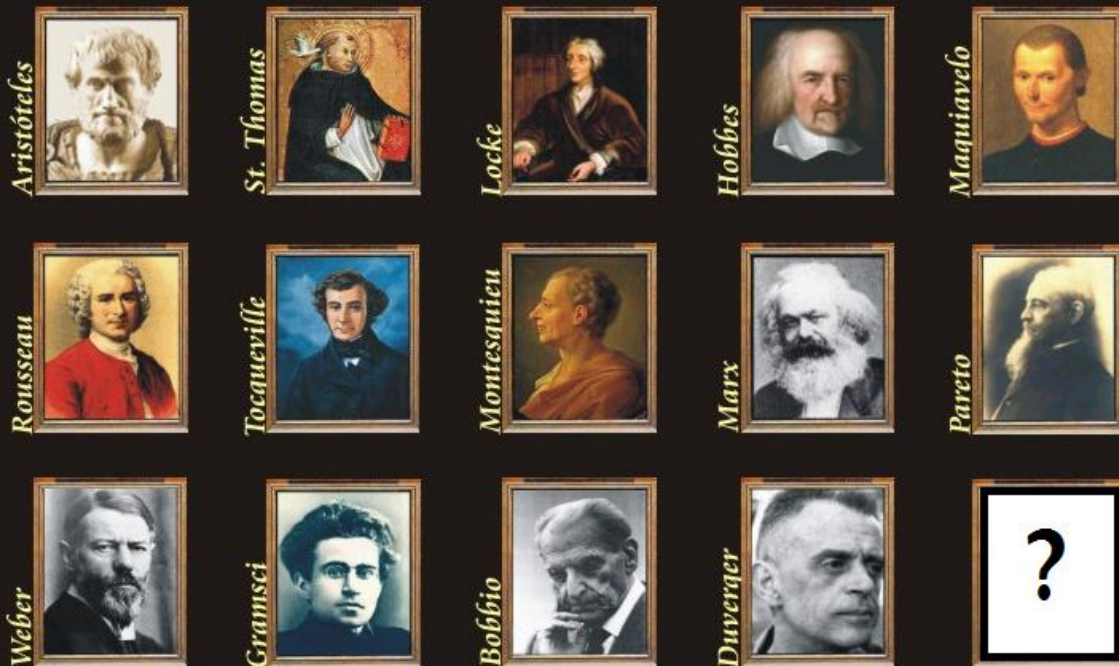


Alvaro Monzón Wyngaard, Héctor J. Zimerman  
Agustín S. Carlevaro y Patricio Monzón Battilana  
Editores

# DERECHO POLÍTICO TEMAS DE AYER Y HOY

Jornadas Preparatorias

POSADAS, SEPTIEMBRE, 2018



## AADP

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO POLÍTICO

## INDICE

<i>Palabras iniciales</i>	Pág. 4
<i>Comité Evaluador</i>	Pág. 10

### I - CONFERENCIAS

“La Importancia del estudio del Derecho Político, Hoy”, M. Consuelo Parmigiani de Barbará	Pág. 12
“El Conocimiento de lo Político”, Alfredo Isaías Saade	Pág. 18
“Economía y Política Hoy”, Ricardo Del Barco	Pág. 23
“Estado laico, laicidad y laicismo”, Gonzalo F. Fernández	Pág. 34
“Las TIC en el Gobierno Abierto en tiempos de debilidad representativa: transparencia y control ciudadano”, Edgar Gustavo Fernández Suarez	Pág. 45
“Holocausto y Propaganda Política”, María Belén Martínez	Pág. 60
“CIBORG. ¿Sujeto de Derecho en la Era Tecnológica de la Salud? Políticas Públicas y Nuevos Paradigmas”, Agustín S. Carlevaro	Pág. 67
“Políticas de Fomento e Incentivos Fiscales, en materia de Recursos Renovables”, Miguel Goldfarb	Pág. 77
“Algunas Reflexiones acerca de la Reforma Universitaria de 1918”, Emilio Manuel Alderete Avalos	Pág. 92

### II - PONENCIAS

#### 2.1. ESTADO Y REGULACIÓN

“Estado y Políticas Públicas de la Educación Superior: Autonomía y Autarquía de las Universidades Argentinas en la Legislación Nacional”, por Claudia L. Díaz y Omar U. D’Andrea	Pág. 119
“Cambio de Ciclo y Elementos para un Estado Equitativo”, por Ataliva G. Laprovitta	Pág. 128
“La 4° Generación de Derechos. La democracia constitucional como meta-garantía. Una mirada desde Argentina”, por Armando Aquino Britos	Pág. 142
“Algunas relaciones entre el Derecho Político y el Derecho Penal: la Política Criminal”, por Fernando Bernabé Verón	Pág. 166
“Cuando la legalidad y la legitimidad no alcanzan: el derrotero político	

de la Ley de Medios, una experiencia inacabada”, por Patricio Monzón Battilana	Pág. 172
“Análisis Comparado de la Vigilancia de los Productos Médicos en Argentina y Estados Unidos”, por Matías Francisco Payes y Álvaro Monzón Wyngaard	Pág. 180
“DGP y Cobertura Médica. La Necesidad de Políticas Públicas Igualitarias en materia de Salud Reproductiva”, por Fermina Mauriño	Pág. 189
“Principios de la Tributación. El Debate sobre la fijación de tarifas”, por María Emilia Quevedo y Alvaro Monzón Wyngaard	Pág. 200
“Estado de Derecho y Tributo”, por María del Rosario Medina	Pág. 211
“Tributación, Equidad e Injusticia: Un tema pendiente en América Latina en tiempos modernos”, por Héctor J. Zimmerman	Pág. 231
“Los parques industriales como un posible mecanismo de solución al problema del vacío intermedio en la región”, por Héctor José Zimmerman y Aldana F. Segovia	Pág. 246

## **2.2. DIMENSIONES DE LA NOCIÓN DEL CIUDADANO**

“Hacia una ley provincial de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias”, por María Alicia Meixner	Pág. 270
“Una fotografía en sepia: Las transformaciones culturales, reelección indefinida y políticas de seguridad en la Provincia de Corrientes en 2012”, por Marcos Walter Medina	Pág. 278
“Algunas reflexiones de las Formas Directas y Semidirectas del ejercicio de la Democracia en el Derecho Constitucional Argentino, Público Provincial y Municipal en particular”, por Laura Isabel Pasetto	Pág. 299
“Anotaciones sobre el Sistema de Gobierno y la importancia de la profundización de su estudio”, por Carlos Daniel Luque	Pág. 314
“Desarrollo y Democracia en América Latina y El Caribe: Tecnología Médica, Salud y Derechos Humanos”, por Alvaro Monzón Wyngaard; Agustín S. Carlevaro, Patricio Monzón Battilana; Matías Payes; y Jorge Emilio Monzón	Pág. 323
“Incorporación de la Paridad en las provincias argentinas: el caso Corrientes”, por Sofía Domínguez	Pág. 345
“El MERCOSUR entre Unitarios y Federales. Comparación de los	

Sistemas Políticos Municipales del Nordeste Argentino, Paraguay y Uruguay”,  
por Sergio Valenzuela y Héctor J. Zimmerman Pág. 359

### **2.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PODER**

“El Régimen de la Prueba como forma para la averiguación de la Verdad y del Juicio Divino de la monarquía de Dante Alighieri y su contexto teórico”, por Andrés Salvador Pág. 371

“Bartolomé Mitre y la Nación Argentina: Relato del pasado nacional”,  
por Oscar R. Lotero Pág. 382

“Teoría de las Políticas Públicas. Paradigmas en las Políticas Públicas en Argentina”, por Ataliva G. Laprovitta Pág. 397

“El final del Colegio Electoral y el Anti Pacto en Corrientes”, por  
Carlos Alberto Cassarino Pág. 411

“Los órdenes sociales en el análisis de las desigualdades. El aporte de la teoría de las instituciones políticas de Daron Acemoglu y James Robinson”,  
por Dora E. Ayala Rojas e Ingrid Y. Rosas Villarrubia Pág. 421

“Derechos Humanos y Comunicación. Debates en encrucijada”, por  
Patricio Monzón Battilana Pág. 438

“El Control de Convencionalidad en el Ordenamiento Jurídico Argentino. Una mirada sobre su Responsabilidad como Estado Miembro del Corpus Iuris Sistema Interamericano y del MERCOSUR”, por Ruth María Ivonne Balderrama Pág. 443

“Procesos de integración en perspectiva comparada. El MERCOSUR: ¿Impasse o fragmentación? Alternativas al neoliberalismo y la globalización. La relación Argentina – Brasil como alianza estratégica”, por Héctor J. Zimmerman Pág. 460

### **III - PONENCIAS ESTUDIANTILES**

“Estado y Nación. Estados con Naciones, Naciones sin Estado y Estados Nacionales: El caso catalán y el caso argentino”, por Fernando Luque Pág. 476

“Introducción al Concepto de Soberanía”, por Mario Augusto Rodríguez Pág. 482

## PALABRAS INICIALES

El presente libro titulado **DERECHO POLÍTICO: TEMAS DE AYER Y HOY**, es el producto del encuentro científico (Jornadas Preparatorias del XV Congreso Nacional de Derecho Político) realizado el pasado mes de Septiembre (27 y 28) de 2018, en la ciudad de Posadas, provincia de Misiones.

El mismo fue organizado en conjunto por la Asociación Argentina de Derecho Político, el Instituto Superior “Antonio Ruiz de Montoya” (de Posadas, Misiones) y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas – Extensión Áulica Posadas – de la Universidad Nacional del Nordeste.

El Programa consistió en:

### **Jueves 27 de septiembre de 2018**

18,30 hs. Conferencia de Prensa y Acto Inaugural

### **Viernes 28 de septiembre de 2018**

9 a 13 hs. Reunión Preparatoria del XV Congreso Nacional de Derecho Político (2019)

16,30 a 18 hs. **PANEL (I)**

#### **Integrantes:**

Dr. Ricardo DEL BARCO (UNC)

“Economía y Política Hoy”

Dr. Miguel GOLDFARB (UNNE)

“Políticas de Fomento e Incentivos Fiscales, en materia de Recursos Renovables”

Dr. Agustín S. CARLEVARO (UNNE)

“CIBORG. ¿Sujeto de Derecho en la Era Tecnológica de la Salud? Políticas Públicas y Nuevos Paradigmas”

Dr. Gonzalo F. FERNÁNDEZ (UNC)

“Estado laico, laicidad y laicismo”

Dr. Jorge E. BARBARÁ (UNC/UCC)

“Representación Política y Destitución. Crisis”

**Moderador:** Dr. Alvaro MONZON WYNGAARD (UNNE)

18 a 19,30 hs. **PANEL (II)**

**Integrantes:**

Dra. María Belén MARTINEZ (UNLaR)

“Holocausto y Propaganda Política”

Dr. Emilio ALDERETE AVALOS (UBA)

“La Reforma de 1918”

Dr. Alfredo Isaías SAADE (UNNE)

“El Conocimiento de lo Político”

Dr. Edgar G. FERNANDEZ SUAREZ (UNC)

“Las TIC en el Gobierno Abierto en tiempos de debilidad representativa: transparencia y control ciudadano”

Dra. M. Consuelo PARMIGIANI de BARBARÁ (UNC)

“La Importancia del estudio del Derecho Político, Hoy”

**Moderador:** Dr. Miguel A. DUARTE (UNC)

La Asociación Argentina de Derecho Político, al propio tiempo aceptó ponencias de profesionales y alumnos regionales que, si bien no fueron expuestos en razón del tiempo disponible, se incorporan al presente libro.

La Asociación Argentina de Derecho Político, nuclea a los docentes de Derecho Político de las Facultades de Derecho (públicas y privadas) del país. Entendemos significativo mencionar algunos hitos, de la asociación próximos a cumplir quince años de vida, a saber:

***26 de marzo de 2004: Encuentro Regional de Profesores de Derecho Político de Universidades Nacionales.*** Realizado en la ciudad de Corrientes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. Se reunieron los Profesores: María Pérez Vara y Oscar Blando (Universidad Nacional de Rosario); Eduardo Cuello y Gustavo Tarragona (Universidad Nacional del Litoral); M. Consuelo Parmigiani y Jorge E. Barbará (Universidad Nacional de Córdoba); y Alfredo I. Saade, Emilio Nazar y Hector J. Zimmerman (Universidad Nacional del Nordeste). En ese primer encuentro se acordó:

- la necesidad de promover actividades conjuntas que contribuyan a precisar el significado de asignaturas con comunes denominadores tales como: Derecho Político, Teoría del Estado, Ciencias Políticas y Asignaturas afines que se dictan en las Facultades de Derecho de Universidades Nacionales;

- el compromiso de realización de un Encuentro Nacional de Docentes de las asignaturas mencionadas, en el transcurso del año 2004. El citado encuentro debía abordar los siguientes ejes temáticos: a) La Enseñanza de lo político en las Facultades de Derecho. Su sentido para la formación del Abogado; b) Contenido de la enseñanza de lo político en las Facultades de Derecho; c) La crisis política argentina y su repercusión institucional;
- constituir, con los docentes antes mencionados la Comisión Promotora de la Asociación de Derecho Político, designando como Presidente al Profesor Héctor J. Zimmerman y como Secretario al Profesor Alvaro Monzón Wyngaard.

**17 de junio de 2004:** *Seminario sobre "La Enseñanza de lo Político en las Facultades de Derecho: Su sentido para la formación del Abogado"*. Organizado por la Catedra "A" de Derecho Político de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; el Colegio de Abogados y el Tribunal de Disciplina de Abogados de la Ciudad de Córdoba. De esa manera se logró continuidad y se dio cumplimiento al objetivo de realizar anualmente dos Encuentros de Profesores, uno preparatorio y otro de jornadas. El seminario contó con la presencia de distinguidos profesores de la UNR, de la UNNE, y de la UNC, que además brindó el marco de centenares de alumnos colmando el auditorio de esta Casa de estudios.

**27 de agosto de 2004:** *Encuentro Nacional de Profesores de Derecho Político, Teoría del Estado, Ciencia Política y/o Materias Afines*. Realizado en la Ciudad de Corrientes, sede de la Universidad Nacional del Nordeste: El Encuentro se desarrolló con la presentación de ponencias en tres comisiones y dos paneles.

**28 de agosto de 2004:** *Reunión de Profesores para tratar la constitución de la Asociación y la sede del próximo encuentro*. Realizado en Salón Auditorio de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. A la reunión asistieron los siguientes Profesores: por Universidad Nacional de Rosario: Oscar Blando, Daniel Leandro Boccoli y Ana Maria Raggio; por Universidad Nacional del Litoral: Eduardo Cuello; por Universidad de Buenos Aires: Emilio Manuel Alderete Avalos y Julio Pinto; por Universidad Nacional de Cuyo: Luis Alfredo Puebla; por Universidad Nacional de La Plata: María Monserrat Lapalma, Jorge Szeinfeld, Claudio Contreras, Alejandro Manuel Medici y Guillermo Tamarit; por Universidad Nacional de Córdoba: Mariángeles Martínez Hernández, Carlos Eduardo Martiniau, María Emilia Scalambro, Miriam Consuelo Parmigiani y Jorge

Edmundo Barbará; por Universidad Católica de Córdoba: Martín Rodríguez Brizuela, Ricardo del Barco y Eduardo Cordeiro Gavier; y, por Universidad Nacional del Nordeste: Enrique Eduardo Galiana, Néstor Pedro Braillard Pocard, Alvaro Monzón Wyngaard, Alfredo Isaías Saade, Porfirio A. Aquino y Hector J. Zimmerman. Luego del intercambio de opiniones y a propuesta del Profesor Barbará, aprobada por unanimidad, se decide denominar a la nueva asociación como *Asociación Argentina de Derecho Político*, designándose la Junta Promotora (con Secretaría Permanente en Corrientes) con la Presidencia Honoraria del Dr. Porfirio A. Aquino, la Presidencia de Zimmerman y como Vocales los siguientes Profesores: Barbará y Parmigiani (UNC), Blando y Raggio (UNR), Cuello (UNL), Pinto y Alderete Avalos junto a Mario Justo López (h) (UBA), Puebla (UNCuyo), Lapalma y Juan Carlos Corbetta (UNLP), Del Barco (UCC y UN La Rioja) y Galiana (UNNE). Asimismo se aprobó que La Plata sea sede del nuevo Encuentro y que la ciudad de Rosario lo sea para las sesiones preparatorias durante el 2005.

**27 de mayo de 2005: Reunión de la Junta Promotora.** Realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Fueron "Huéspedes de Honor" los Profesores: Zimmerman, Monzón Wyngaard, Parmigiani, Barbará, Lapalma, Szeinfeld, y Corbetta; y los anfitriones Blando y Raggio. Como se decidió que la reunión sería ampliada, también participaron los Profesores: José María Marchioni y Alejandro Marcelo Medici (UN La Plata); y Daniel L. Boccoli, Solange Delannoy, Adriana Mack, y Daniel Sosa (UN de Rosario). En la ciudad santafecina el Presidente Zimmerman entregó a los asistentes la publicación de las ponencias del Encuentro de Profesores de Corrientes y el Anteproyecto de Estatuto de la Asociación Argentina de Derecho Político, para ser tratado en las jornadas platenses. También se estableció el temario, previo pormenorizado análisis que implicaron ricos intercambios de opiniones y posturas, a saber: 1) La Enseñanza del Derecho Político (o asignaturas equivalentes) en las Facultades de Derecho; con los siguientes subtemas: a) Sentido de los Contenidos; y b) Estrategias para su enseñanza y aprendizaje; 2) Calidad Institucional; con los subtemas: a) El funcionamiento de la división de poderes, b) El Sistema de Partidos, c) Los Déficit del Federalismo, d) La Democracia en América Latina: nuevos escenarios y nuevos desafíos, y e) Vigencia de los Derechos Humanos; 3) Los Servicios Públicos, con los subtemas: a) Regulación y Control, b) Reestatización o privatización, y c) Derechos del Consumidor, Clientes y Usuarios; 4) Rediseño Institucional del Estado en la Globalización, con los subtemas: a) Regiones Supranacionales, b) Regiones Subnacionales y c) Gobiernos Locales.



**28 y 29 de noviembre de 2005: II Jornadas Nacionales de Derecho Político "Joaquín V. González".** Organizadas por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata -en el centenario de su fundación.

- **1er día, 28 de noviembre:** En la sede del Colegio de Abogados, se aprobaron los estatutos de la Asociación Argentina de Derecho Político y se eligieron sus autoridades para el periodo 2005-2008. Al propio tiempo y a propuesta de los presentes se designaron Miembros Honorarios a los Profesores Pedro J. Frías, Francisco Cerro, Jorge Reinaldo Vanossi, Horacio Sanguinetti, Carlos Fayt y Porfirio A. Aquino, así como reconocimiento post-mortem a Juan Carlos Rubinstein.

- **2do día, 29 de noviembre:** Numerosos ponentes y asistentes, reflexionaron y analizaron temas centrales de la disciplina y la realidad actual en distintos paneles; se escucharon las disertaciones de los Profesores Jerónimo Molina Cano de la Universidad de Murcia - España y de Marco Lamandini de la Universidad de Bologna – Italia

En total, la Asociación Argentina de Derecho Político, lleva organizados catorce congresos nacionales de la especialidad, y otras tantas Jornadas Preparatorias. De ellos, fueron sede: La Plata (2005), La Rioja (2008), Catamarca (2009), Mendoza (2013), Pergamino (2014) en las respectivas universidades nacionales.

Al propio tiempo, otras tres universidades, fueron sede de los congresos nacionales más de una vez, en las siguientes ciudades: Corrientes (2004, 2010 y 2014), Rosario (2007, 2012 y 2016) y Córdoba (2006, 2011).

La Universidad Nacional de Córdoba, será anfitriona del XV Congreso Nacional de Derecho Político, que se realizará en la primera quincena de junio de 2019.

El presente trabajo está organizado en dos partes: la primera receptiona casi todas las “Conferencias” desarrolladas en los Paneles posadeños; y la segunda, da cuenta de más de una veintena de “Ponencias” aceptadas por el Comité Evaluador, divididas en cuatro áreas a saber: 1) Estado y Regulación; 2) Las dimensiones de la noción del Ciudadano; 3) La Institucionalización del Poder (a nivel Supranacional, Nacional y Subnacional), y 4) Ponencias Estudiantiles.

El éxito de las Jornadas Preparatorias del XV Congreso Nacional de Derecho Político, que se realizó por primera vez en la bella ciudad de Posadas, contó para su organización con una Comisión Local integrada por los doctores Luis Antonio DUARTE, Fernando B. VERON, y Lic. Martín Fernando MEDINA; con el acompañamiento técnico del Dr. Carlos

CARDOZO (Miembro Titular de la Asociación Argentina de Derecho Político) y del Dr. Miguel Duarte (Vicepresidente 4° de la Asociación).

La Asociación Argentina de Derecho Político quiere enfatizar su agradecimiento a las autoridades del Instituto Superior “Ruiz de Montoya” (a su Rectora, al Sr. Asesor Legal, a la Sra. Coordinadora de la Carrera del Profesorado en Ciencias Políticas) que pusieron a disposición tiempo, infraestructura y personal; así como al Sr. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

*Comité Editorial*

## **COMITÉ EVALUADOR**

**Dr. Jorge Edmundo Barbará (AADP)**

**Dr. Edgar Gustavo Fernández Suarez (AADP)**

**Dr. Juan Carlos Corbetta (AADP)**

**Dr. Héctor J. Zimmerman (AADP)**

**Dr. Martín Zemel (UNLP)**

**Dr. Rolando Juarez (UNNE)**

**Dr. Horacio José de Jesús Grandó (UNNE)**

**Dr. Jorge Emilio Monzón (UNNE)**

# **CUANDO LA LEGALIDAD Y LA LEGITIMIDAD NO ALCANZAN: EL DERROTERO POLÍTICO DE LA LEY DE MEDIOS, UNA EXPERIENCIA INACABADA**

**Patricio Monzón Battilana**

Becario Doctoral CONICET-UNNE

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas - UNNE

## **Breve introducción**

El presente trabajo se centra en los avances y retrocesos en los últimos años en Argentina en materia de políticas nacionales de comunicación, tomando como eje el proceso de judicialización de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) N° 26.522 y su incipiente aplicación durante la segunda etapa del kirchnerismo o primera cristinista (como se prefiera denominar al período 2008-2011), y sus consecuente modificaciones inconstitucionales vía Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) cuando el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) quedó en manos del macrismo.

Se hace hincapié en el carácter novedoso de la LSCA, popularizada como Ley de Medios, teniendo en cuenta su relevancia en un contexto mundial de polarización ante las propuestas de regulación del mercado mediático, y en el que se valoró como progresivo e inclusivo al proyecto argentino, como se verá más adelante.

Los debates suscitados en Europa, América del Norte y más recientemente en América Latina acerca de la constatación del funcionamiento oligopólico de los mercados info-comunicacionales y sobre sus consecuencias en términos de pluralismo y diversidad (...) dan cuenta de los efectos de una política de una comunicación aplicada en el marco del proyecto de la Sociedad de la Información. (Becerra, 2010, p.94)

## **La irrupción de una normativa resistida por el mercado dominante**

Los principales postulados de la LSCA se gestaron durante décadas desde las cátedras universitarias de todo el país, así como entre los sectores comunitarios, populares y alternativos de la comunicación, en busca de ampliar y

transparentar el derecho a la comunicación, lujo indiscutido de los medios beneficiarios de políticas que traspasaron todas las épocas y colores del PEN.

Esta medida fue un ejemplo paradigmático de la masificación de conceptos de la economía política hasta entonces solo comunes a ciertas cátedras de carreras vinculadas a facultades de ciencias sociales y/o humanísticas. Retomando el esquema de base/infraestructura económica-superestructura ideológica de Karl Marx, y sin recurrir en sus simplificaciones más extremas como se advertía desde los posteriores estudios culturales, con el arribo de la LSCA a la escena política se pudo vislumbrar fehacientemente esta tensión constante entre las usinas simbólicas y su estructura de mercado. Así resulta esencial la ampliación y diferenciación que realizó Williams (1980) de la concepción marxista:

(...) es posible considerar la emergencia de tres sentidos de la «superestructura»: a) Las formas legales y políticas que expresan verdaderas relaciones de producción existentes; b) las formas de conciencia que expresan una particular concepción clasista del mundo; c) un proceso en el cual, respecto de toda una serie de actividades, los hombres tomen conciencia de un conflicto económico fundamental y lo combatan. Estos tres sentidos respectivamente, dirigirían nuestra atención hacia a) las instituciones; b) las formas de conciencia; c) las prácticas políticas y culturales. (p.2)

El proceso de debate de la normativa, poco frecuente sino inexistente en legislaciones argentinas, y más de un acervo tan intangible en el imaginario popular como el derecho a la comunicación, invitó a repensar las políticas de áreas de comunicación y/o prensa de las instituciones (el Estado en todos sus niveles y los privados), las clases representadas por ellas (las tensiones de las concepciones de libertad de expresión según la ideología) y sus prácticas cotidianas (reproducir estereotipos o deconstruirlos, promover sanciones preventivas o reactivas a la supuesta lesión de la imagen, defender el derecho a una verdadera pluralidad identitaria y, por ende, que voces invisibilizadas puedan ocupar espacios públicos como el radioeléctrico sin ser estigmatizadas, etcétera).

### **Impacto a escala latinoamericana**

Tal fue el carácter disruptivo del proyecto de ley y su consecuente sanción que sirvió como base de experiencias similares en varios países de América

Latina, al punto que en la actualidad sigue causando tensiones en naciones vecinas como la Uruguay, donde la legislación correspondiente fue aprobada en 2014 pero su reglamentación (o falta de acuerdo sobre ésta) sigue causando polémicas.<sup>138</sup>

Es que al comienzo del nuevo milenio, con el reemplazo de la mayoría de los gobiernos neoliberales de América Central y del Sur por la heterogénea ola rosada de presidentes (de variados orígenes y lineamientos políticos, pero circunscriptos a la centro-izquierda y la izquierda), los replanteos sobre el rol estatal en la sociedad alcanzaron hasta la oligopólica propiedad de los medios, un mercado siempre regulado en favor de las corporaciones más concentradas.

Tras la propuesta en 2009 de la LSCA, en 2011 se modificaron artículos claves de la legislación brasileña y se debaten al menos dos proyectos similares a la experiencia argentina (Becerra & Lacunza, 2012). Antes, en 2008, Bolivia había dictaminado en su flamante Constitución Política del Estado que “los medios de comunicación social no podrán conformar, de manera directa o indirecta, monopolios u oligopolios”; y para 2010, Ecuador sancionó una normativa que regula toda la actividad de los medios, incluyendo los gráficos.

Esta serie de medidas legislativas que, en líneas generales, conciben a la comunicación fehaciente como un derecho inherente a la condición humana, y por lo tanto plausible del resguardo estatal frente al avance de los privados, tiene su correlato en las consecuencias negativas que trae aparejado el proceso de oligopolización de las comunicaciones en el funcionamiento transparente de las instituciones democráticas y la sociedad civil.

La concentración de la propiedad en pocos grupos tiende a la unificación de la línea editorial y a la reducción de la diversidad en función de la creciente influencia de unos pocos (...) Otro impacto (...) es la centralización geográfica de la producción de contenidos e informaciones en los lugares sedes de los principales grupos. (...) Buenos Aires en Argentina, San Pablo y Río de Janeiro en Brasil, Santiago en Chile (...) Este impacto también debilita el espacio público y empobrece la disposición de distintas versiones sobre lo real por parte de las audiencias/lectores, condenado a una subrepresentación a vastos sectores que habitan “interior” de los países. (Becerra, 2010, p.104).

---

<sup>138</sup> <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/11/presidencia-remitio-reglamentacion-de-la-ley-de-medios-luego-de-retirar-una-version-que-no-era-la-definitiva/#!>

## **El caso argentino**

Desde la última dictadura, pasando por la década menemista, el breve intersticio de La Alianza, el dualismo y el primer mandato kirchnerista, cada gobierno modificó la antigua Ley de Radiodifusión N° 22.285 en beneficio del mercado dominante de medios; en otras palabras, a cambio de respaldo político.

La LSCA fue sancionada por amplia mayoría en el Congreso de la Nación el 10 de octubre de 2009, y declarada constitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en sus artículos N° 41, 45, 48 y 161 el 29 de octubre de 2013, judicializados por el Grupo Clarín por regular las transferencias de licencias y sus plazos de aplicación.

Apenas un día después de su asunción, el 11 de diciembre de 2015, el flamante presidente Mauricio Macri creó el Ministerio de Comunicaciones vía el DNU N° 13/2015, subordinando a su estructura orgánica a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y a la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC), creada por la Ley Argentina Digital N° 27.078, y violando el carácter autárquico de ambos entes según sus leyes madres.

Para el 23 de diciembre de ese mismo año, a través del DNU N° 236/2015 se dispuso la intervención de cada organismo, violando los artículos 14 de la LSCA y 84 de la Ley Argentina Digital, que dictaminan la conformación de sus respectivos directorios. Finalmente, el 4 de enero de 2016, mediante el DNU N° 267/2015 se creó el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), bajo la órbita administrativa del Ministerio de Comunicaciones. Al nuevo organismo se le atribuyeron las funciones que legalmente eran competencia técnica de la AFSCA y la AFTIC, que fueron disueltas junto al Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización.

Este último decreto estableció cambios en los artículos N° 25, 38, 40, 41, 45, 54 y 63 de la LSCA, principalmente extendiendo los límites de la cantidad de licencias por titular y su duración. También avaló la conformación de la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de ambas normativas.

Sin duda alguna, con la alternancia política se avizoraban cambios en la LSCA, pero desde el Congreso nacional, y nunca a partir de herramientas tan

unidireccionales y unilaterales como el DNU, en este sentido, y permitiéndose una extrapolación, idénticos a los arcaicos esquemas de comunicación de emisor-mensaje-receptor, sin posibilidad de invertir los roles del sistema. Como advirtió Becerra (2015):

En vez de gestionar la adecuación de los multimedios a la ley, el Estado adecúa la ley a la estructura y necesidades de los multimedios. Los beneficiados son no sólo los dos gigantes (Telefónica y Clarín), sino también todo licenciatario y todo actor del mercado telefónico.

El 11 de enero de 2016, los jueces federales N° 7 en lo Civil y Comercial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Iván Garbarino; y N° 2 en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de San Martín, Martina Forns ordenaron la suspensión inmediata de los DNU N° 13/15, 236/15 y 276/15, al igual que de toda otra norma que modificara la LSCA hasta que se resolviera la cuestión de fondo.

Los magistrados aceptaron los amparos presentados, respectivamente, por la Asociación de Defensa de Derechos de Usuarios y Consumidores (ADDUC) y la Cooperativa de Trabajo para la Comunicación Social, dejando sin efecto la creación del ENACOM y la disolución e intervención de la AFSCA y la AFTIC.

Pocos días antes, el 30 de diciembre de 2015, el juez en lo Contencioso y Administrativo N° 1 de La Plata, Luis Arias ya había ordenado la prohibición de alterar, modificar, eliminar o suprimir las funciones y la existencia de la AFSCA, haciendo lugar a una medida precautelada solicitada por el delegado del organismo en La Plata, Guillermo Guernín. Pero el PEN había decidido avanzar con la creación del ENACOM, al poner en duda la jurisdicción del fallo por no provenir del fuero federal.

A pesar de que la temprana judicialización de la LSCA en la era Macri venía aparejada con la promesa de regularizar la situación legal en el ámbito legislativo -por donde debería haber comenzado el proceso- ni bien se iniciara el período de sesiones ordinarias del 2015, los proyectos siguen cajoneados.

Así como la aplicación federal de la LSCA no fue posible por el contexto político (la mayoría de los recursos estatales se centraron en el conflicto judicial contra el Grupo Clarín, el más beneficiado por todos los gobiernos anteriores y más afectado por la legislación), quedaba tanto por hacer con el respaldo jurídico de la ley que parece inverosímil -aunque también lo era retornar a una política



comunicacional vía DNU- que la ENACOM priorizara la reestructuración de sus sedes fuera de los grandes centros urbanos antes del tratamiento de las nuevas normativas.

Por citar un ejemplo con acervo local, la sede Corrientes de la AFSCA era un órgano que ya contaba con muy poca financiación nacional y que se llevaba adelante casi a pulmón por su titular, Dalia Canteloro, quien sostenía con su propio dinero el alquiler y los servicios de la oficina local. Desde su creación, sí contó con los recursos para brindar encuentros, cursos, capacitaciones y talleres en ciudades como Capital, Goya, Curuzú Cuatiá, Santo Tomé, Ituzaingó, Santo Tomé, Gobernador Virasoro, Empedrado, Paso de los Libres y Monte Caseros.

Las jornadas se centraban en una variada agenda temática, incluyendo la implementación de la LSCA, la promoción de la comunicación comunitaria, el dictado de herramientas para locutores, la formulación de proyectos audiovisuales, la comunicación de la niñez y la adolescencia, etcétera.

Tal como rezaba sintéticamente, al principio del macrismo, una declaración de académicos ante la nueva y claramente avasalladora política comunicacional:

Las críticas, por cierto válidas, a la implementación selectiva, parcial o partidista de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual por parte de la anterior administración no se subsanan eliminando o alterando por decreto los artículos centrales de la misma, sino, en todo caso, velando, en lo que compete al gobierno, por su implementación imparcial y transparente. (Albornoz, et al., 2016)

El Congreso de la Nación tiene la responsabilidad de, eventualmente, ratificar o rectificar la legitimidad de la ENACOM, con la posibilidad de defender la LSCA cuya aprobación atravesó las instancias legislativa y judicial- con otros artículos y/o normativas. Cualquiera de las opciones prefiguran -aunque no limitan, ya que la política es el arte de lo posible- una experiencia que ya tuvo antecedentes nada deseables en materia de políticas nacionales de comunicación. Como ilustró Satina (2015): “Hubo 200 modificaciones a la Ley de Radiodifusión en 29 años (1980-2009), la mitad durante el menemismo”.

Antes de modificar o tirar por la borda en días legislaciones que se forjaron en décadas, convendría afinar y federalizar los mecanismos de aplicación en todo el territorio argentino. Todavía a cargo de la Defensoría del Público, otro

entre autárquico creado por la Ley de Medios, Ottaviano (2015) aseveró que: “La LSCA fue ratificada por todos los poderes estatales, incluso el popular, mediante las audiencias y los foros, excepto por el poder mediático”.

Si bien siempre será debatible, cuando no perfectible, la eficacia de métodos como audiencias y foros -sumamente politizables y sin mecanismos claros para alcanzar una verdadera equidad de voces desde el fulgor popular-, es intachable el derrotero legal que atravesó la ley desde las comisiones parlamentarias hasta su ratificación, con atendibles recomendaciones como consensuar criterios de reparto de la publicidad estatal, por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

Es que la modificación a dedo de la ley desde uno solo de los poderes del Estado, además de atentar contra el sistema democrático de control, también vulnera varios derechos históricos para otros sectores que, por primera vez, tenían acceso al derecho a la palabra. Tal es el caso de los medios comunitarios, populares y alternativos -que sin ser sinónimos unos de otros- se hicieron un lugar, si bien escueto y paulatino, en la agenda tras años de resistencia a la sombra de los multimedios.

“Los medios comunitarios son contextuales a donde se desarrollan. No es un modelo, es un proceso cargado de tensiones, porque se desarrolla en una sociedad plagada de desigualdades” (Kejval, 2015). El fortalecimiento de este tipo de iniciativas audiovisuales no sólo se basaba en la LSCA, sino también en proyectos legislativos que buscan fomentar políticas públicas como la reclamada distribución equitativa de la pauta en el 33% del espectro radioeléctrico que se les reserva por ley, aunque la sanción de una nueva normativa en la misma materia, podría resultar perjudicial cuando su predecesora no llegó a completar cambios ideados a lo largo de décadas desde los senos académico y político.

Lo mismo se puede deducir de los pueblos originarios y las personas con discapacidad, cuyas novedosas pero aún incipientes experiencias en los medios, requerían de años de estímulos estatales de todo tipo, con políticas claras y transparentes. Sobre el tratamiento del género en la agenda mediática, Coluccio (2015) subrayó la necesidad de: “Desnaturalizar la existencia y proliferación de los casos de violencia, que son una problemática social, no doméstica”.

Quizás ese también sea uno de los grandes desafíos de la LSCA en general: poder ser visibilizada como una ley que antepone el derecho a la

comunicación para la sociedad toda, y no como un mero problema técnico que afecta a sectores específicos, como fue pensada la Ley de Radiodifusión, una experiencia que no ha de repetirse.

El problema de la denostada Ley de Medios nunca radicó en su carácter político -inseparable de cualquier legislación o medida del Estado en su conjunto-, sino por el contrario en su aplicación selectiva y sesgada, concentrando recursos públicos en una sola de sus aristas, una distribución más equitativa del mercado mediático que, dicho sea de paso, tampoco fue un proceso regular.

### BIBLIOGRAFÍA

- Albornoz, L., Aruguete, N., Balan, M., Baldoni, M., Bizberge, A., Becerra, M.,...Zunino, E. (10/02/2016). Ante la política de comunicación delineada por los DNUs 13/15 y 267/15 de M. Macri. *Quipu. Políticas y tecnologías de comunicación*. Recuperado de <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/02/10/ante-la-politica-de-comunicacion-de-m-macri-declaracion/>
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- (2010). Mutaciones en la superficie y cambios estructurales. América Latina en el Parnaso informacional. En De Moraes, D. (Ed.), *Mutaciones de lo visible. Comunicación y procesos culturales en la era digital* (pp. 81-112). Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Becerra, M., & Lacunza, S. (2012). *Wiki Media Leaks. La relación entre medios y gobiernos de América Latina*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Mastrini, G. (Ed.). (2009). *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)*. Buenos Aires: La Crujía.
- Williams, R. (1980). Teoría cultural. En Williams, R. (Ed.), *Marxismo y Literatura*. (pp. 1-18). Barcelona: Península.