adquisición de una nueva participación significativa no tendrá ningún efecto sobre el titular de la misma.  Las personas físicas y jurídicas nacionales de países que no sean miembros del Espacio Económico Europeo, el porcentaje total que ostenten en el capital social del prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva deberá ser, en todo momento, inferior al cincuenta por ciento del mismo.

	<p>servicios de radiodifusión por suscripción con vínculo físico en diferentes localizaciones. La autoridad de aplicación determinará los alcances territoriales y de población de las licencias. La multiplicidad de licencias –a nivel nacional y para todos los servicios– en ningún caso podrá implicar la posibilidad de prestar servicios a más del treinta y cinco por ciento del total nacional de habitantes o de abonados a los servicios referidos en este artículo, según corresponda.</p> <p>2. <u>En el orden local:</u></p> <p>a) Hasta una licencia de radiodifusión sonora por modulación de amplitud (AM).</p> <p>b) Una licencia de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia (FM) o hasta dos licencias cuando existan más de ocho licencias en el área primaria de servicio.</p> <p>c) Hasta una licencia de radiodifusión televisiva por suscripción, siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión abierta.</p> <p>d) Hasta una licencia de radiodifusión televisiva abierta siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión por suscripción.</p> <p>En ningún caso la suma del total de licencias otorgadas en la misma área primaria de servicio o conjunto de ellas que se superpongan de modo mayoritario podrá exceder la cantidad de tres licencias.</p> <p>3. <u>Señales:</u></p> <p>La titularidad de registros de señales deberá ajustarse a las siguientes reglas:</p> <p>a) Para los prestadores consignados en el apartado 1, subapartado "b", se permitirá la titularidad del registro de una señal de servicios audiovisuales.</p> <p>b) Los prestadores de servicios de televisión por suscripción no podrán ser titulares de registro de señales, con excepción de la señal de generación propia.</p> <p>Cuando el titular de un servicio solicite la adjudicación de otra licencia en la</p>	<p>Ninguna persona física o jurídica podrá adquirir una participación significativa o derechos de voto en más de un prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva:</p> <p>Cuando los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito estatal acumulen derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico superiores, en su conjunto, a la capacidad técnica correspondiente a dos canales múltiplex.</p> <p>Cuando los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito autonómico acumulen derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico superiores, en su conjunto, a la capacidad técnica correspondiente a un canal múltiplex.</p> <p>Ninguna persona física o jurídica titular o participe en el capital social de un prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva de ámbito estatal podrá adquirir una participación significativa o derechos de voto en el capital de otro prestador del mismo servicio, cuando ello suponga impedir la existencia de, al menos, tres prestadores privados distintos del servicio de comunicación audiovisual televisiva en el ámbito estatal, asegurándose el respeto al pluralismo informativo. (Art. 36).</p>
--	--	--

		<p>misma área o en un área adyacente con amplia superposición, no podrá otorgarse cuando el servicio solicitado utilice la única frecuencia disponible en dicha zona. (Art. 45).</p> <p>Las licencias de servicios de radiodifusión directa por satélite y las licencias de servicios de radiodifusión móvil tendrán como condición de otorgamiento y continuidad de su vigencia –cada una de ellas– que no podrán ser acumuladas con licencias de otros servicios propios de distinta clase o naturaleza, salvo para la transmisión del servicio de televisión terrestre abierta existente en forma previa a los procesos de transición a los servicios digitalizados y el canal que lo reemplace oportunamente. (Art. 46).</p>	
			<p>Una misma persona física o jurídica no podrá, en ningún caso, controlar directa o indirectamente más del cincuenta por ciento de las licencias administrativas del servicio de radiodifusión sonora terrestre que coincidan sustancialmente en su ámbito de cobertura. En todo caso, una misma persona física o jurídica, no podrá controlar más de cinco licencias en un mismo ámbito de cobertura.</p> <p>En una misma Comunidad Autónoma ninguna persona física o jurídica podrá controlar más del cuarenta por ciento de las licencias existentes en ámbitos en los que sólo tenga cobertura una única licencia.</p> <p>Ninguna persona física o jurídica podrá controlar directa o indirectamente más de un tercio del conjunto de las licencias del servicio de radiodifusión sonora terrestre con cobertura total o parcial en el conjunto del territorio del Estado. (Art. 37).</p>

	<p>Transferencia de licencias</p>	<p>Las autorizaciones y licencias de servicios de comunicación audiovisual son intransferibles.</p> <p>Excepcionalmente se autoriza la transferencia de acciones o cuotas partes de las licencias luego de cinco años de transcurrido el plazo de la licencia y cuando tal operación fuera necesaria para la continuidad del servicio, respetando que se mantenga en los titulares de origen más del cincuenta por ciento del capital suscrito o por suscribirse y que represente más del cincuenta por ciento de la voluntad social. La misma estará sujeta a la previa comprobación por la autoridad de aplicación que deberá expedirse por resolución fundada sobre la autorización o rechazo de la transferencia solicitada teniendo en cuenta el cumplimiento de los requisitos solicitados para su adjudicación y el mantenimiento de las condiciones que motivaron la adjudicación.</p> <p>Las licencias concedidas a prestadores de gestión privada sin fines de lucro son intransferibles. (Art. 41).</p>	<p>La transmisión y arrendamiento estarán sujetos a las siguientes condiciones:</p> <p>a) Para la celebración de ambos negocios jurídicos deberán haber transcurrido al menos dos años desde la adjudicación inicial de la licencia.</p> <p>b) Cuando se lleven a cabo con personas físicas o jurídicas nacionales de países que no sean miembros del Espacio Económico Europeo estarán sometidos al principio de reciprocidad y devengarán el pago de la tasa establecida legalmente. En atención a lo dispuesto en los Tratados y Convenios Internacionales de los que España sea parte, y previo informe de la autoridad audiovisual competente, el Consejo de Ministros o el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrán autorizar excepcionalmente y por razones de interés general una operación cuando dicho principio no sea satisfecho.</p> <p>c) Cuando la licencia comporte la adjudicación de un múltiple completo o de dos o más canales, no se podrá arrendar más del cincuenta por ciento de la capacidad de la licencia. El arrendamiento deberá respetar las provisiones del artículo 24.3 referidas a la ocupación del espectro radioeléctrico del múltiple y a la explotación de canales con contenidos total o parcialmente de pago.</p> <p>En todos los casos, sólo se autorizará el arrendamiento de canales si el arrendatario acredita previamente el cumplimiento de todas las condiciones legalmente establecidas para la obtención de la licencia.</p> <p>d) En todo caso, está prohibido el subarriendo.</p> <p>e) Al cumplimiento de la oferta mediante la cual se obtuvo la adjudicación de la licencia. (Art. 29).</p>
--	-----------------------------------	--	---

	Emisión en cadena	No se contempla en la Ley.	<p>El otorgamiento de una licencia de televisión de ámbito local no faculta para la emisión en cadena con otras entidades autorizadas, durante más del veinticinco por ciento del tiempo total semanal, aunque sea en horario diferente. En ningún caso este porcentaje puede concentrarse en el horario de 21:00 a 24:00 horas.</p> <p>Se reconoce el derecho de los prestadores del servicio de comunicación radiofónica a emitir parte de su programación en cadena, cuando un mismo prestador haya obtenido licencias en diversos ámbitos territoriales o haya alcanzado acuerdos con otros titulares de licencias en una o varias Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las obligaciones legales o concesionales a que puedan estar sujetos en las diversas Comunidades Autónomas. (Art. 22).</p> <p>Se establece un régimen de sanciones para incumplimientos de las normas referidas al ámbito del espectro radioeléctrico.</p>
Sancciones		Se establece un régimen de sanciones para incumplimientos de las normas referidas al ámbito del espectro radioeléctrico.	
Tipos de sanciones		<p>En lo referido al espectro, el artículo 104 establece como faltas leves:</p> <p>Incumplimiento ocasional de normas técnicas en cuanto pueda afectar la calidad del servicio o las áreas de servicio establecidas para otras emisoras.</p> <p>Incumplimiento de las pautas establecidas en las condiciones de adjudicación de la licencia en forma ocasional.</p> <p>El incumplimiento de las normas previstas para la transmisión en red.</p> <p>En lo referido al espectro, el artículo 106 establece como faltas graves:</p> <p>Reincidencia del incumplimiento de normas técnicas en cuanto pueda afectar la calidad del servicio o las áreas de servicio establecidas para otras emisoras.</p> <p>Incumplimiento de las pautas establecidas en las condiciones de adjudicación de la licencia de modo reiterado.</p> <p>La constitución de redes de emisoras sin la previa autorización de la autoridad de aplicación.</p>	<p>En lo referido al espectro, el artículo 58 establece como infracción grave el incumplimiento del deber de identificación plena previsto en el artículo 6.1.</p> <p>En lo referido al espectro, el artículo 57 establece como infracciones muy graves:</p> <p>La emisión de contenidos que de forma manifiesta fomenten el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.</p> <p>La emisión de comunicaciones comerciales que vulneren la dignidad humana o utilicen la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio.</p>

		<p>Incurrir en las conductas previstas en el artículo 44 en materia de delegación de explotación.</p> <p>La declaración falsa efectuada por el licenciatario respecto de la propiedad de bienes afectados al servicio.</p> <p>La falta de datos o su actualización en la carpeta de acceso público</p> <p>El artículo 108 establece que se aplicará la sanción de caducidad de la licencia o registro en los siguientes casos relacionados con el espectro:</p> <p>Reiteración en la alteración de parámetros técnicos que provoquen interferencia a frecuencias asignadas con fines públicos.</p> <p>Incumplimiento injustificado de la instalación de la emisora tras la adjudicación en legal tiempo y forma.</p> <p>Fraude en la titularidad de la licencia o registro.</p> <p>Transferencias no autorizadas o la aprobación, por el órgano competente de la entidad licenciataria o autorizada, de la transferencia de partes, cuotas o acciones que esta ley prohíbe.</p> <p>La declaración falsa efectuada por la entidad licenciataria o autorizada respecto de la propiedad de bienes afectados al servicio.</p> <p>La delegación de la explotación del servicio.</p> <p>La condena en proceso penal del licenciatario o entidad autorizada de cualquiera de los socios, directores, administradores o gerentes de las sociedades licenciatarias, por delitos dolosos que las beneficien.</p> <p>La realización de transferencias sin la correspondiente y previa aprobación será sancionada con la caducidad de pleno derecho de la licencia adjudicada y será nula de nulidad absoluta. (Art. 41).</p>	<p>El incumplimiento en más de un diez por ciento de los deberes de reservar el porcentaje de tiempo de emisión anual destinado a obras europeas y de financiación anticipada de la producción europea de películas cinematográficas, películas y series para televisión, así como documentales y películas y series de animación, establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 5.</p> <p>La difusión del nombre, la imagen u otros datos que permitan la identificación de los menores en el contexto de hechos delictivos o en emisiones que discutan su tutela o filiación.</p> <p>La comisión dos veces en un día y en un mismo canal de comunicación audiovisual de la infracción grave prevista en el artículo 58.6.</p>
--	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 4. Análisis comparado de la variable Concentración.**

Variable	Dimensiones	Argentina. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ley 26522/2009	España. Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual
Concentración	Límites legales a la concentración	<p>Modelo anticoncentración:</p> <p>Promover el crecimiento de nuevas voces. (Arts. 89, 145 y 151).</p> <p>Proteger la producción nacional, local e independiente. (Arts. 65 y 67).</p> <p>Establecer un mecanismo de control de concentración cruzado entre cantidad de licencias y penetración de mercados. (Art. 45).</p> <p>Previo a la adjudicación de licencias o a la autorización para la cesión de acciones o cuotas partes, se deberá verificar la existencia de vínculos societarios que exhiban procesos de integración vertical u horizontal de actividades ligadas, o no, a la comunicación social. (Art. 48).</p>	<p>Ninguna persona física o jurídica podrá adquirir una participación significativa en más de un prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva de ámbito estatal, cuando la audiencia media del conjunto de los canales de los prestadores de ámbito estatal considerados supere el veintisiete por ciento de la audiencia total durante los doce meses consecutivos anteriores a la adquisición.</p> <p>La superación del veintisiete por ciento de la audiencia total con posterioridad a la adquisición de una nueva participación significativa no tendrá ningún efecto sobre el titular de la misma.</p> <p>Las personas físicas y jurídicas nacionales de países que no sean miembros del Espacio Económico Europeo, el porcentaje total que ostenten en el capital social del prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva deberá ser, en todo momento, inferior al cincuenta por ciento del mismo.</p> <p>Ninguna persona física o jurídica podrá adquirir una participación significativa o derechos de voto en más de un prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva:</p> <p>Cuando los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito estatal acumulen derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico superiores, en su conjunto, a la capacidad técnica correspondiente a dos canales múltiplex.</p> <p>Cuando los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito autonómico acumulen derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico superiores, en su conjunto, a la capacidad técnica correspondiente a un canal múltiplex.</p> <p>Ninguna persona física o jurídica titular o participe en el capital social de un prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva de ámbito estatal podrá adquirir una participación significativa o derechos de voto en el capital de otro prestador del mismo servicio, cuando ello suponga impedir la existencia de, al menos, tres prestadores privados distintos del servicio de</p>



			comunicación audiovisual televisiva en el ámbito estatal, asegurándose el respeto al pluralismo informativo. (Art. 36).
Mecanismos de desinversión		<p>Los titulares de licencias de los servicios y registros regulados por esta ley, que a la fecha de su sanción no reúnan o no cumplan los requisitos previstos por la misma, o las personas jurídicas que al momento de entrada en vigencia de esta ley fueran titulares de una cantidad mayor de licencias, o con una composición societaria diferente a la permitida, deberán ajustarse a las disposiciones de la presente en un plazo no mayor a un año desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de transición. Vencido dicho plazo serán aplicables las medidas que al incumplimiento –en cada caso– correspondiesen.</p> <p>Al solo efecto de la adecuación prevista en este artículo, se permitirá la transferencia de licencias. (Art. 161).</p> <p>Establece un régimen especial para emisoras de baja potencia (Art. 49).</p>	No se establecen en la Ley.
Reconocimiento actores por tamaño (pequeños y grandes)		<p>Los titulares de los servicios de comunicación audiovisual tributarán un gravamen proporcional al monto de la facturación bruta correspondiente a la comercialización de publicidad tradicional y no tradicional, programas, señales, contenidos, abonos y todo otro concepto derivado de la explotación de estos servicios.. (Art. 94).</p> <p>El cálculo para el pago del gravamen se efectuará conforme a una clasificación en cuatro categorías en función del ámbito de cobertura y número de habitantes. (Art. 96).</p>	No se establecen en la Ley.

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 5. Análisis comparado de la variable Órgano Regulador.**

Variable	Argentina. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ley 26522/2009	España. Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual
Dimensiones	Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. (Art. 10).	Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. (Art. 45).
Denominación	Directorio nombrado por el Poder Ejecutivo nacional.	Serán nombrados por el Gobierno mediante Real Decreto, a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintos entre personas de reconocida competencia en materias relacionadas con el sector audiovisual en todas sus vertientes.
Forma de elección	<p>Previo a la designación, el Poder Ejecutivo nacional deberá publicar el nombre y los antecedentes curriculares de las personas propuestas para el directorio. (Art. 14).</p> <p>El presidente y los directores 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. (Art. 14).</p>	<p>No obstante lo anterior, en la primera designación de los consejeros si transcurridos dos meses desde la primera votación en el Congreso de los Diputados no se alcanzase la mayoría requerida de 3/5, esta Cámara procederá a su designación por mayoría absoluta. (Art. 49).</p>
Requisitos de los miembros (inhabilitaciones)	<p>El presidente y los directores no podrán tener intereses o vínculos con los asuntos bajo su órbita en las condiciones de la Ley 25.188.</p> <p>Los directores deben ser personas de alta calificación profesional en materia de comunicación social y poseer una reconocida trayectoria democrática y republicana, pluralista y abierta al debate y al intercambio de ideas diferentes. (Art. 14).</p>	<p>Los miembros del Consejo ejercerán su cargo con dedicación exclusiva, absoluta independencia del Consejo del Gobierno y de los operadores del sector.</p> <p>Los miembros del Consejo estarán sujetos al régimen de incompatibilidades de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. (Art. 50).</p>
Forma de composición	<p>El directorio estará conformado por un presidente y un director designados por el Poder Ejecutivo nacional; tres directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, que serán seleccionados por esta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo uno a la mayoría o primera minoría, uno a la segunda minoría y uno a la tercera minoría parlamentarias; dos directores a propuesta del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales. (Art. 14).</p>	<p>El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales estará formado por la Presidencia, la Vicepresidencia y siete consejerías. (Art. 49).</p>
Órgano regulador	El presupuesto estará conformado por:	Los recursos del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales estarán integrados

		<p>El gravamen que deben pagar los licenciatarios y demás titulares de servicios de comunicación audiovisual.</p> <p>Los importes resultantes de la aplicación de multas.</p> <p>Las donaciones y/o legados y/o subsidios que se le otorguen.</p> <p>Los recursos presupuestarios provenientes del Tesoro nacional.</p> <p>Cualquier otro ingreso que legalmente se prevea. (Art. 13).</p>	<p>por:</p> <p>a) Los bienes y valores que constituyen el patrimonio y los productos y rentas del mismo y las tasas proporcionadas y equitativas que perciba por la realización de sus actividades o la prestación de sus servicios.</p> <p>b) Las transferencias que, con cargo al Presupuesto del Estado, efectúe el Ministerio de la Presidencia. (Art. 52).</p>
<p>Competencias y atribuciones</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Aplicar, interpretar y hacer cumplir la presente ley y normas reglamentarias.</li> <li>2) Elaborar y aprobar los reglamentos que regulen el funcionamiento del directorio.</li> <li>3) Formar parte de las representaciones del Estado nacional que concurran ante los organismos internacionales que correspondan y participar en la elaboración y negociación de tratados, acuerdos o convenios internacionales de radiodifusión, telecomunicaciones en cuanto fuera pertinente por afectar las disposiciones de esta ley y los referidos a los procesos vinculados a los proyectos de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, cuando correspondiere en conjunto con otras autoridades estatales con incumbencias temáticas.</li> <li>4) Elaborar y actualizar la Norma Nacional de Servicio y las normas técnicas que regulan la actividad, en conjunto con la autoridad regulatoria y la autoridad de aplicación en materia de telecomunicaciones.</li> <li>5) Promover la participación de los servicios de comunicación audiovisual en el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.</li> <li>6) Aprobar los proyectos técnicos de las estaciones de radiodifusión, otorgar la correspondiente habilitación y aprobar el inicio de las transmisiones regulares, en conjunto con la autoridad regulatoria y la autoridad de aplicación en materia de telecomunicaciones.</li> </ol>	<p>1. Corresponde al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales en el ámbito de la actividad audiovisual de ámbito estatal el ejercicio de las siguientes funciones:</p> <p>a) Adoptar las medidas precisas para la plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en esta Ley, así como de la normativa europea exigible al sector audiovisual.</p> <p>b) Aprobar el Catálogo de acontecimientos de interés general para la sociedad, previa consulta a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y a los organizadores de las competiciones deportivas.</p> <p>c) Recibir las comunicaciones de inicio de actividad de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual.</p> <p>d) Informar el pliego de condiciones de los concursos de otorgamiento de licencias de comunicación audiovisual que convoque el órgano competente del Gobierno, y las distintas ofertas presentadas; igualmente, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales es competente para decidir sobre la renovación de dichas licencias, según lo establecido en el artículo 28, autorizar la celebración de negocios jurídicos sobre ellas y declararlas extinguidas, de conformidad con el régimen establecido en esta Ley.</p> <p>e) La llevanza del Registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual.</p>	

	<p>7) Elaborar y aprobar los pliegos de bases y condiciones para la adjudicación de servicios de comunicación audiovisual.</p> <p>8) Sustanciar los procedimientos para los concursos, adjudicación directa y autorización, según corresponda, para la explotación de servicios de comunicación audiovisual.</p> <p>9) Mantener actualizados los registros de consulta pública creados por esta ley, que deberán publicarse en el sitio de Internet de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.</p> <p>10) Velar por el desarrollo de una sana competencia y la promoción de la existencia de los más diversos medios de comunicación que sea posible, para favorecer el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y la comunicación.</p> <p>11) Adjudicar y prorrogar, en los casos que corresponda, y declarar la caducidad de las licencias, permisos y autorizaciones, sujeto a control judicial pleno y oportuno, incluso cautelar.</p> <p>12) Fiscalizar y verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente y los compromisos asumidos por los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual y radiodifusión en los aspectos técnicos, legales, administrativos y de contenidos.</p> <p>13) Promover y estimular la competencia y la inversión en el sector. Prevenir y desalentar las prácticas monopólicas, las conductas anticompetitivas, predatorias y/o de abuso de posición dominante en el marco de las funciones asignadas a este organismo u otros con competencia en la materia.</p> <p>14) Aplicar las sanciones correspondientes por incumplimiento de la presente ley, sus reglamentaciones y sus actos administrativos, bajo control judicial pleno y oportuno, incluso cautelar.</p> <p>15) Declarar la ilegalidad de las estaciones y/o emisiones y promover la consecuente actuación judicial, incluso cautelar, adoptando las medidas</p>	<p>f) Verificar las condiciones de los artículos 36 y 37 de la Ley en materia de limitación de adquisición de participaciones entre operadores del servicio de comunicación audiovisual e informar dichas operaciones cuando, por constituir operaciones de concentración, deban ser autorizadas por la Comisión Nacional de la Competencia.</p> <p>g) Certificar la emisión en cadena por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual radiofónica que así lo comunicasen, e instar su inscripción, cuando proceda, en el Registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual.</p> <p>h) Velar por el mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y fiable en los sistemas de medición de audiencias, y plural.</p> <p>i) Vigilar el cumplimiento de la misión de servicio de los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual y la adecuación de los recursos públicos asignados para ello.</p> <p>j) Evaluar el efecto de nuevos entrantes tecnológicos en el mercado audiovisual, y de nuevos servicios significativos en relación con posibles modificaciones en la definición y ampliación de la encomienda de servicio público.</p> <p>k) Arbitrar, cuando así se hubiera acordado previamente por las partes, en los conflictos que puedan surgir entre los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, así como en aquellos que se produzcan entre productores audiovisuales, proveedores de contenidos, titulares de canales y prestadores de servicios de comunicación audiovisual. A estos efectos, los laudos que dicte tendrán los efectos establecidos en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre de Arbitraje; su revisión, anulación y ejecución forzosa se acomodarán a lo dispuesto en la citada Ley.</p> <p>l) Ejercer las competencias que esta ley le confiere en relación con el cine.</p> <p>m) El ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos en esta ley.</p>
--	---	--

	<p>necesarias para lograr el cese de las emisiones declaradas ilegales.</p> <p>16) Fiscalizar, percibir y administrar los fondos provenientes de gravámenes, tasas y multas, y administrar los bienes y recursos del organismo.</p> <p>17) Resolver en instancia administrativa los recursos y reclamos del público u otras partes interesadas.</p> <p>18) Modificar, sobre bases legales o técnicas, los parámetros técnicos asignados a una licencia, permiso o autorización, por los servicios registrados.</p> <p>19) Garantizar el respeto a la Constitución Nacional, las leyes y Tratados Internacionales en los contenidos emitidos por los servicios de comunicación audiovisual.</p> <p>20) Mantener y actualizar los registros públicos a que se refiere la presente.</p> <p>21) Registrar y habilitar al personal técnico y de locución que se desempeñe en los servicios de radiodifusión y de comunicación audiovisual cuando fuere pertinente, así como proveer a su formación y capacitación.</p> <p>22) Recibir en sus delegaciones y canalizar las presentaciones dirigidas a la Defensoría del Público.</p> <p>23) Crear y administrar el Fondo de Jerarquización del personal afectado a su funcionamiento.</p> <p>24) Proveer los recursos necesarios para el funcionamiento del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual.</p> <p>25) Ejercer su conducción administrativa y técnica.</p> <p>26) Establecer su estructura organizativa y funcional.</p>	<p>n) Velar por el cumplimiento de todas las disposiciones de esta Ley y ejercer las facultades en ella previstas para garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en la misma.</p> <p>o) Velar por la promoción de la alfabetización mediática en el ámbito audiovisual con la finalidad de fomentar la adquisición de la máxima competencia mediática por parte de la ciudadanía.</p> <p>p) Ejercer cuantas atribuciones le atribuye esta Ley y cualesquiera otras que le sean encomendadas.</p> <p>2. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales asesorará a las Cortes Generales, al Gobierno, a los organismos reguladores y, a petición de ellas, a las autoridades audiovisuales independientes autonómicas en las materias relacionadas con el sector audiovisual.</p> <p>En particular corresponde al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales:</p> <p>a) Emitir un informe previo sobre los proyectos y disposiciones que puedan afectar al sector audiovisual.</p> <p>b) Proponer al Gobierno la elaboración de disposiciones de carácter general relativas a la actividad audiovisual.</p> <p>c) Remitir anualmente al Gobierno y a la Cortes Generales informe preceptivo sobre el sector audiovisual</p> <p>d) Elaborar estudios, informes, balances estadísticos y dictámenes sobre materias de su competencia a instancia propia o a iniciativa de las Cortes Generales o el Gobierno sobre cualquiera de las materias de su competencia.</p> <p>e) Informar preceptivamente en los procedimientos iniciados, por cualquier órgano regulador de ámbito estatal que afecten o puedan afectar al sector audiovisual.</p>
--	---	---

	<p>27) Elaborar el presupuesto anual de gastos, el cálculo de recursos y la cuenta de inversión.</p> <p>28) Aceptar subsidios, legados y donaciones.</p> <p>29) Comprar, gravar y vender bienes muebles e inmuebles, conforme la normativa vigente.</p> <p>30) Celebrar toda clase de contratos y convenios de reciprocidad o de prestación de servicios con otros organismos, entidades o personas físicas o jurídicas, conforme la normativa vigente.</p> <p>31) Contratar créditos con arreglo a lo dispuesto por la normativa vigente.</p> <p>32) Nombrar, promover y remover a su personal.</p> <p>33) Dictar los reglamentos, las resoluciones y las normas de procedimiento que resulten necesarios para el mejor ejercicio de sus funciones.</p> <p>34) Responder a los requerimientos del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, del defensor del Público, y de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual.</p> <p>35) Realizar periódicamente los estudios técnicos para evaluar el nivel y efectos de las emisiones radioeléctricas en el cuerpo humano y en el ambiente, al efecto de impedir todo tipo de emisiones que resulten nocivas a la salud o provoquen daño ambiental a los fines de ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes. (Art. 12)</p>	<p>f) Elaborar un informe anual sobre el nivel de alfabetización mediática, siguiendo los indicadores de medición utilizados por la Comisión Europea u otros indicadores que el propio Consejo Estatal de Medios Audiovisuales pueda considerar de interés.</p> <p>3. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales podrá coordinar su actividad con las autoridades audiovisuales europeas y autonómicas, con las que a tal fin suscribirá convenios de colaboración, con especial atención al principio de eficiencia y economía administrativa.</p> <p>4. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales colaborará con las Administraciones responsables de las Telecomunicaciones y en particular con la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones y la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones. (Art. 47).</p>
<p>La autoridad de aplicación deberá elevar un informe al Poder Ejecutivo nacional y a la Comisión Bicameral, en forma bianual, analizando la adecuación de las reglas sobre multiplicidad de licencias y no concurrencia con el objeto de optimizar el uso del espectro por la aplicación de nuevas tecnologías. (Art. 47).</p>	<p>El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales podrá:</p> <p>1. Dictar las disposiciones y actos precisos para el adecuado ejercicio de las competencias que le atribuye la presente Ley y para el desarrollo de aquellas normas que le habiliten expresamente al efecto. Las disposiciones adoptarán la</p>	

		<p>denominación de «Instrucción» cuando tengan carácter vinculante, y de «Recomendación» en caso contrario.</p> <p>2. Requerir a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual los datos necesarios para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones. La información obtenida será confidencial y no podrá ser utilizada para fines distintos a los previstos en la legislación audiovisual.</p> <p>3. Realizar inspecciones, a cuyo efecto, el personal dependiente del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales tiene la condición de autoridad pública.</p> <p>4. Requerir el cese de aquellas prácticas que contravengan las disposiciones establecidas en esta Ley y sus normas de desarrollo.</p> <p>5. Adoptar las medidas provisionales necesarias para garantizar la eficacia de sus resoluciones en los términos previstos en el artículo 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.</p> <p>6. Instruir y sancionar las conductas tipificadas como infracciones en esta Ley cuando se produzcan en el mercado audiovisual estatal. (Art. 48).</p> <p>Tiene por finalidad velar y garantizar el cumplimiento de los siguientes objetivos:</p> <p>El libre ejercicio de la comunicación audiovisual en materia de radio, televisión y servicios conexos e interactivos en las condiciones previstas en la presente Ley.</p> <p>La plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en esta Ley: en especial todo lo referente al menor.</p> <p>La transparencia y el pluralismo del sector de los medios de comunicación audiovisual.</p> <p>La independencia e imparcialidad del sector público estatal de radio, televisión y servicios conexos e interactivos, y el cumplimiento de la misión de servicio público que le sea encomendada. (Art. 45)</p>	<p>El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales elevará anualmente a las Cortes</p>
	<p>0 2 - - 0</p>	<p>La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual será objeto</p>	

		<p>de control por parte de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación. Es obligación permanente e inexcusable del directorio dar a sus actos publicidad y transparencia en materia de recursos, gastos, nombramientos de personal y contrataciones. (Art. 12).</p>	<p>Generales un informe sobre el desarrollo de sus actividades y sobre la situación del mercado audiovisual. La Presidencia del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales comparecerá ante la Comisión parlamentaria competente para dar cuenta de tal informe, así como cuantas veces sea requerido para ello. (Art. 53).</p>
	<p>Duración del mandato</p>	<p>El presidente y los directores durarán en sus cargos cuatro años y podrán ser reelegidos por un período. La conformación del directorio se efectuará dentro de los dos años anteriores a la finalización del mandato del titular del Poder Ejecutivo nacional, debiendo existir dos años de diferencia entre el inicio del mandato de los directores y del Poder Ejecutivo nacional. (Art. 14).</p>	<p>El mandato de los integrantes del Consejo tendrá una duración de seis años, no renovable. Si durante el período de duración de su mandato se produjera el cese, su sucesor será nombrado por el tiempo que reste.</p> <p>El Consejo se renovará parcialmente cada tres años, por grupos de cuatro y cinco de sus integrantes, alternativamente. (Art. 50).</p>

Fuente: elaboración propia.



**Tabla 6. Consejo Federal de Comunicación Audiovisual contemplado en la LSCA.**

Consejo Federal de Comunicación Audiovisual.	
Denominación	Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Se crea en el ámbito de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. (Art. 15).
Forma de elección	Designados por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta de los sectores y jurisdicciones. (Art. 16).
Requisitos de los miembros (inhabilitaciones)	No se especifica en la Ley.
Forma de composición	<p>Un representante de cada una de las provincias y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicha representación se corresponderá con la máxima autoridad política provincial en la materia.</p> <p>Tres representantes por las entidades que agrupen a los prestadores privados de carácter comercial.</p> <p>Tres representantes por las entidades que agrupen a los prestadores sin fines de lucro.</p> <p>Un representante de las emisoras de las universidades nacionales.</p> <p>Un representante de las universidades nacionales que tengan facultades o carreras de comunicación.</p> <p>Un representante de los medios públicos de todos los ámbitos y jurisdicciones.</p> <p>Tres representantes de las entidades sindicales de los trabajadores de los medios de comunicación.</p> <p>Un representante de las sociedades gestoras de derechos.</p>
Forma de financiación	<p>Un representante por los Pueblos Originarios reconocidos ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). (Art. 16).</p> <p>El artículo 97 especifica que el veintiocho por ciento de los fondos recaudados por los gravámenes aplicados a los titulares de servicios de comunicación audiovisual irá destinado a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, incluyendo los fondos para el funcionamiento del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual.</p>
Competencias y atribuciones	<p>a) Colaborar y asesorar en el diseño de la política pública de radiodifusión.</p> <p>b) Proponer pautas para la elaboración de los pliegos de bases y condiciones para los llamados a concurso o adjudicación directa de licencias.</p> <p>c) Confeccionar y elevar a la consideración del Poder Ejecutivo nacional el listado de eventos de trascendente interés público mencionado en el articulado del título III capítulo VII de esta ley.</p> <p>d) Presentar ante el defensor del Público los requerimientos del público cuando se solicitare esa intervención por parte de los interesados o cuando, por la</p>

	<p>relevancia institucional del reclamo, considerase oportuno intervenir en su tramitación.</p> <p>e) Brindar a la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual un informe anual sobre el estado de cumplimiento de la ley y del desarrollo de la radiodifusión en la República Argentina.</p> <p>f) Convocar anualmente a los integrantes del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, a efectos de recibir un informe pormenorizado de gestión.</p> <p>g) Dictar su reglamento interno.</p> <p>h) Asesorar a la autoridad de aplicación a su solicitud.</p> <p>i) Proponer la adopción de medidas a la autoridad de aplicación.</p> <p>j) Proponer a los jurados de los concursos.</p> <p>k) Crear comisiones permanentes o ad hoc para el tratamiento de temáticas específicas en el marco de sus competencias.</p> <p>l) Entender en los criterios de elaboración del Plan de Servicios.</p> <p>m) Seleccionar, con base en un modelo objetivo de evaluación, los proyectos que se presenten al Fondo de Fomento Concursable.</p> <p>n) Proponer para su nombramiento por parte del Poder Ejecutivo nacional, dos directores de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales.</p> <p>ñ) Proponer para su nombramiento por parte del Poder Ejecutivo nacional, dos directores de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales.</p> <p>o) Remover a los directores de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual por el voto de los dos tercios (2/3) del total de sus integrantes 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. (Art. 15)</p> <p>El Consejo Federal de Comunicación Audiovisual se reunirá, como mínimo, cada seis meses o extraordinariamente a solicitud de al menos el veinticinco por ciento de sus miembros. El quórum se conformará, tanto en convocatorias ordinarias como extraordinarias, con la mayoría absoluta del total de sus miembros. (Art. 16).</p>
Obligaciones (rendición de cuentas)	

	<p>Los representantes designados durarán dos años en su función, se desempeñarán en forma honoraria y podrán ser sustituidos o removidos por el Poder Ejecutivo nacional a solicitud expresa de la misma entidad que los propuso. De entre sus miembros elegirán un presidente y un vicepresidente, cargos que durarán dos años pudiendo ser reelegidos, en caso de que sean designados nuevamente. (Art. 16).</p>	
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 7. Análisis comparado de la variable Monitorco.**

Variable	Dimensiones	Argentina. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ley 26522/2009	España. Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual
Monitorco	Mecanismos (audiencias públicas, rendiciones de cuentas...)	<p>Toda persona que acredite interés podrá requerir a la autoridad de aplicación competente el cumplimiento por parte de los servicios de comunicación audiovisual de las obligaciones previstas en esta ley.</p> <p>Este derecho incluye el de participar en las audiencias públicas establecidas como requisito de prórrogas de licencias, entre otras. (Art. 2).</p> <p>La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual será objeto de control por parte de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación. Es obligación permanente e inexcusable del directorio dar a sus actos publicidad y transparencia en materia de recursos, gastos, nombramientos de personal y contrataciones. (Art.12).</p> <p>El artículo 19 establece entre las misiones de la Defensoría del Público la convocatoria de audiencias públicas en diferentes regiones del país a efectos de evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión.</p> <p>El artículo 93 establece que a fin de garantizar la participación ciudadana, la universalización del acceso a nuevas tecnologías y la satisfacción de los objetivos previstos en la presente ley, previo a cualquier toma de decisión, en materia de transición a los servicios digitales, se deberán cumplir con la sustanciación de un procedimiento de elaboración participativa de normas y otro de audiencias públicas, de acuerdo con las normas y principios pertinentes.</p> <p>El artículo 130 establece como competencia del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos la convocatoria de audiencias públicas para evaluar la programación, los contenidos y el funcionamiento de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado</p>	<p>El artículo 9 establece que cualquier persona física o jurídica puede solicitar a la autoridad audiovisual competente el control de la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación. La autoridad, si lo considera oportuno, dictará recomendaciones para un mejor cumplimiento de la normativa vigente.</p> <p>El artículo 12 contempla el derecho a la autoregulación del prestador del servicio de comunicación audiovisual.</p>
	Organismos específicos	<p>Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (Arts. 15-16).</p> <p>Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia. (Art. 17).</p> <p>Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. (Art. 18).</p> <p>Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. (Art. 19).</p> <p>Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos. (Arts. 124-130).</p>	<p>Comité Consultivo del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. (Art. 51).</p> <p>Agencia Estatal de Radiocomunicaciones. (Disposición adicional primera).</p>

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 8. Comité Consultivo del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales contemplado en la LGCA.**

Comité Consultivo del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. (Art. 51).	
Denominación	No se especifica en la Ley.
Forma de elección	La condición de miembro del Comité Consultivo no exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración. (Art. 51).
Requisitos de los miembros (inhabilitaciones)	
Forma de composición	El Comité Consultivo estará presidido por el Presidente del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales que no dispondrá de voto en relación con sus informes.  El número de miembros del Comité y la forma de su designación se determinará reglamentariamente. Los miembros serán designados en representación de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito estatal, de las organizaciones representativas del sector de la producción audiovisual y de los anunciantes, de los sindicatos más representativos del sector a nivel estatal, de asociaciones de defensa de los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual, con representación acreditada en ámbito estatal, así como del Consejo de Consumidores y Usuarios. (Art. 51).
Forma de financiación	No se especifica en la Ley.
Competencias y atribuciones	Informar con carácter general sobre las orientaciones de la política audiovisual, la situación del sector y la oferta de programación de los servicios de comunicación audiovisual;  Ser consultado respecto de las propuestas de disposiciones del Consejo y sobre los criterios de interpretaciones y aplicación del régimen de infracciones y sanciones previstas en esta Ley.  Informar y asesorar a petición del Consejo sobre todos aquellos asuntos que les sean sometidos a su consideración.  Elevar al Consejo cualesquiera informes y propuestas que estime oportuno relacionados con el funcionamiento del sector audiovisual. (Art. 51). El Comité Consultivo del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales será convocado cada cuatro meses al objeto de ser informado periódicamente por el Consejo de las actuaciones por él desarrolladas. (Art. 51).
Obligaciones (rendición de cuentas)	
Duración del mandato	No se especifica en la Ley.

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 9. Organismos específicos de monitoreo establecidos por la LSCA.**

<b>Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. Se crea en el ámbito del Congreso Nacional. (Art. 18).</b>	
Forma de elección	La Comisión Bicameral se integrará por ocho senadores y ocho diputados nacionales, según resolución de cada Cámara. (Art. 18).
Requisitos de los miembros	No se especifica en la Ley.
Forma de composición	No se especifica en la Ley.
Forma de financiación	No se especifica en la Ley.
Competencias y atribuciones	<p>a) Proponer al Poder Ejecutivo nacional los candidatos para la designación de tres miembros del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, y de tres miembros del directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y del titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual por resolución conjunta de ambas Cámaras.</p> <p>b) Recibir y evaluar el informe presentado por el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos e informar a sus respectivos cuerpos orgánicos, dando a publicidad sus conclusiones.</p> <p>c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones referidas a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.</p> <p>d) Evaluar el desempeño de los miembros del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y del defensor del Público.</p> <p>e) Dictaminar sobre la remoción por incumplimiento o mal desempeño de su cargo al defensor del Público, en 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.</p>
Obligaciones	No se especifica en la Ley.
Duración del mandato	De entre sus miembros elegirán un presidente, un vicepresidente y un secretario, cargos que serán ejercidos anualmente en forma alternada por un representante de cada Cámara. (Art. 18).
<b>Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. (Art. 19). Su ámbito de actuación y dependencia orgánica será la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. (Art. 20).</b>	
Forma de elección	El titular de la Defensoría del Público será designado por resolución conjunta de ambas Cámaras, a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. (Art. 20).
Requisitos de los miembros	Previo a la designación, el Congreso de la Nación deberá publicar el nombre y los antecedentes curriculares de la persona propuesta para la Defensoría del Público y garantizar los mecanismos suficientes para que los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos puedan presentar las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto del candidato. (Art. 20).
Forma de	El titular deberá reunir los mismos requisitos que los exigidos para integrar el directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. (Art. 20).
	El defensor del Público no podrá tener intereses o vínculos con los asuntos bajo su órbita en las condiciones de la Ley 25.188. (Art. 20).
	No se especifica en la Ley, tan solo se detalla la figura del titular.

composición	
Forma de financiación	El artículo 97 especifica que el cinco por ciento de los fondos recaudados por los gravámenes aplicados a los titulares de servicios de comunicación audiovisual irá destinado a la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.
Competencias y atribuciones	<p>a) Recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados por la presente teniendo legitimación judicial y extrajudicial para actuar de oficio, por sí y/o en representación de terceros, ante toda clase de autoridad administrativa o judicial. No obstará a su legitimación judicial la existencia o no de causa individual, siendo su legitimación tanto subjetiva como objetiva y por los derechos de incidencia colectiva previstos expresa o implícitamente en la Constitución Nacional y otros que hacen al desarrollo del Estado democrático y social de derecho y a la forma republicana de gobierno.</p> <p>b) Llevar un registro de las consultas, reclamos y denuncias presentados por los usuarios en forma pública o privada y a través de los medios habilitados a tal efecto.</p> <p>c) Convocar a las organizaciones intermedias públicas o privadas, centros de estudios e investigación u otras entidades de bien público en general, para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación.</p> <p>d) Realizar un seguimiento de los reclamos y denuncias presentados e informar a las autoridades competentes, a los interesados, a la prensa y al público en general sobre sus resultados y publicar sus resultados.</p> <p>e) Presentar ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual un informe anual de sus actuaciones.</p> <p>f) Convocar a audiencias públicas en diferentes regiones del país a efecto de evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión y participar en aquellas vistas por la presente o convocadas por las autoridades en la materia.</p> <p>g) Proponer modificaciones de normas reglamentarias en las áreas vinculadas con su competencia o cuestionar judicialmente la legalidad o razonabilidad de las existentes o que se dicten en el futuro, sin plazo de caducidad, dejando a salvo el respeto a la autoridad de cosa juzgada judicial.</p> <p>h) Formular recomendaciones públicas a las autoridades con competencia en materia de radiodifusión, las cuales serán de tratamiento obligatorio.</p> <p>i) Representar los intereses del público y de la colectividad, en forma individual o en su conjunto, en sede administrativa o judicial, con legitimación procesal en virtud de la cual puede solicitar la anulación de actos generales o particulares, la emisión, modificación o sustitución de actos, y otras peticiones cautelares o de fondo necesarias para el mejor desempeño de su función. (Art. 19).</p>
Obligaciones	La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual se expresará a través de recomendaciones públicas a los titulares, autoridades o profesionales de los medios de comunicación social contemplados en esta ley, o de presentaciones administrativas o judiciales en las que se les ordene ajustar sus comportamientos al ordenamiento jurídico en cuanto se aparten de él, en los casos ocurientes. (Art. 19).
Duración del mandato	El mandato del titular será de cuatro (4) años, pudiendo ser renovado por única vez. (Art. 20).
<b>Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos. (Arts. 124-130).</b>	
Forma de elección	Los designará el Poder Ejecutivo nacional de acuerdo con el siguiente procedimiento:

	<p>Dos a propuesta de las facultades y carreras de comunicación social o audiovisual o periodismo de universidades nacionales.</p> <p>Tres a propuesta de los sindicatos con personería gremial del sector con mayor cantidad de afiliados desempeñándose en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado en el momento de la designación.</p> <p>Dos por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o representativas de públicos o audiencias.</p> <p>Seis a propuesta de los gobiernos jurisdiccionales de las regiones geográficas del NOA, NEA, Cuyo, Centro, Patagonia, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</p> <p>Uno a propuesta del Consejo Federal de Educación.</p> <p>Dos a propuesta del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia que representen a entidades u organizaciones de productores de contenidos de televisión educativa, infantil o documental.</p> <p>Uno a propuesta de los Pueblos Originarios. (Art. 124).</p> <p>Estará integrado por miembros de reconocida trayectoria en los ámbitos de la cultura, educación o la comunicación del país. (Art. 124).</p>
Requisitos de los miembros	Art. 124.
Forma de composición	A fin de garantizar el mejor funcionamiento del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos, el directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado asignará los recursos físicos, financieros y humanos que estime necesarios para su gestión. (Art. 129).
Forma de financiación	Convocar a audiencias públicas para evaluar la programación, los contenidos y el funcionamiento de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.
Competencias y atribuciones	<p>b) Aportar propuestas destinadas a mejorar el funcionamiento de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.</p> <p>c) Habilitar canales de comunicación directa con los ciudadanos cualquiera sea su localización geográfica y nivel socioeconómico.</p> <p>d) Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos de creación de la presente ley y denunciar su incumplimiento ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual.</p> <p>e) Convocar semestralmente a los integrantes del directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado a efectos de recibir un informe de gestión.</p> <p>f) Presentar sus conclusiones respecto del informe de gestión presentado por el directorio a la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. (Art. 130).</p>



Obligaciones	No se especifican en la Ley.
Duración del mandato	El desempeño de cargos en el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos durará dos (2) años, pudiendo sus integrantes ser reelectos por sus respectivas entidades. Tal desempeño tendrá carácter honorario, no percibiendo remuneración alguna por la tarea desarrollada. (Art. 125).
<b>Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia. (Art. 17).</b>	
Forma de elección	Dependiente de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. (Art. 17).
Requisitos de los miembros	Tener reconocida trayectoria en el tema o ser representantes de niños o adolescentes. (Art. 17).
Forma de composición	De ser multidisciplinario, pluralista, y federal, integrado por personas y organizaciones sociales con reconocida trayectoria en el tema y por representantes de niños, niñas y adolescentes. (Art. 17).
Forma de financiación	No se especifica en la Ley.
Competencias y atribuciones	<p>Su funcionamiento será reglamentado por la autoridad de aplicación de la ley. El mismo tendrá entre sus funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La elaboración de propuestas dirigidas a incrementar la calidad de la programación dirigida a los niños, niñas y adolescentes.</li> <li>b) Establecer criterios y diagnósticos de contenidos recomendados o prioritarios y, asimismo, señalar los contenidos inconvenientes o dañinos para los niños, niñas y adolescentes, con el aval de argumentos teóricos y análisis empíricos.</li> <li>c) Seleccionar con base en un modelo objetivo de evaluación los proyectos que se presenten al Fondo de Fomento Concursable previsto en el artículo 153.</li> <li>d) Propiciar la realización de investigaciones y estudios sobre audiovisual e infancia y de programas de capacitación en la especialidad.</li> <li>e) Apoyar a los concursos, premios y festivales de cine, video y televisión para niños, niñas y adolescentes y los cursos, seminarios y actividades que aborden la relación entre audiovisual e infancia que se realicen en el país, así como los intercambios con otros festivales, eventos y centros de investigación internacionales, en el marco de los convenios sobre audiovisual y cooperación cultural suscriptos o a suscribirse.</li> <li>f) Promover una participación destacada de la República Argentina en las cumbres mundiales de medios para niños, niñas y adolescentes que se vieren realizando en distintos países del mundo de manera bianual y apoyar las acciones preparatorias que se realicen en el país a tal fin.</li> <li>g) Formular un plan de acción para el fortalecimiento de las Relaciones del Campo Audiovisual que comprende cine, televisión, video, videojuegos, informática y otros medios y soportes que utilicen el lenguaje audiovisual, con la cultura y la educación.</li> <li>h) Proponer a los representantes del sector ante el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos.</li> <li>i) Promover la producción de contenidos para niños, niñas y adolescentes con discapacidad. (Art. 17).</li> </ul>
Obligaciones	No se especifica en la Ley.

Duración del mandato	No se especifica en la Ley.
----------------------	-----------------------------

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 10. Análisis comparado variable Contenidos.**

Variable	Dimensiones	Argentina. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ley 26522/2009	España. Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual
Contenidos	Regulación de contenidos	<p>Los servicios de radiodifusión sonora privados y no estatales deberán emitir un mínimo del 50% de producción propia que incluya noticieros o informativos locales. (Art. 65).</p> <p>Los servicios de radiodifusión sonora, titularidad de los Estados provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios y universidades nacionales deberán emitir un mínimo del 20% del total de la programación para difusión de contenidos educativos, culturales y de bien público. (Art. 65).</p> <p>Los servicios de radiodifusión televisiva abierta deberán emitir un mínimo del 30% de producción propia que incluya informativos locales. (Art. 65).</p> <p>Los servicios de radiodifusión sonora privados y no estatales deberán:</p>	<p>No se establecen en la Ley.</p>
	Cuotas de programación	<p>Emitir un mínimo del 50% de producción propia.</p> <p>Emitir un mínimo de 70% de producción nacional.</p> <p>Como mínimo el 30% de la música emitida deberá ser de origen nacional, sea de autores o intérpretes nacionales, cualquiera sea el tipo de música de que se trate por cada media jornada de transmisión. (Art. 65).</p>	<p>Los prestadores del servicio de comunicación televisiva de cobertura estatal o autonómica deben reservar a obras europeas el 51% del tiempo de emisión anual de su programación. A su vez, el 50% de esa cuota queda reservado para obras europeas en cualquiera de las lenguas españolas. En todo caso, el 10% del tiempo de emisión estará reservado a obras europeas de productores independientes del prestador de servicio y la mitad de ese 10% debe haber sido producida en los últimos cinco años. El tiempo de emisión a que se refiere este número se computará con exclusión del dedicado a informaciones, manifestaciones deportivas, juegos, publicidad, servicios de teletexto y televenta. (Art. 5).</p>
	Por origen (nacional/extranjero)	<p>Los servicios de radiodifusión sonora, titularidad de los Estados provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios y universidades nacionales deberán emitir un mínimo del 60% de producción local y propia, que incluya noticieros o informativos locales. (Art. 65).</p> <p>Los servicios de radiodifusión televisiva abierta deberán:</p> <p>emitir un mínimo del 60% de producción nacional.</p> <p>emitir un mínimo del 30% de producción propia.</p>	<p>Los prestadores de un catálogo de programas deben reservar a obras europeas el 30% del catálogo. De esa reserva la mitad lo será en alguna de las lenguas oficiales de España. (Art. 5).</p>

	<p>emitir un mínimo del 30% de producción local independiente cuando se trate de estaciones localizadas en ciudades con más de 1 millón 500 mil habitantes. Cuando se encuentren localizados en poblaciones de más de 600 mil habitantes, deberán emitir un mínimo del 15% de producción local independiente y un mínimo del 10% en otras localizaciones. (Art. 65).</p> <p>Los servicios de televisión por suscripción no satelital deberán incluir como mínimo una señal de producción local propia que satisfaga las mismas condiciones que esta ley establece para las emisiones de televisión abierta, por cada licencia o área jurisdiccional que autorice el tendido. En el caso de servicios localizados en ciudades con menos de 6 mil habitantes el servicio podrá ser ofrecido por una señal regional. (Art. 65).</p> <p>Los servicios de televisión por suscripción satelital deberán incluir como mínimo una señal de producción nacional propia que satisfaga las mismas condiciones que esta ley establece para las emisiones de televisión abierta.</p> <p>Los servicios de televisión por suscripción deberán incluir en su grilla de canales un mínimo de señales originadas en países del MERCOSUR y en países latinoamericanos con los que la República Argentina haya suscripto o suscriba a futuro convenios a tal efecto, y que deberán estar inscriptas en el registro de señales previsto en esta ley. (Art. 65).</p>			
	<p>Los licenciatarios de servicios de televisión abierta deberán exhibir en estreno televisivo en sus respectivas áreas de cobertura, y por año calendario, ocho películas de largometraje nacionales, pudiendo optar por incluir en la misma cantidad hasta tres telefilmes nacionales, en ambos casos producidos mayoritariamente por productoras independientes nacionales, cuyos derechos de antena hubieran sido adquiridos con anterioridad a la iniciación del rodaje.</p> <p>Todos los licenciatarios de servicios de televisión por suscripción del país y los licenciatarios de servicios de televisión abierta cuya área de cobertura total comprenda menos del 20% de la población del país podrán optar por cumplir la cuota de pantalla adquiriendo, con anterioridad al rodaje, derechos de antena de películas nacionales y telefilmes producidos por productoras independientes nacionales, por el valor 0,50% de la facturación bruta anual del año anterior.</p> <p>Las señales que no fueren consideradas nacionales, autorizadas a ser</p>			

			<p>retransmitidas por los servicios de televisión por suscripción, que difundieren programas de ficción en un total superior al 50% de su programación diaria, deberán destinar el valor del 0,50% de la facturación bruta anual del año anterior a la adquisición, con anterioridad a la iniciación del rodaje, de derechos de antena de películas nacionales. (Art. 67).</p> <p>Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado deberá difundir como mínimo 60% de producción propia y un 20% de producciones independientes en todos los medios a su cargo. (Art. 123).</p> <p>La reglamentación determinará la existencia de una cantidad mínima de horas de producción y transmisión de material audiovisual específico para niños y niñas en todos los canales de televisión abierta, cuyo origen sea como mínimo el 50% de producción nacional y establecerá las condiciones para la inserción de una advertencia explícita previa cuando por necesidad de brindar información a la audiencia (noticieros/flashses) pueden vulnerarse los principios de protección al menor en horarios no reservados para un público adulto. (Art. 68).</p>	
			<p>Las personas con discapacidad visual o auditiva tienen el derecho a una accesibilidad universal a la comunicación audiovisual, de acuerdo con las posibilidades tecnológicas.</p> <p>Las personas con discapacidad auditiva tienen el derecho a que la comunicación audiovisual televisiva, en abierto y cobertura estatal o autonómica, subtitule el 75% de los programas y cuente al menos con dos horas a la semana de interpretación con lengua de signos.</p> <p>Las personas con discapacidad visual tienen el derecho a que la comunicación audiovisual televisiva, en abierto y cobertura estatal o autonómica, cuente al menos con dos horas audiodescritas a la semana.</p> <p>Los poderes públicos y los prestadores fomentarán el disfrute pleno de la comunicación audiovisual para las personas con discapacidad y el uso de buenas prácticas que evite cualquier discriminación o repercusión negativa hacia dichas personas. Con objeto de garantizar la calidad del servicio y la satisfacción de las personas destinatarias, los prestadores del servicio de comunicación audiovisual deberán atenderse, en la aplicación de las medidas de accesibilidad, a las normas técnicas vigentes en cada momento en relación con la subtitulación, la emisión en lengua de signos y la audio-descripción. Los prestadores de servicios de comunicación audiovisual podrán emplear, excepto</p>	
	Acceso	Regulación	<p>Infantill</p>	
			<p>No se establecen en la Ley.</p>	
			<p>Las emisiones de televisión abierta, la señal local de producción propia en los sistemas por suscripción y los programas informativos, educativos, culturales y de interés general de producción nacional, deben incorporar medios de comunicación visual adicional en el que se utilice subtítulo oculto (closed caption), lenguaje de señas y audio descripción, para la recepción por personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas que puedan tener dificultades para acceder a los contenidos. (Art. 66).</p>	



		<p>h) La publicidad destinada a niñas y niños no debe incitar a la compra de productos explotando su inexperiencia y credulidad.</p> <p>i) Los avisos publicitarios no importarán discriminaciones de raza, etnia, género, orientación sexual, ideológicos, socioeconómicos o nacionalidad, entre otros; no menoscabarán la dignidad humana, no ofenderán convicciones morales o religiosas, no inducirán a comportamientos perjudiciales para el ambiente o la salud física y moral de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>j) La publicidad que estimule el consumo de bebidas alcohólicas o tabaco o sus fabricantes sólo podrá ser realizada de acuerdo con las restricciones legales que afectan a esos productos. Los programas dedicados exclusivamente a la promoción o venta de productos sólo se podrán emitir en las señales de servicios de comunicación audiovisual expresamente autorizadas para tal fin por la autoridad de aplicación y de acuerdo con la reglamentación correspondiente.</p> <p>l) Los anuncios, avisos y mensajes publicitarios promocionando tratamientos estéticos y/o actividades vinculadas al ejercicio profesional en el área de la salud deberán contar con la autorización de la autoridad competente para ser difundidos y estar en un todo de acuerdo con las restricciones legales que afectasen a esos productos o servicios.</p> <p>m) La publicidad de juegos de azar deberá contar con la previa autorización de la autoridad competente.</p> <p>n) La instrumentación de un mecanismo de control sistematizado que facilite la verificación de su efectiva emisión.</p> <p>ñ) Cada tanda publicitaria televisiva se deberá iniciar y concluir con el signo identificatorio del canal o señal, a fin de distinguirla del resto de la programación.</p> <p>o) La emisión de publicidad deberá respetar las incumbencias profesionales<sup>83</sup>.</p> <p>p) Los programas de publicidad de productos, informales y otros de similar</p>	<p>Las comunicaciones comerciales no deberán producir perjuicio moral o físico a los menores. En consecuencia tendrán las siguientes limitaciones:</p> <p>No deben incitar directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad.</p> <p>No deben animar directamente a los menores a que persuadan a sus padres o terceros para que compren bienes o servicios publicitados.</p> <p>No deben explotar la especial relación de confianza que los menores depositan en sus padres, profesores, u otras personas.</p> <p>No deben mostrar, sin motivos justificados, a menores en situaciones peligrosas.</p> <p>No deben incitar conductas que favorezcan la desigualdad entre hombres y mujeres.</p> <p>Las comunicaciones comerciales sobre productos especialmente dirigidos a menores, como los juguetes, no deberán inducir a error sobre las características de los mismos, ni sobre su seguridad, ni tampoco sobre la capacidad y aptitudes necesarias en el menor para utilizarlas sin producir daño para sí o a terceros. (Art. 7).</p>
--	--	--	--

		<p>naturaleza no podrán ser contabilizados a los fines del cumplimiento de las cuotas de programación propia y deberán ajustarse a las pautas que fije la autoridad de aplicación para su emisión. (Art. 81)</p> <p>Toda inversión en publicidad a ser difundida mediante servicios de radiodifusión que no cumplieran con la condición de señal nacional será exceptuada de los derechos de deducción previstos en el artículo 80 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1997) y sus modificatorias. (Art. 83).</p>	<p>Los prestadores privados del servicio de comunicación audiovisual tienen el derecho a crear canales dedicados exclusivamente a emitir mensajes publicitarios y mensajes de venta por televisión. Los mensajes de los citados programas están sometidos al régimen general dispuesto en esta sección, excepto en lo relativo a las limitaciones de tiempo para los mensajes publicitarios a que se refiere el artículo 14, y en la normativa específica sobre publicidad. La publicidad televisiva y la teletexto deberán ser fácilmente identificables como tales y distinguirse del contenido editorial. (Art. 13).</p> <p>El artículo 18 establece una serie de comunicaciones comerciales prohibidas en cualquiera de sus formas. Toda aquella que vulnere la dignidad humana o fomenta la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, nacionalidad, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual. Igualmente está prohibida toda publicidad que utilice la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio. Además está prohibida la comunicación comercial encubierta y la que utilice técnicas subliminales, así como la comunicación comercial que fomente comportamientos nocivos para la salud.</p> <p>Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva pueden ejercer este derecho mediante la emisión de 12 minutos de mensajes publicitarios por hora de reloj. Los servicios radiofónicos, conexos e interactivos, tienen el derecho a emitir mensajes publicitarios libremente.</p> <p>Para el cómputo de esos 12 minutos se tendrá sólo en cuenta el conjunto de los mensajes publicitarios y la teletexto, excluyéndose el patrocinio y el emplazamiento. También se excluirá del cómputo la telepromoción cuando el mensaje individual de la telepromoción tenga una duración claramente superior a la de un mensaje publicitario y el conjunto de telepromociones no supere los 36 minutos al día, ni los 3 minutos por hora de reloj. (Art. 14).</p> <p>La transmisión de películas para la televisión (con exclusión de las series, los seriales y los documentales), largometrajes y programas informativos televisivos podrá ser interrumpida una vez por cada período previsto de treinta minutos. En el caso de los programas infantiles, la interrupción es posible una vez por cada período ininterrumpido previsto de treinta minutos, si el programa dura más de treinta minutos.</p> <p>Las retransmisiones de acontecimientos deportivos por televisión únicamente podrán ser interrumpidas por mensajes de publicidad aislados cuando el</p>
Límites de tiempo	<p>El tiempo de emisión de publicidad queda sujeto a las siguientes condiciones:</p> <p>a) Radiodifusión sonora: hasta un máximo de 14 minutos por hora de emisión.</p> <p>b) Televisión abierta: hasta un máximo de 12 minutos por hora de emisión.</p> <p>c) Televisión por suscripción: los licenciatarios podrán insertar publicidad en la señal de generación propia, hasta un máximo de 8 minutos por hora.</p> <p>Los titulares de registro de señales podrán insertar hasta un máximo de seis minutos por hora. Sólo se podrá insertar publicidad en las señales que componen el abono básico de los servicios por suscripción. Los titulares de señales deberán acordar con los titulares de los servicios por suscripción la contraprestación por dicha publicidad.</p> <p>d) En los servicios de comunicación audiovisual por suscripción, cuando se trate de señales que llegan al público por medio de dispositivos que obligan a un pago adicional no incluido en el servicio básico, no se podrá insertar publicidad.</p>		



		<p>e) La autoridad de aplicación podrá determinar las condiciones para la inserción de publicidad en las obras artísticas audiovisuales de unidad argumental, respetando la integralidad de la unidad narrativa.</p> <p>f) Los licenciatarios y titulares de derechos de las señales podrán acumular el límite máximo horario fijado en bloques de hasta cuatro horas por día de programación.</p> <p>En los servicios de comunicación audiovisual, el tiempo máximo autorizado no incluye la promoción de programación propia. Estos contenidos no se computarán dentro de los porcentajes de producción propia exigidos en esta ley. (Art. 82)</p> <p>La autoridad de aplicación dispondrá, previa consulta al Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, los topes de publicidad oficial que podrán recibir los servicios de carácter privado comercial o sin fines de lucro atendiendo las condiciones socioeconómicas, demográficas y de mercado de las diferentes localizaciones.</p> <p>Para la inversión publicitaria oficial el Estado deberá contemplar criterios de equidad y razonabilidad en la distribución de la misma, atendiendo los objetivos comunicacionales del mensaje en cuestión. (Art. 76).</p> <p>Los licenciatarios de servicios de comunicación audiovisual estarán obligados a cumplir los requisitos establecidos en materia de publicidad política y ceder espacios en su programación a los partidos políticos durante las campañas electorales conforme lo establecido en la ley electoral. (Art. 74)</p> <p>La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual podrá disponer la emisión de mensajes de interés público. Los titulares de licencias de radiodifusión deberán emitir, sin cargo, estos mensajes según la frecuencia horaria determinada y conforme a la reglamentación.</p> <p>Los mensajes declarados de interés público no podrán tener una duración mayor a los ciento veinte segundos y no se computarán en el tiempo de emisión de publicidad determinado en el artículo 82.</p> <p>Para los servicios por suscripción esta obligación se referirá únicamente a la señal de producción propia.</p>	<p>acontecimiento se encuentre detenido. En dichas retransmisiones, dispongan o no de partes autónomas, se podrán insertar mensajes publicitarios siempre que permitan seguir el desarrollo del acontecimiento.</p> <p>No se insertará publicidad televisiva ni televenta durante los servicios religiosos. (Art. 14).</p> <p>Para la comunicación audiovisual televisiva, el tiempo dedicado a los anuncios publicitarios sobre sus propios programas y productos no podrá superar los 5 minutos por hora de reloj y sus contenidos estarán sujetos a las obligaciones y prohibiciones establecidas con carácter general para la publicidad comercial. (Art. 13).</p> <p>La Ley no menciona nada acerca de la publicidad oficial.</p> <p>Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual habrán de inscribirse en un Registro estatal o autonómico de carácter público, en atención al correspondiente ámbito de cobertura de la emisión.</p> <p>En dicho Registro deberán igualmente inscribirse los titulares de participaciones significativas en los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, indicando el porcentaje de capital que ostenten.</p> <p>A los efectos de lo dispuesto en la Ley se entiende por participación significativa la que represente, directa o indirectamente:</p> <p>a) el 5% del capital social,</p> <p>b) el 30% de los derechos de voto o porcentaje inferior, si sirviera para</p>
	Obligaciones		

<p>Este artículo no será de aplicación cuando los mensajes formen parte de campañas publicitarias oficiales a las cuales se les apliquen fondos presupuestarios para sostenerlas o se difundan en otros medios de comunicación social a los que se les apliquen fondos públicos para sostenerlos.</p> <p>Este tiempo no será computado a los efectos del máximo de publicidad permitido por la presente ley. (Art. 76).</p> <p>Los servicios de televisión por suscripción de recepción fija:</p> <p>Deberán incluir sin codificar las emisiones y señales de Radio Televisión Argentina Sociedad del Estado, todas las emisoras y señales públicas del Estado nacional y en todas aquellas en las que el Estado nacional tenga participación.</p> <p>Deberán ordenar su grilla de programación de forma tal que todas las señales correspondientes al mismo género se encuentren ubicadas en forma correlativa y ordenar su presentación en la grilla conforme la reglamentación que a tal efecto se dicte, dando prioridad a las señales locales, regionales y nacionales.</p> <p>Los servicios de televisión por suscripción no satelital deberán incluir, sin codificar, las emisiones de los servicios de televisión abierta de origen cuya área de cobertura coincida con su área de prestación de servicio.</p> <p>Los servicios de televisión por suscripción no satelital deberán incluir, sin codificar, las señales generadas por los Estados provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios y universidades nacionales que se encuentren localizadas en su área de prestación de servicio.</p> <p>Los servicios de televisión por suscripción satelital deberán incluir, sin codificar, las señales abiertas generadas por los Estados provinciales, por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios, y por las universidades nacionales. (Art. 65).</p> <p>El Poder Ejecutivo nacional adoptará las medidas reglamentarias para que el ejercicio de los derechos exclusivos para la retransmisión o emisión televisiva</p>	<p>designar en los 24 meses siguientes a la adquisición un número de consejeros que representen más de la mitad de los miembros del órgano de administración de la sociedad. (Art. 33).</p>
<p>El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales debe fijar mediante decisión motivada un catálogo con vigencia bienal donde se recojan los</p>	<p>El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales debe fijar mediante decisión motivada un catálogo con vigencia bienal donde se recojan los</p>

		<p>de determinados acontecimientos de interés general de cualquier naturaleza, como los deportivos, no perjudique el derecho de los ciudadanos a seguir dichos acontecimientos en directo y de manera gratuita, en todo el territorio nacional.</p> <p>En el cumplimiento de estas previsiones, el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual deberá elaborar un listado anual de acontecimientos de interés general para la retransmisión o emisión televisiva, respecto de los cuales el ejercicio de derechos exclusivos deberá ser justo, razonable y no discriminatorio.</p> <p>Dicho listado será elaborado después de dar audiencia pública a las partes interesadas, con la participación del defensor del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.</p> <p>El listado será elaborado anualmente con una anticipación de al menos seis (6) meses, pudiendo ser revisado por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual en las condiciones que fije la reglamentación. (Art. 77)</p> <p>Para la inclusión en el listado de acontecimientos de interés general deberán tenerse en cuenta, al menos, los siguientes criterios:</p> <p>a) Que el acontecimiento haya sido retransmitido o emitido tradicionalmente por televisión abierta.</p> <p>b) Que su realización despierte atención de relevancia sobre la audiencia de televisión.</p> <p>c) Que se trate de un acontecimiento de importancia nacional o de un acontecimiento internacional relevante con una participación de representantes argentinos en calidad o cantidad significativa. (Art. 78)</p>	<p>acontecimientos de interés general para la sociedad que han de emitirse por televisión en abierto y con cobertura estatal.</p> <p>Al hacerlo, se determinará también si los acontecimientos deben ser transmitidos total o parcialmente en directo, o en caso necesario, por razones de interés público, total o parcialmente en diferido.</p> <p>Los acontecimientos de interés general para la sociedad que pueden incluirse en el citado catálogo habrán de escogerse del siguiente elenco:</p> <p>Los juegos olímpicos de invierno y de verano.</p> <p>Los partidos oficiales de la selección española absoluta de fútbol y de baloncesto.</p> <p>Las semifinales y la final de la Eurocopa de fútbol y del Mundial de fútbol.</p> <p>La final de la Champions League de fútbol y de la Copa del Rey de fútbol.</p> <p>Un partido por jornada de la Liga Profesional de Fútbol de la Primera División, designado por ésta con una antelación mínima de 10 días.</p> <p>Grandes Premios de automovilismo que se celebren en España.</p> <p>Grandes Premios de motociclismo que se celebren en España.</p> <p>Participación de la Selección Española Absoluta en los Campeonatos de Europa y del Mundo de balonmano.</p> <p>La Vuelta Ciclista a España.</p> <p>El Campeonato del Mundo de ciclismo.</p> <p>La participación española en la Copa Davis de tenis.</p>
--	--	--	---

			<p>La participación de tenistas españoles en las semifinales y la final de Roland Garros.</p> <p>Participación española en los Campeonatos del Mundo y Europa de atletismo y natación.</p> <p>Grandes premios o competiciones nacionales e internacionales que se celebren en España y cuenten con subvención pública estatal o autonómica.</p> <p>Excepcionalmente y por mayoría de dos tercios, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales podrá incluir dentro del catálogo otros acontecimientos que considere de interés general para la sociedad. (Art. 20).</p> <p>El artículo 7 establece tres franjas horarias consideradas de protección reforzada, tomando como referencia el horario peninsular: entre las 8 y las 9 horas y entre las 17 y las 20 horas, en el caso de días laborables; y entre las 9 y las 12 horas sábados, domingos y fiestas de ámbito estatal. Los contenidos calificados como recomendados para mayores de 13 años deberán emitirse fuera de esas franjas horarias, manteniendo a lo largo de la emisión del programa que los incluye el indicativo visual de su calificación por edades.</p> <p>Será de aplicación la franja de protección horaria de sábados y domingos a los siguientes días: 1 y 6 de enero, Viernes Santo, 1 de mayo, 12 de octubre, 1 de noviembre y 6, 8 y 25 de diciembre.</p> <p>Los programas dedicados a juegos de azar y apuestas, sólo pueden emitirse entre la 1 y las 5 de la mañana. Aquellos con contenido relacionado con el esoterismo y las paraciencias, sólo podrán emitirse entre las 22 horas y las 7 de la mañana. En todo caso, los prestadores del servicio de comunicación audiovisual tendrán responsabilidad subsidiaria sobre los fraudes que se puedan producir a través de estos programas.</p> <p>Quedan exceptuados de tal restricción horaria los sorteos de las modalidades y productos de juego con finalidad pública.</p> <p>Los menores tienen el derecho a que su imagen y voz no sean utilizadas en los servicios de comunicación audiovisual sin su consentimiento o el de su representante legal, de acuerdo con la normativa vigente. (Art. 7).</p>
Restricciones a los contenidos	Clasificación horaria	<p>Los contenidos de la programación, de sus avances y de la publicidad deben ajustarse a las siguientes condiciones:</p> <p>En el horario desde las 6.00 y hasta las 22.00 horas deberán ser aptos para todo público.</p> <p>Desde las 22.00 y hasta las 6.00 horas se podrán emitir programas considerados aptos para mayores.</p> <p>En el comienzo de los programas que no fueren aptos para todo público, se deberá emitir la calificación que el mismo merece, de acuerdo con las categorías establecidas en este artículo.</p> <p>Durante los primeros treinta segundos de cada bloque se deberá exhibir el símbolo que determine la autoridad de aplicación al efecto de posibilitar la identificación visual de la calificación que le corresponda.</p> <p>En el caso de que la hora oficial no guarde uniformidad en todo el territorio de la República, la autoridad de aplicación modificará el horario de protección al menor que establece este artículo al efecto de unificar su vigencia en todo el país. (Art. 68).</p> <p>No será permitida la participación de niños o niñas menores de doce años en programas que se emitan entre las 22.00 y las 8.00 horas, salvo que estos hayan sido grabados fuera de ese horario, circunstancia que se deberá</p>	

		<p>mencionar en su emisión. (Art. 68).</p>	<p>En todo caso, está prohibida la difusión del nombre, la imagen u otros datos que permitan la identificación de los menores en el contexto de hechos delictivos o emisiones que discutan su tutela o filiación. (Art. 7).</p> <p>Está prohibida la emisión de contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, y, en particular, la de aquellos programas que incluyan escenas de pornografía, maltrato, violencia de género o violencia gratuita. (Art. 7).</p>
<p>Medidas de apoyo a la producción (nacional, regional, local, independiente...)</p>	<p>Sistema de cuotas establecido en los artículos 65, 67 y 68.</p> <p>El artículo 97 establece que el veinticinco por ciento de los fondos recaudados por los gravámenes aplicados a los titulares de servicios de comunicación audiovisual, serán asignados al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.</p>	<p>El artículo 5 establece:</p> <p>Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva de cobertura estatal o autonómica deberán contribuir anualmente a la financiación anticipada de la producción europea de películas cinematográficas, películas y series para televisión, así como documentales y películas y series de animación, con el 5% de los ingresos devengados en el ejercicio anterior conforme a su cuenta de explotación, correspondientes a los canales en los que emiten estos productos audiovisuales con una antigüedad menor a siete años desde su fecha de producción. Para los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública de cobertura estatal o autonómica esta obligación será del 6%.</p> <p>La financiación de las mencionadas obras audiovisuales podrá consistir en la participación directa en su producción o en la adquisición de los derechos de explotación de las mismas.</p> <p>Como mínimo, el 60% de esta obligación de financiación, y el 75% en el caso de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública, deberá dedicarse a películas cinematográficas de cualquier género.</p> <p>En todo caso, el 60% de esta obligación de financiación se destinará a la producción en alguna de las lenguas oficiales en España.</p> <p>De este importe, al menos el 50% deberá aplicarse en el conjunto del cómputo anual a obras de productores independientes. En las coproducciones no se contabilizará a estos efectos la aportación del productor independiente.</p>	

	<p>Asimismo, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual podrán dedicar hasta el 40% restante, y hasta el 25% en el caso de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública, del total de su respectiva obligación de financiación a películas, series o miniserries para televisión. Dentro de estos porcentajes, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública deberán dedicar un mínimo del 50% a películas o miniserries para televisión.</p> <p>Los prestadores de servicios de comunicación audiovisual cuya obligación de inversión venga derivada de la emisión, en exclusiva o en porcentaje superior al 70% de su tiempo total de emisión anual, de un único tipo de contenidos, siendo éstos películas cinematográficas, series de televisión, producciones de animación o documentales, podrán materializarla invirtiendo únicamente en este tipo de contenidos siempre que se materialicen en soporte fotográfico o en soporte digital de alta definición.</p> <p>No podrá computarse a los efectos de este artículo la inversión o la compra de derechos de películas que sean susceptibles de recibir la calificación X de conformidad con la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.</p> <p>También están sometidos a la obligación de financiación establecida en este artículo los prestadores del servicio de comunicación electrónica que difunden canales de televisión y los prestadores de servicios de catálogos de programas.</p> <p>Quedan excluidas de esta obligación las televisiones locales que no formen parte de una red nacional.</p> <p>Se establece un régimen de sanciones para incumplimientos de las normas referidas al ámbito de los contenidos.</p>	<p>Se establece un régimen de sanciones para incumplimientos de las normas referidas al ámbito de los contenidos.</p>	<p>En lo referido a los contenidos, el artículo 58 establece como falta grave:</p> <p>La vulneración durante más de tres días en un periodo de 10 días consecutivos del deber previsto en el artículo 6.2 de dar a conocer con una</p>
		<p>Sancciones</p>	<p>Tipos de sancciones</p>

		<p>incumplimiento de las disposiciones sobre contenido relativas a los porcentajes de producción nacional, propia, local y/o independiente y publicidad en las emisiones en forma reiterada.</p>	<p>antelación de tres días y mediante una guía electrónica la programación del canal de televisión.</p> <p>La vulneración de la prohibición, y en su caso, de las condiciones de emisión de contenidos perjudiciales para el menor, previstas en el artículo 7.2.</p> <p>El incumplimiento en un canal, durante más de cinco días en un periodo de diez días consecutivos, de los deberes de accesibilidad previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 8.</p> <p>El incumplimiento de las instrucciones y decisiones de la autoridad audiovisual.</p> <p>El incumplimiento del límite de tiempo de emisión por hora de reloj dedicado a la publicidad y a la televenta, establecido en el artículo 14.1, cuando exceda en un 20% de lo permitido.</p> <p>El incumplimiento del resto de las condiciones establecidas en esta Ley para la realización de las distintas formas de comunicación comercial previstas en los artículos 14, 15, 16 y 17 que no estén incluidas en la tipificación del apartado anterior.</p> <p>El incumplimiento en la misma comunicación comercial de dos o más condiciones de las previstas en esos artículos sólo dará lugar a una sanción. Asimismo, el incumplimiento de una de las condiciones previstas en los citados artículos no podrá dar lugar además a la sanción por comunicación comercial encubierta.</p> <p>La emisión de comunicaciones comerciales encubiertas, que utilicen técnicas subliminales, que fomenten comportamientos nocivos para la salud en los términos establecidos en el apartado 3 del artículo 18, que fomenten comportamientos nocivos para el medio ambiente o para la seguridad de las personas, o que sean de naturaleza política, salvo los casos de excepción legal, o que incurran en las prohibiciones establecidas en la normativa de publicidad.</p> <p>El incumplimiento del deber de permitir a los restantes prestadores, la emisión</p>
--	--	--	--

		<p>Sanciones en relación con el horario. Dentro de los horarios calificados como apto para todo público serán considerados como falta grave y sancionados con suspensión de publicidad:</p> <p>Los mensajes que induzcan al consumo de sustancias psicoactivas.</p> <p>Las escenas que contengan violencia verbal y/o física injustificada.</p> <p>Los materiales previamente editados que enfatizan lo truculento, morboso o sórdido.</p> <p>Las representaciones explícitas de actos sexuales que no sean con fines educativos. La desnudez y el lenguaje adulto fuera de contexto.</p> <p>La utilización de lenguaje obsceno de manera sistemática, sin una finalidad narrativa que lo avale.</p> <p>La emisión de obras cinematográficas cuya calificación realizada por el organismo público competente no coincida con las franjas horarias previstas en la presente ley. (Art. 107).</p>	<p>de un breve resumen informativo, en los términos y con las condiciones establecidas por el artículo 19 en su apartado 3.</p> <p>El incumplimiento de las obligaciones de emisión en abierto y de venta de la emisión de los acontecimientos de interés general para la sociedad previstas, respectivamente, en los apartados 2 y 3 del artículo 20.</p> <p>En lo referido a los contenidos, el artículo 57 establece como falta muy grave:</p> <p>La emisión de contenidos que de forma manifiesta fomenten el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.</p> <p>La emisión de comunicaciones comerciales que vulnere la dignidad humana o utilicen la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio.</p> <p>El incumplimiento en más de un diez por ciento de los deberes de reservar el porcentaje de tiempo de emisión anual destinado a obras europeas y de financiación anticipada de la producción europea de películas cinematográficas, películas y series para televisión, así como documentales y películas y series de animación, establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 5.</p> <p>La difusión del nombre, la imagen u otros datos que permitan la identificación de los menores en el contexto de hechos delictivos o en emisiones que discutan su tutela o filiación.</p> <p>La comisión dos veces en un día y en un mismo canal de comunicación audiovisual de la infracción grave prevista en el artículo 58.6.</p>
--	--	---	--

Fuente: elaboración propia.



**Tabla 11. Medios audiovisuales de propiedad estatal contemplados en la LSCA.**

<p>Reconocimiento legal</p>	<p>Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA S.E.) tiene a su cargo la administración, operación, desarrollo y explotación de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva del Estado nacional. (Art. 119)</p>
<p>Objetivos</p>	<p>Promover y desarrollar el respeto por los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional y en las Declaraciones y Convenciones incorporadas a la misma.</p> <p>Respetar y promover el pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico.</p> <p>Garantizar el derecho a la información de todos los habitantes de la Nación Argentina.</p> <p>Contribuir con la educación formal y no formal de la población, con programas destinados a sus diferentes sectores sociales.</p> <p>Promover el desarrollo y la protección de la identidad nacional, en el marco pluricultural de todas las regiones que integran la República Argentina.</p> <p>Destinar espacios a contenidos de programación dedicados al público infantil, así como a sectores de la población no contemplados por el sector comercial.</p> <p>Promover la producción de contenidos audiovisuales propios y contribuir a la difusión de la producción audiovisual regional, nacional y latinoamericana.</p> <p>Promover la formación cultural de los habitantes de la República Argentina en el marco de la integración regional latinoamericana.</p>
<p>Obligaciones</p>	<p>Garantizar la cobertura de los servicios de comunicación audiovisual en todo el territorio nacional. (Art. 121).</p> <p>Incluir en su programación contenidos educativos, culturales y científicos que promuevan y fortalezcan la capacitación y la formación de todos los sectores sociales.</p> <p>Producir y distribuir contenidos por diferentes soportes tecnológicos con el fin de cumplir sus objetivos de comunicación teniendo por destinatarios a públicos ubicados dentro y fuera del territorio nacional.</p> <p>Considerar permanentemente el rol social del medio de comunicación como fundamento de su creación y existencia.</p> <p>Asegurar la información y la comunicación con una adecuada cobertura de los temas de interés nacional, regional e internacional.</p> <p>Difundir y promover las producciones artísticas, culturales y educativas que se generen en las regiones del país.</p> <p>Difundir las actividades de los poderes del Estado en los ámbitos nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal.</p> <p>Instalar repetidoras en todo el territorio nacional y conformar redes nacionales o regionales.</p>
<p>Medios audiovisuales nacionales de propiedad estatal</p>	

		<p>Celebrar convenios de cooperación, intercambio y apoyo recíproco con entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, especialmente con los países integrantes del MERCOSUR.</p> <p>Ofrecer acceso, de manera global, mediante la participación de los grupos sociales significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. (Art. 122).</p>
<p>Forma de financiación</p>	<p>Las actividades de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado se financiarán con:</p> <p>a) El veinte por ciento del gravamen creado por la Ley, en las condiciones de distribución establecidas por la misma.</p> <p>b) Asignaciones presupuestarias atribuidas en la Ley de Presupuesto Nacional.</p> <p>c) Venta de publicidad.</p> <p>d) La comercialización de su producción de contenidos audiovisuales.</p> <p>e) Auspicios o patrocinios.</p> <p>f) Legados, donaciones y cualquier otra fuente de financiamiento que resulte de actos celebrados conforme los objetivos de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y su capacidad jurídica. (Art. 136).</p>	

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 12. Prestadores públicos del Servicio de Comunicación Audiovisual contemplados en la LGCA.**

Prestadores públicos del servicio de Comunicación Audiovisual	
Reconocimiento legal	El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual con objeto de emitir en abierto canales generalistas o temáticos. (Art. 40).
Objetivos	El servicio público de comunicación audiovisual es un servicio esencial de interés económico general que tiene como misión difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual. Asimismo los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual atenderán a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria.  En cumplimiento de las misiones establecidas en el párrafo anterior, el servicio público de comunicación audiovisual tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio, televisión y servicios de información en línea con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros, destinadas a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad y a preservar el pluralismo en los medios de comunicación. (Art. 40).
Obligaciones	Los objetivos generales de la función de servicio público se establecerán normativamente para un periodo de nueve años. Su desarrollo y concreción para todos y cada uno de sus canales, se llevará a cabo para plazos inferiores, mediante la suscripción por el Estado y las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos de competencia, de los correspondientes contratos programa, identificándose de manera expresa los contenidos de servicio público, en particular habrán de concretarse los porcentajes de géneros de programación, que deban emitirse en los canales gestionados por un mismo prestador. (Art. 41).  Los entes que presten el servicio público de comunicación audiovisual y sus sociedades prestadoras no podrán ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos y de aquellos que expresamente determinen los mandatos marco que para cada ente se aprueben en desarrollo del marco competencial correspondiente.  Igualmente, impulsarán la producción propia de su programación de forma que ésta abarque la mayoría de los programas difundidos en las cadenas generalistas. (Art. 41).
Forma de financiación	El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales determinarán normativamente, para su ámbito de competencia, el sistema de financiación de su servicio público de comunicación audiovisual. Dicho sistema deberá ser compatible con la normativa vigente en materia de competencia.  Los servicios de interés económico general de comunicación audiovisual radiofónica, televisiva, conexos e interactivos de titularidad estatal no admitirán ninguna forma de comunicación comercial audiovisual, ni la emisión de contenidos audiovisual en sistemas de acceso condicional, sin perjuicio de las excepciones que su normativa específica de financiación establezca. (Art. 43).

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 13. Análisis comparado variable Medios Comunitarios.**

Variable	Dimensiones	Argentina. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ley 26522/2009	España. Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual
Medios Comunitarios	Reconocimiento legal	<p>El artículo 21 reconoce como prestadores de los servicios de comunicación audiovisual también a las personas de existencia visible o de existencia ideal, de derecho privado, sin fines de lucro. Asimismo reconoce esta capacidad a personas de derecho público estatal y no estatal.</p> <p>Además el artículo 89 establece una reserva del 33% del espectro para personas de existencia ideal sin fines de lucro. Del mismo modo para cada Estado provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se reserva una frecuencia AM, una frecuencia FM y una (1) frecuencia de televisión abierta con sus respectivas repetidoras para cubrir la totalidad del territorio; para cada municipio se reserva una frecuencia de FM; para las Universidades Nacionales, en su territorio tienen una frecuencia de radio y una frecuencia de televisión abierta; los pueblos originarios tienen, en su territorio, licencias para una frecuencia de televisión abierta, una frecuencia de AM y una frecuencia de FM.</p> <p>No se establecen.</p>	<p>El artículo 32 establece que las entidades privadas que tengan la consideración legal de entidades sin ánimo de lucro podrán prestar servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro para atender las necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de comunidades y grupos sociales, así como para fomentar la participación ciudadana y la vertebración del tejido asociativo.</p> <p>Además, este mismo artículo establece que la Administración General del Estado debe garantizar en todo caso la disponibilidad del dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de estos servicios.</p> <p>Estas licencias no pueden ser objeto de transmisión ni arrendamiento.</p>
	Capacitación	<p>No se establecen.</p>	<p>No se establecen.</p>
	Producción y distribución	<p>El artículo 97 establece que el 10% de los fondos recaudados por los gravámenes aplicados a los titulares de servicios de comunicación audiovisual, serán destinados para 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.</p>	<p>No se establecen.</p>
	Formas de fomento	<p>Financiación directa</p>	<p>No se establecen.</p>

			No establece restricciones para las emisoras comunitarias.	Los contenidos han de emitirse en abierto. (Art. 32).
	Técnicas		No establece restricciones para las emisoras comunitarias.	No se permite la comunicación comercial. (Art. 32).
	Financieras	Limitaciones		Salvo autorización expresa de la autoridad audiovisual sus gastos de explotación anuales no podrán ser superiores a 100.000 euros en el caso de los servicios de comunicación audiovisual televisiva y de 50.000 euros en el caso de los servicios de comunicación audiovisual radiofónica. (Art. 32).

Fuente: elaboración propia.