

LA RADIODIFUSION COMUNITARIA  
Y LAS COOPERATIVAS  
EN LA REPUBLICA ARGENTINA\*  
(primera parte)

*Pablo Rodofili<sup>1</sup>*

## **I. Introducción**

Cualquiera que esté dispuesto a analizar la situación de la radiodifusión comunitaria en la Argentina, será testigo de que el mentado fin del enfrentamiento ideológico -tanto en estas latitudes como en otras-, no es más que la trasnochada expresión de deseos de un grupo de ingenuos pensadores de cotillón<sup>2</sup>. Por el contrario, el mismo ha quedado reprimido y bajo el control que una «extraña dictadura»<sup>3</sup> ejerce sobre la opinión y la cultura.

En idéntico sentido, cuando comenzamos a escribir, pensábamos que difícilmente encontraríamos en el globo una nación en la que la contradicción entre la dogmática de los principios, derechos y garantías reconocidos en el plexo constitucional y su respeto en la contingente realidad de los administrados, tuviese el bochornoso privilegio de ostentar un mayor grado de desarrollo impune que en la nuestra.

Escrito el último capítulo de este ensayo nuestra sensación es otra, muy distinta, ya que un mayor conocimiento sobre el asunto nos termina de convencer de que el presente no es más que el pasado maquillado, que el desarrollo tecnológico se ha convertido una vez más en el soporte de una pesadilla recurrente, que la

---

(\*) El artículo es un resumen del libro del mismo autor "SOCIEDAD DE LA INFORMACION Y ECONOMIA SOCIAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA", de próxima publicación.

(1) El autor es abogado y consultor especializado en la gestión solidaria del servicio público. Asesora en la materia a cooperativas, federaciones, municipios, comunas, y a sus abogados. Asimismo es miembro del Consejo de Administración de la Confederación Cooperativa de la República Argentina y Secretario de Relaciones Institucionales de la Federación Argentina de Entidades Solidarias de Salud. Entre setiembre de 1994 y diciembre de 1998 fue vicepresidente de la Asociación de Subdistribuidores de Gas por Redes de la Republica Argentina.

(2) Confróntese USLAR PIETRI, Arturo, El fin del enfrentamiento ideológico, Venezuela Editores, Caracas, octubre de 2000.

(3) FORRESTER, Viviane, Una extraña dictadura, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

---

experiencia humana vuelve a repetirse merced a la irremisible necesidad del hombre de dominar sobre la especie y que la “Sociedad de la Información”<sup>4</sup> no será aquella en la que en definitiva el «fin de la historia»<sup>5</sup> la encuentre en paz, finalmente, libre de conflicto, ni en la Argentina, ni en ningún otro lugar del mundo en el que el interés de los “medios” se confunda con los fines de la propia humanidad.

Entendemos que la convergencia tecnológica<sup>6</sup> ha elevado a un puñado de organizaciones a la cima de un nuevo orden supranacional cuyo poder nadie ha podido eludir.

Y como siempre, inmunes a la experiencia cuando un paradigma hace que lo esencial sea invisible no sólo a los ojos sino al espíritu<sup>7</sup>, los hombres observamos como tantas otras veces en la historia, atónitos, una nueva fuerza arrolladora que deglute ciudades, fronteras y soberanías, aplastando todo a su paso y convirtiendo en esclavos a inmutables ciudadanos que incrédulos, irán perdiendo todo lo que poseen, todo lo que son y hasta el futuro de las generaciones venideras, en provecho de los nuevos «elegidos».

Tal situación no es novedad en el mundo y la Argentina no es un campo aislado. Un 13 de noviembre de 1969 Spiro Agnew trataba de advertir sobre aquello a un público remiso a lo que entonces se solía considerar como una «fantasía orwelliana»<sup>8</sup> diciendo: «la finalidad de mis comentarios de esta noche es llamarles la atención hacia este pequeño grupo de hombres que no sólo disfrutaban de un derecho de réplica instantáneo a toda declaración presidencial, sino que -y esto es

---

(4) Una de las tantas definiciones de la Sociedad de Información la presenta como «el resultado de cambios tecnológicos que facilitan el acceso a la información gracias al uso intensivo de la electrónica, la informática y las telecomunicaciones; en suma, como un medio de acceso universal a la información».

(5) FUKUYAMA, Francis, mentor de la denominada “teoría del fin de la historia”, y ex funcionario del Departamento de Estado de los EEUU, equipara el fin de la Guerra Fría con el de la evolución histórica. En la antípoda, véase GALEANO, Eduardo, “La teoría del fin de la historia: el desprecio del destino” en “Ser como ellos y otros artículos”, Siglo XXI Editores, México, 1992. Luego de la irrupción de los paradigmas de la denominada Nueva Guerra –que desmienten de un modo claro sus afirmaciones-, Fukuyama se ha concentrado en acreditar la ausencia de un enfrentamiento civilizatorio.

(6) Al fenómeno ocurrido en los últimos tiempos, a través del cuál se ha logrado mezclar varias tecnologías que originalmente operaban independientemente se lo conoce en la actualidad con el nombre de “Convergencia Tecnológica”.

(7) BARKER, Joel Arthur, Paradigmas, McGraw-Hill, Bogotá, 1995. Véase también la nota 78.

(8) En su novela “1984”, el escritor inglés George Orwell (1903-1950) anticipó con lujo de detalles el advenimiento de la Sociedad de la Información, hace más de cincuenta años.

---

más importante-, tienen plena libertad para elegir, presentar e interpretar las grandes disyuntivas de nuestro país. Con toda razón, el pueblo no toleraría esta concentración de poder en el gobierno. ¿No es acaso justo y pertinente cuestionar que se lo concentre en manos de una minúscula y cerrada fraternidad de hombres privilegiados a quienes nadie ha elegido y que gozan de un monopolio aprobado y autorizado por el gobierno? Como con otras instituciones de nuestro país quizá sea el tiempo de hacer que sean más sensibles a las perspectivas de la nación y más responsables hacia las personas a quienes sirven. Y bien, un virtual monopolio de todo un medio de comunicación no es algo que la gente democrática deba ignorar en general. Y no vamos a apagar nuestros televisores sólo porque las ondas pertenecen a ellos. No les pertenecen a ellos, sino al pueblo. Las grandes cadenas han dominado las ondas durante décadas. El pueblo tiene derecho a una rendición de cuentas completa de su administración».

Agnew no era un intelectual de izquierda, ni un político en campaña, ni un paranoico obnubilado. Era el vicepresidente de los Estados Unidos de América, quien entonces mantenía una famosa polémica con el máximo ejecutivo de la CBS a cuyos noticieros acusaba de criticar maliciosamente la política de su gobierno en temas muy sensibles a la opinión pública<sup>9</sup>.

Treinta años después, las grandes corporaciones multimédios han logrado hacer converger el poder que entonces ostentaban en su rol de formadores de la opinión pública a través de diarios, revistas, radio y televisión norteamericana, ahora sobre el mundo entero y asimismo sobre las nuevas estructuras del comercio mundial por medio del dominio sobre las redes informáticas y de comunicación<sup>10</sup>. Esparcimiento, información, educación, comercio, trabajo, política, administración, gobierno, todo será objeto del tráfico de las redes y muy poco lo que quede fuera de ellas y consecuentemente, de la esfera de poder de las corporaciones.

En definitiva, ese puñado de organizaciones tiene hoy el control de todo cuanto cuenta en el mundo y difícilmente alguien pueda disputarles un ápice de poder sin conocer las alternativas de un súbito «estrellamiento mediático».

---

(9) Recuérdese que tanto el Vicepresidente, Spiro Agnew, como el mismísimo Presidente de los EEUU en el período, Richard M. Nixon, debieron dimitir tras afrontar sendos «procesos mediáticos» entre 1973 y 1974, inimaginables durante la década anterior.

(10) En tal sentido, la doctrina viene expresando su preocupación por los efectos perniciosos y deshumanizadores, que la informática pueda traer a la sociedad. Conf. *Sociedad informatizada, ¿sociedad deshumanizada?* Javier Bustamante Donas. Universidad Complutense de Madrid.

---

Hablamos de la creciente concentración del poder en las corporaciones multimediales frente a gobiernos indefensos y amordazados, forzados a dejar hacer y dejar pasar.

Y el hombre común aún no ha reaccionado ante «semejante concentración de poder». Por el contrario, construye pacientemente la “Sociedad de la Información” con la esperanza de una vida mejor para sí y para sus semejantes, ignorando que al hacerlo, codiseña a la vez las nuevas rutas del comercio por cuenta y orden y a satisfacción de las necesidades de los nuevos amos del mundo<sup>11</sup>, dejando razón de sus datos, dotes, gustos y preferencias en registros capaces de componer la memoria de sus días con minuciosa dedicación<sup>12</sup>.

Bien dice Christian Ferrer que «cuando la democracia y la libertad triunfan aparentemente en un planeta liberado de regímenes autoritarios, retornan, paradójicamente, con fuerza recobrada, las censuras y las manipulaciones». Ciertamente, nuevos y seductores «opios del pueblo» distraen a los ciudadanos en nombre de «el mejor de los mundos» y les apartan de la acción cívica y reivindicativa y de la cooperación entre hombres libres e iguales.

En esta nueva era de la alienación, en los tiempos de la cultura global y de los mensajes a escala planetaria, las tecnologías de la comunicación juegan, más que nunca, un papel ideológico de primer orden. La promesa de felicidad en la familia, la escuela, la empresa o el Estado, se encarna ahora en la comunicación ... para entrar en la fase en la que todas sus cualidades se transforman en defectos y todas sus virtudes en vicios, imponiéndose como obligación absoluta, como una ideología única, inundando todos los aspectos de la

---

(11) Muy posiblemente, quienes en el Siglo XI marcharon a las cruzadas o quienes en el Siglo XV se abrieron paso por los mares al abrigo de la esperanza de conquistar nuevos territorios, tampoco llegaron a saber que abrían nuevas rutas comerciales y de comunicación entre los pueblos.

(12) Ello es posible en parte gracias a la ingenua colaboración de los usuarios de Internet a quienes suele solicitarse la contestación de extenuantes cuestionarios so pretexto del acceso a un «bonux», y en parte, a las «cookies», versátiles programas que penetran en la PC de aquéllos y se instalan en su disco rígido pasivamente a fin de relevar la «orientación» del ocasional visitante o activamente, reconfigurando el sistema en procura de su adaptación a las necesidades del site visitado.

---

vida social, política, económica y cultural, hasta eclipsarlos y sustituirlos por una nueva y oscura tiranía<sup>13</sup>, aunque a la vez tan antigua, como el mal y el sufrimiento sembrados sobre la tierra<sup>14</sup>.

En ese contexto los gobiernos de los distintos países hacen lo que pueden, en tanto que los gobernantes de nuestro país vienen navegando a la deriva en un mar de intereses encontrados con el de sus propios gobernados, enarbolando una legislación absurda, mientras el desarrollo pasa por un camino divergente y la necesidad margina a millones de excluidos en tiempos en los que la “Sociedad de la Información” libra cheques a la fecha en vez de promesas.

Este artículo pretende plantear alternativas que desde el sector social aseguren a la comunidad el pleno goce de los derechos a la comunicación y a la información en la República Argentina.

## **II. La Radiodifusión comunitaria**

### **1. ¿Qué es la radiodifusión comunitaria?**

Tres características fundamentales definen a la radiodifusión comunitaria.

En primer lugar, la misma está caracterizada por la activa participación de la comunidad en los procesos de creación de noticias, información, entretenimiento y material culturalmente relevante, y ello con un énfasis en temas y preocupaciones locales<sup>15</sup>. Con capacitación productores locales pueden crear programas usando sus voces locales. La comunidad puede, igualmente, participar en el manejo de la estación y opinar en la programación y contenido de los programas.

---

(13) Que no es otra que la tiranía a la que alude RAMONET, Ignacio, en «La tiranía de la comunicación», versión castellana de Antonio Albiñana, Temas de Debate, Madrid, 1998.

(14) FERRER, Christian, «Mal de ojo. El drama de la mirada», Ediciones Colihue, Buenos Aires, diciembre de 1996.

(15) A diferencia de muchos medios de la prensa «grande», que practican la exclusión o desinformación del accionar de sindicatos, gremios estudiantiles, comisiones barriales, etc., los emprendimientos de la radiodifusión comunitaria se orientan a brindarles mayores espacios.

---

En segundo lugar, es esencial que sea una empresa sin fines de lucro.<sup>16</sup>

En estos días de alta comercialización de la radiodifusión, el carácter de la radio comunitaria lo constituye su independencia<sup>17</sup> y responsabilidad en el servicio a la comunidad, no al anunciante. Como la estación es de propiedad de la comunidad, se mantiene cierta responsabilidad en el manejo de la estación.

En tercer lugar, la programación de la radio comunitaria es designada por la comunidad para mejorar las condiciones sociales y la calidad de su vida cultural. La comunidad misma decide cuáles son sus prioridades y necesidades en términos de la provisión de información<sup>18</sup>.

Radio comunitaria, radio rural<sup>19</sup>, radio cooperativa, radio participativa, radio libre, alternativa, popular, educativa... Si las estaciones de radio, las redes y los grupos de producción se refieren a sí mismos por medio de una variedad de nombres, sus prácticas y perfiles son aún más variados<sup>20</sup>. La radio comunitaria

---

(16) La motivación no es la de establecer una empresa comercial lucrativa, «explotar» un canal de radio o televisión. La radiodifusión comunitaria nace apuntando hacia una integración social y cultural. Los ingresos se reinvierten en la propuesta de comunicación. Respecto a la publicidad, pensamos que ella es parte integrante del contenido del mensaje de un medio. El objetivo es netamente de servicio, y todo mensaje debe adecuarse a ese objetivo.

(17) Dado que la radiodifusión comunitaria intenta expresar íntegramente a una comunidad barrial, juvenil o gremial, evitamos alinearse tras banderías que dividen a la sociedad en fragmentos, tales como los Partidos Políticos o las corrientes Religiosas, esto sin perjuicio de las opciones de todas y cada una de las personas. Se mantienen independientes de toda institución estatal o paraestatal, las cuales cuentan ya con medios de expresión propios o con recursos para obtenerlos.

(18) VOICES. India

(19) La radio sigue siendo el medio de comunicación de masas más potente y menos costoso para llegar a un gran número de miembros de la población rural en zonas aisladas. Tiene una base en la tradición oral de las poblaciones rurales. Gracias a la revolución del transistor, incluso las aldeas más remotas tienen acceso a la radio. Combinada con otros medios, puede utilizarse para la capacitación y la transferencia o el intercambio de tecnologías. Puede promover el diálogo y el debate sobre las principales cuestiones del desarrollo rural y al mismo tiempo ofrecer una plataforma para la expresión de las opiniones, necesidades y aspiraciones de las comunidades rurales desarrollando la cohesión y la solidaridad en ellas.

(20) 1 Sin embargo, el Directorio de Radio y Televisión Locales Públicas y Alternativas del Estado Español, hace una distinción que responde a la práctica en dicho estado -ya que no surge de legislación alguna-, pero que es de utilidad para entender el desarrollo de la radiodifusión en la Argentina. Una **radio libre** es una emisora que además de no recibir ingresos de publicidad y tampoco de instituciones públicas, funciona asambleariamente y contrae un compromiso con unas formas alternativas de informar y entretener y con la difusión de luchas sociales silenciadas por los medios oficiales. Una **radio alternativa** se diferencia de la anterior en que no precisa de funcionamiento asambleario. Una **radio comunitaria** o

---

incorpora nuevos lenguajes, nuevos formatos, otros sonidos, músicas, voces. Son otras formas de hablar, nuevos tratos con los oyentes, formas de preguntar y de responder, formas de demandar, de peticionar a las autoridades<sup>21</sup>.

Son emisoras que ejercen la radiodifusión como un servicio a la comunidad y la comunicación como un derecho de todas las personas, buscando construir un camino común para apoyarse y fortalecer la comunicación de nuestro pueblo. Se reconocen parte integrante de la comunidad en la que participan. Y como medio desarrollan una comunicación pluralista y participativa, abierta a la necesidad de expresión de los sectores sociales y culturales con menor posibilidad de acceso a los medios con fines exclusivamente comerciales<sup>22</sup>,

---

**asociativa** depende de una asociación privada (asociaciones de barrios, juveniles, colectivos sociales, etc.), que la dirige e impone sus criterios, pudiendo funcionar dicha asociación de manera asamblearia y contraer el compromiso del que hablábamos en la definición de radio libre. En este caso, no habría diferencia entre una y otra. En caso contrario, bien por no existir el compromiso mencionado, bien por existir un proceso jerárquico de toma de decisiones, o incluso, por recibir subvenciones de entidades públicas, nos encontraríamos ante un ejemplo de radio asociativa.

Una **radio cultural** es aquella radio, generalmente comunitaria, que dedica la mayor parte del espacio de emisión a la difusión de contenidos culturales y al entretenimiento. Otra categoría aunque ajena al citado Directorio, es la de las **radios piratas** cuyo objetivo parece ser lisa y llanamente ganar dinero aprovechando un cierto descontrol existente en el dial debido a la falta de regulación clara. En la Argentina tienen mucho sentido todas estas distinciones si se piensa que la radiodifusión comunitaria en sentido estricto -es decir, la practicada por instituciones sin fines de lucro, con activa participación de la comunidad para mejorar las condiciones sociales y la calidad de su vida cultural-, ha sido marginada de la legislación y que muchas veces, por tal motivo, la necesidad de ejercer el derecho de las comunidades locales a la comunicación e información se ha debido vehicular a través de la radiodifusión alternativa, en manos de una persona física o un grupo de ellas que conforman una sociedad quasi cooperativa, en la que a espaldas del derecho vigente, se desenvuelve una verdadera radio comunitaria. El ejemplo más claro es el de «la Tribu», emblemática radioemisora de la ciudad de Buenos Aires, que ha despecho de la legislación se constituyó en «FM La Tribu SRL» como sociedad comercial, aunque «esa maniobra no haya cambiado en nada el verdadero espíritu cooperativo», el que se desarrolla «...mediante una Asociación sin fines de lucro que permitiera el desarrollo de la misión como radio alternativa». No obstante ello, en la Jornada de Radiodifusión Comunitaria convocado por el COMFER en abril de 2000 al que se ha hecho referencia anteriormente, los representantes de distintas emisoras comunitarias en sentido estricto se empeñaron en acentuar las diferencias entre éstas y las emisoras alternativas.

(21) «Gestión de la radio comunitaria y ciudadana». Claudia Villamayor y Ernesto Lamas. AMARC y Friedrich Ebert Stiftung. 1998.

(22) La radiodifusión comunitaria apunta a la expresión directa de la gente, sin necesidad de representaciones, intermediaciones o periodistas iluminados. Apunta al vecino del barrio, el compañero de trabajo o de estudio como protagonista activo del servicio. Acceder a los locutores o a los micrófonos es algo natural y cotidiano, no la excepción o el privilegio. Implica medios al alcance de la mano. Contrariamente a la realidad la vocación de ésta no es el ocultamiento ni la clandestinidad.

---

haciendo efectivos los derechos a la comunicación y, en especial, el derecho a la información. Ejercen la radiodifusión como un servicio y no como una simple actividad comercial - lucrativa<sup>23</sup>.

El proceso que comenzó en la radio, hoy se da incluso en la televisión, permitiendo la democratización de sus contenidos e intenciones.

En el mundo, miles de estaciones comunitarias hacen posible un espacio de comunicación abierto al color local y a las inquietudes de la gente común. En la Argentina, tras veintiún años de democracia, la vigencia de la legislación que las prohíbe surge como un ominoso baldón en la fronda normativa de tres gobiernos elegidos por el pueblo.

## **2. Globalización y localización**

El mundo actual ha comenzado a definirse en términos globales. Los procesos económicos, políticos y culturales están hoy atravesados por este proceso de internacionalización e interconexión que nos obligan a romper con las seguridades teóricas con las que definíamos antes las relaciones sociales en ámbitos nacionales e internacionales, tales como centro y periferia, dominantes y dominados, hegemónico y subalterno, llevándonos a reflexionar de otra forma y con renovadas perspectivas, las nuevas dinámicas de la cultura y la comunicación dentro del acelerado proceso de «modernidad».

En nuestro análisis, la globalización, como proceso de transnacionalización y desterritorialización, lleva consigo una lógica inversa y complementaria que llamamos de «localización», es decir de afirmación de las identidades locales, la diversificación de formas de expresión y de las nuevas formas de significación, que creemos hace parte de las complejas transversalidades que se producen hoy en la comunicación contemporánea.

En este sentido podemos decir que la construcción de identidades globales y locales es parte de la misma dinámica modernizadora generada por las relaciones entre el Estado, el mercado y las tecnologías.

---

(23) Federación Argentina de Radios Comunitarias, FARCO. Argentina.

---

La hipótesis central que trabajamos, parte de reconocer que la globalización económica y cultural está generando un proceso de disolución de los espacios públicos, entendido como: «aquel lugar donde se expresa el sentido ciudadano de participación», pero que al mismo tiempo, puede llevar consigo un proceso inverso y complementario que llamamos de «localización».

### **III. La Radiodifusión Comunitaria en la Argentina**

#### **1. El conflicto ideológico**

Según expresáramos al comienzo, la legislación argentina en la materia lleva insita un gravísimo desajuste con los principios, derechos y garantías emanados de la Constitución Nacional, que revela un enfrentamiento ideológico no resuelto en la veintena de años que siguieron a su sanción.

Negar la existencia de tal enfrentamiento implica concluir en que la verdadera causa del desajuste denunciado es lisa y llanamente la corrupción, madre de la mayor parte de los males de la sociedad argentina.

En las próximas páginas, intentaremos plantear el conflicto subyacente en tales contradicciones y expondremos una alternativa de solución al respecto.

#### **2. La ley 22285 y la “doctrina de la seguridad nacional”**

La ley de facto 22285 fue el producto de las instrucciones impartidas por la Junta Militar en un documento de fecha 20 de setiembre de 1977 por el cual se fijaban “los objetivos, las políticas y las bases que deberían observar los servicios de radiodifusión” en consonancia con el acta del 24 de marzo de 1976 que establecía el “propósito y objetivo básico del proceso de reorganización nacional”.

La denominada “doctrina de la seguridad nacional” constituyó el respaldo de la “filosofía castrense” en la materia.<sup>24</sup>

---

(24) El uso represivo de los medios implicaba, el desarrollo de un programa de control centralizado, nula interactividad, inmovilización de individuos aislados, conducta de abstención pasiva respecto del consumo, un proceso de despolitización, producción por especialistas, y control por propietarios o burócratas. Conf. Enzensberger, Hans Magnus, 1971, citado en «La Tribu. Comunicación Alternativa». Editorial La Tribu, Buenos Aires, 2001.

---

La norma sentaba las bases para una futura privatización de la prestación de los servicios de radiodifusión, en manos del Estado a la fecha de sanción<sup>25</sup>, en tanto aseguraba al gobierno militar la posibilidad de mantener un férreo control sobre los contenidos.

Los temores de la dictadura a crear un frente mediático opositor generaron que la ley tuviera un marcado carácter antimonopólico, al prohibir a los propietarios de los medios gráficos la participación en empresas de radiodifusión<sup>26</sup>.

Salvo esta cuestión, de suma importancia, el resto del articulado respondía a los intereses de los medios, que entonces, prestaban en buena medida su influencia sobre la opinión pública a la consolidación de la dictadura.

Sin perjuicio de ello, la norma se estructuró en torno a una serie de “principios básicos”, a saber: sometimiento de la actividad a la jurisdicción nacional; exclusiva asignación de competencia al Poder Ejecutivo Nacional respecto de la administración de las frecuencias del espectro radioeléctrico y del control del mismo; declaración de interés público de los servicios de radiodifusión<sup>27</sup>; explicitación de los fines intrínsecos de los servicios –una ingenua expresión de deseos de absurda especificidad-; gratuidad de los mismos; prohibición de emitir programas o mensajes de partidismo político; prohibición de emisiones en otro idioma que el nacional; absoluto control sobre la identidad de los titulares de las licencias y del capital accionario de las sociedades licenciatarias; exclusión de las sociedades “no comerciales” y clara limitación a la conformación de multimedios.

---

(25) En tal sentido, el de la Junta Militar de Gobierno fue un gesto hacia las presiones que los intereses transnacionales hicieron sentir en todo el mundo, a través del Departamento de Estado norteamericano.

(26) Por aquél entonces, las telecomunicaciones eran monopolizadas por el Estado Nacional a través de la Empresa Nacional de Teléfonos -ENTEL-, y no existían expectativas respecto de su privatización.

(27) El interés público tiene en la ley de facto 22285 tres connotaciones específicas: obligación de satisfacer los objetivos “comunitarios” que se fijan en la norma –entre los que no se incluye la realización de la libertad de expresión del ciudadano-; adscripción de la actividad del Estado en la materia al principio de subsidiariedad, en boga entonces; pretensión de que la necesidad de cumplir los señalados objetivos en la norma transformase el fin lucrativo de la actividad de meras sociedades mercantiles en otro de entidad comunitaria.

---

Pese a la ley, y al ambicioso Plan Nacional de Radiodifusión concebido al efecto mediante el dictado del Decreto 462/81 –que determinó las frecuencias disponibles y el llamado a concurso público para la adjudicación de licencias-, la dictadura no pudo concretar las privatizaciones de medios, con excepción de algunos casos en el interior del país. El escaso éxito privatizador obedeció a una multiplicidad de factores, entre los que se destacan la “lógica totalitaria” del control de los medios, la oposición de los propietarios de medios gráficos y el acortamiento de los plazos políticos a partir de la derrota de Malvinas<sup>28</sup>.

### **3. El retorno a la democracia y la radiodifusión**

Si la doctrina de la seguridad nacional implicaba la subyacencia de un conflicto latente entre las Fuerzas Armadas y la ciudadanía que hacía eficiente la vigencia de una ley de tan oscuros principios, el retorno a la democracia, en 1983, debería haber abierto un espacio para los intentos de establecer políticas de medios en el marco de los derechos sociales a la comunicación.

Sin embargo, el enfrentamiento ideológico polarizó tras la finalización de aquélla etapa al empresariado de medios, impaciente por transformar un incipiente negocio en un verdadero monopolio privado de explotación.

En ese contexto -y luego de disponerse la suspensión de la ejecución del Plan Nacional de Radiodifusión mediante Decreto 1151/84-, se elaboraron una gran cantidad de proyectos de ley con la intención de reemplazar la legislación militar. De ellos destacamos el diseñado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia por constituir un intento de elaborar una política de comunicación democrática, propuesta desde sectores del Estado y acompañada por la construcción de un consenso sectorial complejo. Sin embargo, los propios condicionamientos que marcaron el nuevo orden democrático y la falta de voluntad política, sumados a la cerrada oposición de los empresarios del área a un cambio en este sentido, hicieron que el gobier-

---

(28) ALBORNOZ, Luis Alfonso, CASTILLO, José, HERNANDEZ, Pablo, MASTRINI, Guillermo y POLSTOWSKI, Glenn, “La política a los pies del mercado: la comunicación en la Argentina de la década del 90”, en “Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación”, Guillermo Mastrini y César Bolaño, Editores, Editorial Biblos, 1999, Buenos Aires.

---

no de Raúl Alfonsín no introdujera modificaciones sustanciales a la legislación de medios<sup>29</sup>.

Convalidada implícitamente la norma de facto en virtud de tal circunstancia<sup>30</sup>, la principal queja respecto de la inconstitucionalidad de la misma tuvo como objeto la norma del inciso e) del artículo 45, cuestionada por los medios de prensa escrita, en tanto, los titulares de las licencias de servicios de radiodifusión la defendieron tenazmente.

La cuestión dio lugar a un debate principalmente mediático, en el que las dos posiciones tuvieron adecuada defensa, pero en la que el usuario de los servicios, terminó siendo un convidado de piedra.

La doctrina jurídica predominante entendió en su momento que la norma excedía los límites de la razonable restricción del derecho que hubiere justificado una finalidad de alto valor social<sup>31</sup>.

#### **4. La década de Menem**

La alianza político-económica que arribó al poder en 1989 marcó el comienzo del reordenamiento del sector radiotelevisivo en la dirección y con las características que hoy posee.

El inicio del proceso de privatización y concentración de la radiodifusión puede ubicarse a partir de la sanción de la Ley de Reforma del Estado.

---

(29) Coincidimos con el Dr. Pedro SIEGLER (Radiotelevisión argentina: algunas reflexiones constitucionales), en que la concentración del poder y la falta de participación de la comunidad en la conducción de la radiodifusión, no tuvieron ninguna evolución durante la administración radical del período 1983-1989.

(30) Creemos que una de las deudas de la transición fue precisamente la de ordenar acabadamente tanto el espectro como la actividad de los medios que hicieran uso de él. Coincidimos con quienes entienden que hacia mediados de los 80 no se comprendía el proceso de convergencia del mismo modo que hoy. Sin embargo -y salvo que se tenga en cuenta el lobby del sector de medios- no se llega a entender el motivo por el cual un gobierno que privilegió la acción cooperativa como medio para el logro de los objetivos económicos y sociales -otorgando licencias para la prestación del servicio telefónico y para la distribución de gas por redes en colaboración con el propio Estado y exclusión de la economía de lucro-, mantuvo una norma sancionada por la dictadura que discriminaba al asociativismo y a la economía social del acceso a la prestación de servicios de radiodifusión.

(31) Conf. Bidart Campos, Germán J., Notas de actualidad constitucional, ED, t. 104, pag. 1013.

---

Hacia agosto de 1989 –y en épocas en las que el país se debatía en una de las peores crisis de su historia- el Congreso Nacional resolvió declarar mediante la norma la emergencia en la prestación de los servicios públicos, autorizando al Poder Ejecutivo Nacional a intervenir en las áreas respectivas, facultándolo asimismo para una serie de transformaciones y privatizaciones.

La ley 23696 implicó una verdadera revolución en el ámbito económico al librar al concurso de la actividad privada los múltiples intereses económicos en el área de la producción de bienes y servicios que hasta entonces habían dependido del Estado.

Así se privatizaron las telecomunicaciones, el transporte aéreo, marítimo y terrestre, los distintos yacimientos de petróleo y carbón, la producción y distribución de gas y electricidad, los servicios sanitarios, recolección de basura, puertos, rutas, radios, canales de televisión, etc.

Sin lugar a dudas se puede hablar de un antes y un después en materia administrativa.

La norma se complementó con la sanción de la Ley 23697 de Emergencia Económica, mediante la cual el Congreso de la Nación invistió al Poder Ejecutivo de una serie de facultades en materia de policía de emergencia de Estado.

Una y otra instrumentaron la voluntad del Gobierno de poner fin a las graves circunstancias administrativas, económicas y sociales por las que atravesaba el país.

Puede decirse también que el influjo de ambas normas concebidas para paliar la excepción perdura hasta hoy, habiendo cambiando para siempre la fisonomía del país, para bien o para mal.

En lo concerniente al área, en principio se modificaron aquellos artículos de la ley de radiodifusión que impedían la conformación de grupos multimedios. En efecto, el artículo 65 de la ley 23696 derogó el inciso c) del artículo 43, los incisos a) y c) del artículo 46 y sustituyó el inc e) del art. 45 de la misma, abriendo las puertas a las grandes empresas de multimedios.

El advenimiento de éstos cambió en forma sustancial durante la década del 90, el mapa de los medios de comunicación en el país al concentrar en unas

---

pocas manos la mayor parte de los medios orales, escritos y televisivos en cuyo poder quedaron en definitiva, las más importantes frecuencias, canales y diarios de la República.

En este punto se observa cómo se articula la regulación de la comunicación con el proyecto de política económica que afianzó en el país en aquellos momentos. Ajeno a cualquier criterio de política cultural, se produjo un cambio radical en el marco regulatorio, acorde a las necesidades de algunos grupos económicos. Así, al amparo de esta legislación los principales grupos editoriales resultaron adjudicatarios de los canales 13 y 11 y de las principales señales radiofónicas.

Como en la mayoría de las áreas de gobierno, el oficialismo produjo una fuerte alianza con los principales grupos económicos, que derivó en la total subordinación del aparato estatal a las políticas diseñadas por éstos. A partir de aquél momento las modificaciones al sistema de radiodifusión se realizaron siguiendo las necesidades del mercado.

Aparecieron, entonces las contradicciones que surgieron de la toma de partido por uno u otro grupo oligopólico en un nuevo marco signado por la presencia de empresas transnacionales y el imperio de la denominada “convergencia tecnológica”. Las regulaciones fueron siempre puntuales, específicas, pero invariablemente orientadas a favorecer el proceso de valorización de los capitales del sector.

## **5. El advenimiento de la Frecuencia Modulada y la radiodifusión comunitaria**

En materia de radiofonía el proceso de concentración oligopólica se dio en igual medida, aunque mínimamente “limitado” en virtud de las innovaciones tecnológicas y de los efectos no deseados de la normativa de emergencia e introducidos por vía de corrupción administrativa.

En efecto, hasta comienzos de la década de 1980, la transmisión radiofónica tenía lugar principalmente a través de las estaciones de radiodifusión sonora con modulación en amplitud (AM) en ondas hectométricas –medias- y decamétricas -cortas-.

Durante el llamado a concurso para la adjudicación de licencias que tuvo lugar entre 1967 y 1968, los pliegos respectivos incorporaron como obligación a los nuevos concesionarios la instalación, a modo de promoción, de una radioemisora para modulación en frecuencia que debía desarrollar una programación distinta a la de AM.

---

Hasta ese momento la FM se utilizaba sólo como enlace para el transporte de programas entre estudios radiales y plantas transmisoras, casi siempre por filiales de Radio del Estado, dado lo costoso del equipamiento por aquél entonces.

La aparición en el mercado tecnológico de la radiodifusión de la denominada “plaqueta española”, permitió acceder con gran economía a la transmisión por modulación en frecuencia.

El fenómeno de las radios de frecuencia modulada se adueñó en la década de 1970 de los países del primer mundo. Así fue en España, Italia, Francia y también los países americanos.

Además de tratarse de un nuevo concepto en cuanto a calidad, la reducción del costo de los nuevos equipos hizo posible la explosión de la radiodifusión comunitaria en el mundo.

En Argentina, debido a su vasto territorio y por la exigencia cada vez más notable de pueblos y pequeñas ciudades, la frecuencia modulada encontró campo propicio y se instaló, ya que la especificidad de la legislación vigente, se refería casi con exclusividad a las estaciones de modulación en amplitud. Hacia fines de la década de 1980, tres mil emprendimientos locales independientes de baja potencia poblaban el dial en todo el país. La denominación popular fue la de «radios truchas». «No eran legales, no se sabía de dónde venían, quienes eran los realizadores, cuáles eran sus objetivos. Se escuchaban mal, con interferencias, con programaciones precarias, muchas veces malas imitaciones de las radios legales.

El sector del asociativismo y de la economía social había quedado legalmente marginado de la propuesta, aunque según veremos, merced a subterfugios legales, muchas asociaciones sin fines de lucro, cooperativas e incluso mutuales, habrían participado no sólo de la radiofonía de baja potencia sino de la televisión abierta y por cable.

Había nacido el más sólido intento de democratizar la «sociedad de la información» a partir de la democratización del sistema de medios de comunicación, y de ofrecer una alternativa comunicacional al discurso dominante.

Así, del mismo modo que diferentes movimientos sociales canalizaron las inquietudes políticas que los partidos no pudieron articular (por ejemplo, en

---

materia de derechos humanos), hubo radios que comenzaron a construir y ocupar un nuevo espacio comunicativo<sup>32</sup>.

No es posible hablar de la radiodifusión alternativa en la Argentina sin hablar de «La Tribu» de Buenos Aires. Fundada en 1989 por un grupo de estudiantes de la carrera de Comunicaciones de la Universidad de Buenos Aires, abrió paso desde la clandestinidad a la vanguardia en la materia y a una pléyade de nuevos profesionales que hicieron de la experiencia, una verdadera bocanada de aire puro para los medios<sup>33</sup>.

## **6. La Reforma del Estado y el doble discurso oficial**

En la materia que nos ocupa, la Ley de Reforma del Estado permitió que no todo quedara en manos de los multimédios. En efecto, un último párrafo del artículo facultó al Poder Ejecutivo Nacional para adoptar las medidas necesarias, hasta el dictado de una nueva ley de radiodifusión, para regular el funcionamiento de aquéllos medios que no se encontraban encuadrados en las disposiciones vigentes hasta el momento de la sanción de la Ley de Reforma del Estado.

En definitiva, el Congreso dispuso mediante el apartado final del art. 65, reconocer el funcionamiento de medios de radiodifusión no encuadrados en la legislación vigente hasta entonces –ley 22285–; declarar la necesidad de reemplazar dicha legislación; regularizar tal situación de hecho sólo con relación a los medios que hubiesen estado en funcionamiento hasta el momento de la sanción de la ley de emergencia, dando lugar a un régimen de excepción a la legislación vigente; y facultar al Poder Ejecutivo Nacional para regular el funcionamiento de tales medios hasta el dictado de una nueva ley de radiodifusión.

Debemos expresar también que la norma es muy precisa en cuanto a la delegación de facultades y los elementos que hacen a los límites de la misma. En efecto, el poder delegante, el Congreso de la Nación; el poder delegado, el Poder Ejecutivo Nacional; el objeto de la delegación, facultad de regular o no regular el modo de funcionar de los medios de radiodifusión no encuadrados

---

(32) *Ibidem*.

(33) Al propio tiempo, «La Tribu» implicó un interesante fenómeno en la audiencia barrial, que participó de la experiencia pero no a través del teléfono sino de su propia presencia en los distintos encuentros que suele propiciar. Tal éxito no tuvo eco en la televisión abierta. Si bien existió un intento piloteado por la misma gente, que en 1993 y por un par de meses, remontó el «Canal de las Bellas Artes», por el canal 5.

---

normativamente que hubieren iniciado su operación hasta el momento de la sanción de la ley de emergencia y sólo respecto de ellos; el término temporal de la delegación, la sanción de la nueva ley de radiodifusión.

Sin embargo el Poder Ejecutivo Nacional no se conformó con la precisión normativa y avanzó peligrosamente sobre el mismo a través de cuestionables interpretaciones que hicieron posible la admisión del funcionamiento de medios “amigos” que no operaban a la fecha de la sanción de la ley y de la pretensión de decidir a cuáles de todos ellos se les otorgaría una licencia para poder continuar operando y a cuáles no.

De tal modo el desborde de las facultades delegadas al poder administrador hicieron de la regularización del funcionamiento de los medios, el florecimiento de recursos de discrecionalidad a disposición de funcionarios corruptos interesados en cotizar el poder ilegítimamente atribuido.

Así, la política de radiodifusión en manos del Poder Ejecutivo Nacional se tradujo en dieciocho años de descontrol y caos en la administración del espectro radiofónico en el país<sup>34</sup>.

Miles de emisoras –algunas de ellas reconocidas por ley y otras no-, han devenido en nuevo objeto de pretensión regulatoria discrecional.

Durante todos esos años, el Poder Delegado vino dictando normas contradictorias, unas, en consonancia y otras incompatibles con el reconocimiento y regularización contenido en el último párrafo del Art. 65 de la ley 23696.

## **7. La gestión de la Alianza. Los proyectos de reforma de la legislación vigente**

El “proceso de normalización” así encarado derivó –ya instalada la Alianza en el poder-, en la suspensión por la nueva gestión radical en el COMFER de gran cantidad de licencias concedidas durante las últimas horas del gobierno de Menem. Sin embargo, la mayoría de las licencias han sido confirmadas a la fecha.

---

(34) A la fecha de asunción de las actuales autoridades del área, uno de los principales problemas a resolver fue el de la desorganización del propio espectro. El Secretario de Comunicaciones, Enoch Aguiar, explicó en febrero de 2000 ante los atónitos concurrentes a la conferencia que pronunciara para la Asociación Argentina del Derecho de las Telecomunicaciones en el Museo de las Comunicaciones, las dificultades al respecto.

---

Por otra parte, varios proyectos de reforma de la legislación dieron luz en lo que va de la atribulada gestión del Presidente De la Rúa.

Sin embargo, las expectativas que ofrece la posibilidad de reforma no son buenas en tal sentido. En efecto, dos anteproyectos han partido del COMFER. El 11 de setiembre de 2000, el Interventor del COMFER elevó a la Comisión de Comunicaciones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el primero de ellos.

Luego de presentar a la comunicación como “un bien social necesario para el desarrollo cultural, educativo y económico de la población, y en especial para el adecuado funcionamiento del sistema republicano, representativo y democrático de gobierno” y de establecer un ambicioso listado de objetivos generales, hace víctima de una ominosa capitis diminutio a las “personas jurídicas que no fueren sociedades comerciales comprendidas en la ley 19550”.

Así y sin que asista la más mínima razonabilidad en términos constitucionales para la discriminación, establece que aquéllas sólo podrán ser titulares de licencias de radioemisoras de baja potencia tanto en emisoras de frecuencia modulada como de televisión abierta.

A su vez, las sociedades cooperativas podrán ser titulares además de servicios complementarios –sin indicar cuáles, dejando posibilidades para una mengua reglamentaria.

Asimismo establece el requisito de objeto único para éstas.

Como colorario, del proyecto surge que de aprobarse el mismo, las asociaciones civiles, las mutuales, los sindicatos, las fundaciones, las universidades, las congregaciones religiosas, las organizaciones no gubernamentales y las cooperativas de objeto único, no podrían obtener licencias de alta potencia ni de radio ni de televisión, como tampoco de radio de amplitud modulada, ni de servicios complementarios.

Las cooperativas que no tuvieren objeto único, no podrían obtener licencias de radiodifusión de ninguna índole.

Por último, sólo las cooperativas de objeto único podrían obtener licencia para la prestación de servicios complementarios de radiodifusión.

---

Tanto la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR) como el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO), pusieron de manifiesto el rechazo respecto de la iniciativa que mediante una inconstitucional discriminación hace que sólo puedan expresarse algunas entidades pero “en voz baja”.

Lamentablemente, la invaluable experiencia de la radiodifusión comunitaria en el mundo no ha sido tenida en cuenta por las autoridades<sup>35</sup>.

El el segundo Anteproyecto de Ley de Radiodifusión presentado por el COMFER al Poder Ejecutivo –en fecha 9 de junio de 2001-, finalmente, las sociedades no comerciales son facultadas para obtener licencias de radiodifusión.

Sin embargo, con pésima técnica legislativa, el inciso b) del artículo 26 del Anteproyecto dispone que no podrán acceder a la titularidad de licencias quienes fueren prestadores o adjudicatarios de servicios públicos en cualquiera de estos supuestos:

- a) cuando prestaren el servicio a través de la Red Pública Nacional de Telecomunicaciones;
- b) gocen o hubieren (sic) gozado de derechos de exclusividad u otros privilegios análogos;
- c) fueren (sic) titulares de una red de distribución propia.

Sin embargo, la Autoridad de Aplicación podrá adjudicar licencias a las personas comprendidas en la inhabilidad especial prevista en el inciso cuando no existiere en el área de cobertura otro servicio igual al solicitado, ni otros interesados en prestarlo.

Asimismo, la Autoridad de Aplicación podrá conceder licencias para el Servicio de Televisión Multiseñal destinada a abonados, en áreas de cobertura

---

(35) Creemos que la opción del Dr. López y de su gente en tal sentido no ha estado presidida por el desconocimiento de la realidad local, ni de la mundial, ni por falta de experiencia sino, en virtud de compromisos ajenos a la instancia de decisión del COMFER, aunque no podemos dejar de recordar con Kierkegaard que «la ironía de la vida está en que se vive hacia delante y se entiende hacia atrás» y que muy probablemente, cuando los hombres del gobierno adviertan el error tal vez sea demasiado tarde para repararlo.

---

en las que ese servicio ya fuere prestado, a personas titulares de concesiones o autorizaciones para la prestación de servicios públicos siempre que se verifiquen, simultáneamente, las dos condiciones siguientes:

- a) que, de conformidad al dictamen expedido por la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, el servicio público explotado por el peticionante no fuere prestado en condiciones que configure un monopolio de hecho en el área de cobertura del servicio requerido;
- b) que al tiempo del requerimiento el conjunto de los titulares de los Servicios de Televisión Multiseñal destinada a abonados mediante vínculo físico, tuviere la participación porcentual en la prestación de servicios de telefonía que se determine en la reglamentación de esta ley.

Coincidimos con el Dr. Santeccchia<sup>36</sup> en que el proyecto adolece de defectos de redacción insalvables.

Así, en principio el texto confunde los tiempos verbales, pero la evidente desprolijidad con la que ha sido corregida la versión original para satisfacer las exigencias de los lobbistas de turno en el tiempo en que el texto demoró en llegar desde la Casa de Gobierno al Congreso<sup>37</sup> no sepamos a ciencia cierta el alcance de la absurda proscripción<sup>38</sup>.

---

(36) Santeccchia, Rodolfo A., abogado, Vicepresidente Primero de la Cámara Argentina de Cooperativas, Mutuales y Otros Prestadores Comunitarios de Radiodifusión (CARCO). Aludimos a la ponencia expuesta en la Ciudad de Resistencia en el transcurso de la primera Audiencia Pública convocada por el COMFER para considerar el Proyecto de Ley de Radiodifusión.

(37) Irónicamente descripto por el titular de la FARCO, Jorge Busso, durante la Audiencia Pública reunida en Buenos Aires para debatir sobre el Anteproyecto.

(38) Dice Santeccchia que “es interesante el retorcido esfuerzo discriminador que tiene el proyecto para las cooperativas prestadoras de servicios públicos que fueron las únicas piedras de salvación en comunidades que fueron abandonadas a su suerte por el Estado y las distintas prestadoras de servicios públicos de carácter lucrativo en el pasado y aún en el presente. Primero en el artículo 26 se confunde y se mezcla todo. Se pone el concepto servicios públicos en general y luego sin separación se distingue qué es el servicio público de telecomunicaciones. Al final habla de aquellos que exploten una red de distribución propia. ¿A quiénes se procura identificar? ¿Qué redes propias son? ¿Las de agua, las de electricidad, las de transmisión de datos...? Es decir, el artículo 26 da la idea de ser una norma que fue corregida posteriormente a su redacción por algún travieso que quiere dejar en confusión a quienes se limita.

---

Lo cierto es que la inhabilitación especial alcanza a casi todas las cooperativas de servicios públicos, sus autoridades y asociados, como una verdadera maldición<sup>39</sup> privada de la razonabilidad que por principio debieran imbuir a todos los actos de gobierno y por tanto, contraria a la Constitución Nacional.

En verdad, no puede decirse que la intención del redactor se relacione con el aseguramiento de la pluralidad informativa o de la libre concurrencia sino que la misma deja al descubierto el intento del establishment de obtener, merced a una norma sin mayor fundamento, una reserva de mercado para determinados actores de la economía de lucro que beneficia casualmente, a los actuales prestadores de los servicios de radiodifusión.

Por otra parte, es conocida la imposibilidad de las cooperativas de servicios de acudir a la simulación de sus activos para eludir el imperio de la discriminación legal –cuyo intento dio más de un dolor de cabeza a sus directivos en los últimos dieciocho años–.

Por el contrario, las mega corporaciones interesadas en violar la “inhabilitación especial” sólo necesitan recurrir a la interposición de una sociedad legalmente constituida en el extranjero y cuya propiedad esté convenientemente camuflada y protegida por el derecho del país de procedencia, o darle domicilio en un país con el que la Argentina haya celebrado un convenio internacional en el que se reglen las inversiones extranjeras en un marco de reciprocidad protectora y en cuyo ordenamiento legal no exista inhabilitación al respecto<sup>40</sup>.

---

(39) Al respecto agrega el citado expositor que “tan enorme es el intento de defender a los actuales prestadores monopólicos de los servicios de radiodifusión multiseñal por abonados, que en el artículo 27 llegan al extremo de extender hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad la limitación. Así, en el ejemplo de que las familias de una comunidad, que decidan solicitar una licencia para servicios de radiodifusión a través de una cooperativa especial a tales efectos, no sólo no podrán ser socios los que lo sean también de la cooperativa telefónica de esa pequeña localidad, sino tampoco los padres ni hijos de ellos, ni tampoco las esposas o esposos, ni hermanos... Sólo podrá ser licenciatario el actual prestador monopólico al cual el legislador busca proteger. También corre por su cuenta la carga de la prueba de que las cuotas sociales de la cooperativa que quiera prestar los servicios de radiodifusión cayeron del aire y que no forman parte del patrimonio común de la familia...! Pero claro, como el artículo 23 establece que se deberán demostrar el origen de los recursos, este mecanismo no se podrá usar. Hemos llevado al máximo extremo la incongruencia de la lógica legislativa de este sector del Proyecto, precisamente para demostrar que el objetivo en este punto tal y como está redactado es exclusivamente para proteger los derechos monopólicos de quienes hoy ejercen servicios de radiodifusión”.

(40) Tal es el caso del oportunamente suscripto con los Estados Unidos de América. Es evidente que la reciprocidad para con en el trato de las inversiones argentinas en territorio de aquél país, no deja de ser teórica, ya que en definitiva, éstas suelen ser financieras.

---

Entendemos que el Anteproyecto debería haber reservado a la legislación específica la defensa de la competencia, en tanto que al discriminar a las cooperativas de servicios públicos, elimina un contundente moderador del proceso de concentración en beneficio de derecho a la pluralidad informativa.

La Comisión de Proyecto de Ley de Radiodifusión del II Encuentro Programático de la Economía Social se ha pronunciado en sentido convergente<sup>41</sup>.

Asimismo y entretanto el Anteproyecto sea aprobado, los demás sectores del cooperativismo verán frustradas sus expectativas en razón del llamado a concurso para la asignación de licencias en un contexto de obvia finitud del espectro<sup>42</sup>.

---

(41) El despacho unánime de las conclusiones de la Comisión expresa:

1. Cuando las asociaciones y las empresas de la economía social exigen tener acceso a la propiedad de los medios de radiodifusión no lo hacen para quedarse con una porción del negocio de la economía de lucro, sino para asegurar el derecho de sus asociados a la libertad de expresión y a la pluralidad informativa.

2. El Anteproyecto de Ley de Radiodifusión del Poder Ejecutivo Nacional y todo otro que sea tratado por el Congreso de la Nación, debiera ser girado con carácter previo a la Comisión de Cooperativas, Mutuales y Organizaciones no Gubernamentales de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

3. El inciso b) del artículo 26 del Anteproyecto de Ley y sus concordantes, impide que las cooperativas de servicios públicos sean titulares de licencias de radiodifusión. Por consagrar una absurda e inconstitucional discriminación, el mismo debe ser eliminado.

4. Es oportuno exhortar a las asociaciones y a las empresas de la economía social para que se integren en proyectos concretos que permitan facilitar el acceso pleno de todas las comunidades del país a la "Sociedad de la Información".

5. Es necesario convocar a todas ellas, a un foro de carácter nacional en el que sea posible profundizar sobre las distintas alternativas que aseguren la debida conciliación de los derechos al libre acceso a la información, a la pluralidad informativa y a la libre concurrencia.

(42) La Resolución 180-S.G./01 instruyó al COMFER para que, fundamentalmente, efectúe los llamados a Concurso Público para la adjudicación de las licencias comprendidas en el artículo 4 del Decreto 310/98, en las categorías A, B, C y D (De 40 a 110 KW, de 20 a 40 KW, de 4 a 20 KW y de 1 a 4 KW de potencia radiada efectiva, respectivamente). Tal situación perjudica inclusive la posibilidad de disponer en el futuro suficiente cantidad de frecuencias disponibles para emisoras de baja potencia debido a las interferencias generadas por aquéllas. Del mismo modo, en los últimos días el Gobierno acaba de presentar un nuevo Plan de Televisión, el que implicará en breve el reordenamiento del espectro después de casi cuarenta años de vigencia del anterior y el llamado a concurso para otorgar unas noventa licencias destinadas a la instalación de canales de televisión abierta en todo el país.

---

## IV. Comunicaciones, exclusión social y cooperativismo en la economía argentina

### 1. ¿Un cambio de paradigmas?

En los últimos tiempos el sector de la economía social parece haberse dado cuenta en la Argentina que no todos los problemas se arreglan echando mano de sociedades interpuestas.

En tal sentido es necesario destacar la sólida intervención de federaciones como COLSECOR, FECOTEL y la propia Confederación, COOPERAR, en la realización del lobby político destinado a cambiar el estado de situación.

Algunas iniciativas han ido aún más lejos. COOPERAR tiene en cartera un interesante proyecto de diseño de una señal de cable cooperativa, que supone un verdadero espacio de comunicación sustentado por el Movimiento en todos sus aspectos y que representa una avanzada sobre la denominada dictadura de los medios.

Así, la idea -que lamentablemente no ha tenido implementación práctica hasta el presente- ha sido aplaudida incluso en foros internacionales.

En efecto, tal fue la repercusión que recogió la memorable iniciativa de Juan Carlos Fissore en EL FORO IBEROAMERICANO, DESARROLLO ECONOMICO, ESTADO Y COOPERATIVAS, celebrado en Cuzco, Perú, durante la última semana de febrero de 2001, y en el que se dieron cita las máximas autoridades del cooperativismo mundial. En la ocasión, el líder de la Confederación Cooperativa de la República Argentina propusiera la implementación de una señal de la cooperación internacional<sup>43</sup>.

Pero, ¿se puede hablar de un cambio de paradigmas? Entendemos que no. En efecto, nadie parece haber recogido como bandera, el derecho a la información y a la pluralidad informativa como legítimo fundamento de la legitimidad del ejercicio de la radiodifusión comunitaria por parte de los emprendimientos del asociativismo y de la economía social.

---

(43) Creemos que ésta es una verdadera oportunidad del movimiento cooperativo internacional de competir con las corporaciones multimédios, ya que la viabilidad económica de la iniciativa en el ámbito de las diferentes naciones depende de una cuestión de escala.

---

## 2. La exclusión social como motivo eficiente y las cooperativas

Pero, ¿para qué abordar desde el cooperativismo actividades que la economía de lucro viene trillando desde hace tiempo? –podría preguntarse.

La razón es sencilla: pocos sectores de la economía se han concentrado tanto y en tan poco tiempo y a la vez han dejado tantos excluidos como los correspondientes a los de la energía y las comunicaciones<sup>44</sup>.

Y ante la premeditada ausencia del Estado en el rol de moderador de la economía de mercado, es en el sector de la economía social en el que resurgirán las alternativas de satisfacción de las necesidades de un número creciente de excluidos en el ámbito mundial. Y no es la primera vez que esto pasa en la historia.

En efecto, el nacimiento del cooperativismo como fenómeno social tiene su origen en el cambio de paradigmas dominantes hacia principios del siglo XIX.

Las revoluciones industrial y mercantil trajeron, junto al avance tecnológico y la libre competencia respectivamente, problemas sociales y económicos que sacudieron profundamente la sociedad de aquel tiempo, especialmente durante las crisis económicas de 1815 y 1837.

De aquella situación derivaron movimientos sociales como el “cartismo” en Inglaterra en 1837, que no lograron tomar directa atinencia en la cosa pública, como pretendían, fracasando en sus propósitos tras cruentas luchas sociales.

Sin embargo, en la búsqueda de nuevos caminos hacia la justicia, la intuición popular apuntaría a soluciones más simples: la asociación económica basada en el esfuerzo compartido y la acción solidaria como nuevo paradigma.

De esta manera nace en el distrito de Lancashire, Inglaterra, la “Rochdale Society of Equitable Pioneers”, que adquiere existencia legal el 24 de octubre de 1844. Esta asociación estaba conformada por veintiocho pioneros –trabajadores desocupados de la fábrica de tejido de Rochdale tras una huelga-, que mediante el aporte de veintiocho libras a razón de dos o tres peniques semana-

---

(44) Piénsese en el crecimiento de la participación del Grupo REPSOL-YPF en el mercado local de combustibles en los últimos tres años y del Grupo CLARIN, respecto al de comunicaciones en la última década.

---

les organizaron un almacén cooperativo con el propósito de reducir los precios de los productos para su propio consumo<sup>45</sup>.

La recepción del fenómeno social que se inauguraba entonces<sup>46</sup> fue verificada por la legislación británica recién en 1852 dando lugar a la sanción de la Industrial and Provident Societies Act. El Parlamento local exploró la realidad y la plasmó en un “mapa” legislativo adecuado a los tiempos que corrían.

Lo cierto es que en la actualidad como entonces, las cooperativas tienen como objetivo vender más producción, hasta llegar al límite del propio costo de la misma; mientras que las empresas de lucro persiguen el máximo beneficio que, en la mayoría de los casos, no coincide con las máximas ventas, sobre todo cuando tiene que llevar un servicio público a zonas de bajos consumos.

De ahí que en lo social, la verdadera misión de las cooperativas sea evitar la exclusión o reducirla al máximo posible.

### **3. El Cooperativismo como respuesta a la exclusión en la Argentina. Antecedentes.**

La radiodifusión por organizaciones civiles puede solucionar en buena medida la exclusión. Pero cuando son necesarias grandes inversiones como en televisión por cable, radiofonía digital, etc., la situación se hace muy difícil para ellas.

Entonces, las cooperativas de servicios públicos están mejor preparadas para encarar la capitalización necesaria.

La labor de la economía social en la prestación de servicios a la comunidad reconoce su origen en tiempos anteriores a la organización nacional, en los que la gestión solidaria tuvo a su cargo actividades elementales para el bienestar de la sociedad, en especial el cuidado de la salud y algunas otras que el Estado no había previsto entre sus objetivos básicos<sup>47</sup>.

---

(45) CUESTA, Elsa, Derecho Cooperativo, Tomo I, Editorial Abaco, 1987.

(46) Sospechamos con Aaron Gleizer que los pioneros de Rochdale no hayan sido los primeros cooperadores sino los más conocidos en su época.

(47) Véase KATZ, Ignacio, Al gran pueblo Argentino ¡salud!, EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

---

Hacia fines de siglo XIX el perfeccionamiento de las formas asociativas nacidas como contrapartida del auge de la economía industrial en Europa fue importada por las colectividades inmigrantes y lentamente aceptadas por la economía y la legislación local en varios segmentos, incorporándose de tal modo el mutualismo y la cooperación.

Antes de que la legislación nacional se ocupara de su organización y funcionamiento, en 1887 se creó la primera Cooperativa Telefónica<sup>48</sup>.

En tal sentido el cooperativismo ha significado en la Argentina un interesante movimiento social responsable del verdadero intento de universalización de los servicios públicos en aquellas áreas en las que la prestación de los mismos no aseguraba una rentabilidad acorde con las expectativas de la economía de lucro, ni del propio Estado –otrora prestador.<sup>49</sup>

En épocas en que el rol mundial de aquél en la economía estaba signado por la intervención directa, la Argentina mantuvo en materia de servicios públicos una política activa pero sólo en las más importantes ciudades del país. En tanto, en el resto de las localidades del interior, la iniciativa estuvo vinculada tanto a los gobiernos provinciales y municipales como al cooperativismo del servicio público.

Fruto de ello ha sido el desarrollo de gran cantidad de emprendimientos en los que el denominador común ha sido la necesidad de las pequeñas poblaciones de contar con los adelantos tecnológicos que hacían la vida más confortable.

Existen en la actualidad más de dos mil cooperativas que prestan servicios sanitarios, de telefonía, radiodifusión comunitaria<sup>50</sup>, sepelios, salud, acceso a Internet, y distribuyen agua, electricidad, gas envasado y por redes.

---

(48) BALAY, Esteban, Bases del ordenamiento cooperativo en la economía social, citado por la Doctora CUESTA, in op.cit..

(49) Actualmente prestan el servicio telefónico básico y otros servicios de valor agregado alrededor de trescientas cooperativas, muchas de ellas en áreas consideradas económicamente marginales, no sólo por las actuales licenciatarias del servicio básico adjudicatarias de los bienes de la ex ENTEL –compañía telefónica estatal en liquidación tras el proceso de privatización de 1990-, sino por ésta misma en su época.

(50) Es innegable la existencia de cooperativas dedicadas a la actividad a pesar de la ominosa prohibición del Art. 45 de la Ley de Radiodifusión, sancionada durante la dictadura militar que gobernó el país entre 1976 y 1983 y que como consecuencia del poderoso lobby multimediático se encuentra aún vigente a casi dos décadas de reinstaurada la democracia.

---

En tal sentido coincidimos con Ibarlucía en que de haberse marginado aquéllas de tales actividades, otra hubiera sido la historia del acceso al progreso de la mayor parte de las pequeñas localidades del interior.

A su vez, el cooperativismo ha aportado en la Argentina un valor agregado al desarrollo de la producción de bienes y servicios.

En efecto, aún en los extensos interregnos de la vida política del país en los que la interrupción del orden constitucional dejó a la ciudadanía al margen de las decisiones y del control de la cosa pública, en todas aquellas poblaciones en donde existía una cooperativa de servicios, ésta constituyó para los pobladores un ámbito propio para el ejercicio de la democracia –si bien restringido a los aspectos no agonales de la política<sup>51</sup>. Por eso puede decirse sin temor a equivocarse que en sus asambleas se decidió en los últimos cincuenta años, buena parte del progreso de las pequeñas localidades del interior.

#### **4. Radiodifusión comunitaria, cooperativismo y clandestinidad**

Tanto la radio como la televisión comunitarias han tenido en nuestro país un desarrollo reciente. Sin embargo, a menos de veinte años de su comienzo, puede hablarse de la existencia de un verdadero proyecto cultural al servicio del desarrollo de la democracia cultural, el derecho a comunicar y la democracia participativa; que promueve los Derechos Humanos, la solidaridad, la ecología, la paz y la libertad como valores universales que deben presidir toda transformación social en un mundo donde la comunicación y la cultura se mercantilizan, uniforman, concentran y se hacen cada vez más transnacionales.

En todo caso se trata de una apuesta por hacer una radio y televisión diferente, creativa, cultural y no lucrativa; animada por personas que trabajan desde otra lógica diferente a la de la radio y televisión comercial o del Estado, la lógica de la radiodifusión comunitaria.

---

(51) Tal vez haya sido éste el origen del enfrentamiento secular en el ámbito local de determinados sectores políticos –tanto en tiempos de democracia como en los de dictadura- con el cooperativismo de servicios. La política tiene dos fases, una agonal, que representa la lucha por acceder al poder y mantenerse en él, y otra relativa a la gestión de la cosa pública. En tanto las clases políticas locales se concentraron en la fase agonal, el cooperativismo se ha dedicado a la gestión del servicio público local –punto central de la gestión de la cosa pública-.

---

Jóvenes, artistas callejeros, estudiantes, heavys y rockeros, deportistas, ecologistas, grupos solidarios, producen directamente, ellos mismos sin intermediarios, sus programas de radio, conformando un mosaico cultural, y una amplísima oferta cultural, donde se pueden encontrar todo tipo de realizaciones.

Programas musicales que nada tienen que ver son los de moda y que presentan la música que es imposible escuchar en otras emisoras prisioneras de la comercialidad; programas sociales realizados por organizaciones no gubernamentales que tienen imposibilitado su acceso a la expresión y creación radiofónica en las emisoras comerciales o públicas; programas de grupos de gentes y de colectivos excluidos, unidos por el deseo creativo de hacer radio, de comunicarse y de participar.

Es en definitiva una práctica fundamentada en el derecho a comunicar de la ciudadanía. Una experiencia trabaja por la democratización de la comunicación y por el desarrollo de valores universales como son la libertad, la igualdad, la solidaridad, la ecología y la promoción de los Derechos Humanos, la profundización de la democracia, la edificación de una sociedad intercultural que permita y posibilite a cada persona el desarrollo integral de todas sus potencialidades.

Se trata de una práctica progresista al servicio de la participación popular, que permite desarrollar la cultura, comunicarla, acceder a los medios, crear centros de producción y gestionar comunitariamente los medios, ... para posibilitar que en definitiva la comunicación deje de estar en manos de unos pocos que la dominan mediante sus conglomerados multimedia.

Mucho más reciente es el intento de una organización tendiente a la concentración. En tal sentido, el intento más acabado parece ser el de COLSECOR, que es una cooperativa que desde el 5 de mayo de 1995 se dedica a organizar, comercializar programación y operar unitariamente circuitos de radiodifusión comunitaria.

Nació por el impulso integrador de trece televisoras de raíz cooperativa de la provincia de Córdoba y desde ese momento no dejamos de crecer, contando en la actualidad con sesenta y cinco asociadas en seis provincias.

Los 20.000 abonados que servían inicialmente, hoy se han convertido en más de 100.000. Por la cantidad de circuitos integrados y de abonados que nuclea, COLSECOR es el quinto operador múltiple de TV por cable en Argen-

---

tina y ocupa una importante posición dentro de los primeros veinte operadores de América Latina.

Sus potencialidades de crecimiento para los próximos años son óptimas ya que es la única red de esencia comunitaria y auténticamente independiente de los grandes operadores que asiste a las pequeñas y medianas localidades.

Las asociadas transmiten grillas de programación nacional e internacional, contratadas unitariamente, las cuales llegan en la actualidad a cincuenta y cuatro señales. Sus costos son adecuados, gracias a las economías de escala alcanzados en la compra.

La distribución y prorrateo interno se hacen sobre un criterio de igualdad cooperativa, sin los mínimos que los proveedores imponen a las pequeñas televisoras.

Edita una publicación desde hace varios años - COLSECOR REVISTA - con los contenidos de la programación unificada de nuestros cables asociados y con notas de difusión sobre las comunidades asistidas y temas de formación cooperativa. Esta revista es la de mayor tirada y llegada directa a los usuarios cooperativos que en la actualidad se edita en nuestro país.

Posee un web site<sup>52</sup> especializado en temas de televisión y cooperativismo que lo convierte en el único portal nacional de ese tipo.

Desde el punto de vista cooperativo COLSECOR se ocupa de realizar auditorías, asesoramiento y asistencia técnica por medio de un laboratorio móvil, con el objetivo de garantizar estándares de calidad uniformes entre todas nuestras asociadas.

Posee centros de enlaces regionales por microondas y en la actualidad avanzan en la construcción de vínculos de fibra óptica entre asociadas para garantizar el mayor crecimiento y competitividad, aún en localidades pequeñas.

Han desarrollado un proyecto de canal satelital cooperativo, que fue puesto a disposición del conjunto del Movimiento.

---

(52) Consignamos su dirección electrónica y recomendamos su consulta: [www.colsecor.com.ar](http://www.colsecor.com.ar)

---

El objetivo principal de COLSECOR es generar un segmento de programación original unificada, de calidad y correcto formato, para incluirse dentro del canal local exigido por la Ley de Radiodifusión.

Los demás emprendimientos tampoco están aislados. Por el contrario han promovido acciones en conjunto y discutido colectivamente los temas que más importan, porque tienen mucho en común, más allá de las diferencias que surgen de nuestra gran diversidad, en especial, la disposición a seguir en el camino de la discusión franca y colectiva así como la acción coordinada, incluso para promover el surgimiento y consolidación de la radiodifusión comunitaria.

Así se han nucleado en la Cámara Argentina de Cooperativas, Mutuales y Otros Prestadores Comunitarios de Radiodifusión (CARCO) y en la Federación Argentina de Radios Comunitarias (FARCO)<sup>53</sup>.

A nivel internacional, la organización tampoco ha derivado en proyectos complejos. En tal sentido debe mencionarse a la agencia noticiosa Pulsar, como fruto del plan de acción de los radiodifusores latinoamericanos y del caribe.

Lo cierto es que durante todos estos años, el movimiento de la radiodifusión comunitaria se ha desplazado entre la clandestinidad y el doble discurso oficial, absorbido por el temor a la definitiva exclusión y sin alternativas de crecimiento, perdiendo oportunidades de mercado y desarrollo en virtud de estar situado a un lado de la legalidad pero no de la legitimidad, si se lo mira desde la necesidad de ejercer un derecho social a la comunicación que está negado o impedido.

Corrientes distintas se mueven en su interior: aquéllos que pretenden alcanzar la legalidad negociando con el Estado o con los factores políticos de poder y los otros, que reivindican este espacio de "lo informal" como el lugar propio de una comunicación no dominante, autónoma y, por ello mismo, verdaderamente tal<sup>54</sup>, aunque al borde de la clandestinidad.

---

(53) Esta Federación tuvo su origen en la Asociación de Radios Comunitarias de Capital, como iniciativa de un grupo de radios entre las cuales debemos citar a «La Tribu» y «Latinoamericana» de Buenos Aires, «Aire Libre» de Rosario, «Encuentro», de Viedma, «La Ranchada» de Córdoba, «Pocahullo», de San Martín de los Andes, e «INCUPO» de Santa Fe.

(54) PASQUINI DURAN, José María, *Ilusiones Argentinas. Un relato de ideas*. Planeta. Colección Espejo de la Argentina, 1995, Avellaneda.

---

## **V. Radiodifusión comunitaria y enfrentamiento ideológico. La inconstitucionalidad de la Ley de Radiodifusión**

El análisis de la inconstitucionalidad de la Ley de Radiodifusión en la materia tiene diversas aristas. Todas ellas hacen a la descalificación de la norma en lo que respecta a la subordinación lógico-jerárquica a la Constitución Nacional y a los Tratados Internacionales de rango constitucional.

### **1. La cuestión de la jurisdicción nacional en la materia**

El primer ataque que con justicia se ha hecho a la norma tiene que ver con el sometimiento a la jurisdicción nacional.

Conforme dispone el Art. 121 de la Constitución Nacional, las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Estado Nacional.

Así, la delimitación de las facultades federales y provinciales parece rígida, pero según el principio de corrección funcional, la Constitución debe ser un instrumento útil, eficaz, coordinado, persistente y adaptable para el gobierno (Corte Suprema de los Estados Unidos de América in re "USA vs. Classic")

Por ello el mapa delimitatorio de las competencias federales y provinciales, es en parte fluctuante.

Por un lado, el derecho consuetudinario constitucional ha modificado las cuotas de poder del Gobierno Federal y de las provincias, generalmente a favor del primero.

Por otro lado, la frontera político jurídica de ambos gobiernos es necesariamente móvil; por ejemplo, en cuanto al ejercicio de competencias concurrentes, según aumente o disminuya en ciertas áreas la presencia del interés federal en su regulación.

La competencia en materia de regulación de la radiodifusión no fue objeto de delegación al Gobierno Nacional en las últimas reformas de la Constitución Nacional, pero la ley de facto 22285 dispuso la jurisdicción nacional en la materia. Tal criterio no empece sin embargo a la prevalencia de la competencia provincial, en determinados aspectos y conforme a principios precisos.

---

La jurisprudencia de la Corte Suprema ha diseñado ciertas reglas acerca de cómo compatibilizar funcionalmente los engranajes de poder entre la Nación y las Provincias<sup>55</sup>. Sin embargo, la normativa cuestionada no consulta estos principios, avasallando derechos originarios y exclusivos de las provincias y violando múltiples derechos y garantías constitucionales propias de la forma republicana y federal de gobierno amparados en la Constitución Nacional.

En efecto, el criterio mundial en materia de frecuencias de radiocomunicaciones es que pertenecen a la humanidad. Los Estados sólo pueden administrarlas con arreglo a criterios uniformes –ya que se trata de un recurso natural reutilizable pero limitado–.

Las regulaciones deben ser por tanto y en todo caso, comprensivas de las realidades geográficas, demográficas, topográficas y sociales. Y lo que es válido para el concierto de naciones, también lo es para los distintos órdenes federales, en los que la observancia de dichas realidades adquiere una importancia sustancial en atención a las particularidades de cada una de las regiones en las que la legislación debe aplicarse y del conocimiento directo e inmediato de las autoridades locales sobre las emisoras existentes, el modo de operación, las posibilidades económicas del mercado, las necesidades a cubrirse, las cuestiones relativas a la competencia, las distintas zonas del territorio provincial, la interacción con otras regiones, la interacción en áreas de frontera, la densidad poblacional, la utilidad y sentido de servicio social en zonas geográficas alejadas, etc.

Los proyectos de ley que durante estos años se han pergeñado para reemplazar a la ley de la dictadura, no han innovado sobre el particular.

---

(55) Tales reglas consagran los siguientes criterios: a) Cooperación: La Constitución se debe interpretar de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y las autoridades provinciales se desenvuelva armónicamente, es decir que ambos poderes actúen para ayudarse y no para destruirse, lo que impone una política de equilibrio. b) Adaptación: Los principios del federalismo deben ser adecuados a las exigencias de la vida contemporánea. c) Prudencia: Las competencias locales tienen que ejercitarse con cautela, cuidando de no afectar las federales, y viceversa. d) Lealtad: La Nación tiene que practicar con las provincias un federalismo lealmente aplicado, que erija vallas a los egoísmos locales. Ello exige que la Nación no privilegie ni postergue a unas provincias en perjuicio y que todos estos centros de poder se comporten de buena fe.

---

## 2. La exclusión de las entidades asociativas y de la economía social

El artículo 45 de la ley vigente establece que “las licencias ... se adjudicarán a una persona física o una sociedad comercial regularmente constituida en el país”.

Quedaron así excluidos, mutualidades, sindicatos, asociaciones civiles, fundaciones, universidades, congregaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, cooperativas...

Respecto de estas últimas, gran parte de la doctrina<sup>56</sup> las define como entidades no comerciales por cuanto persiguen un propósito distinto del lucro.

Así lo entiende también el Comité Federal de Radiodifusión, ya que en estos años no ha autorizado en ningún caso que una cooperativa sea licenciataria de servicios de radiodifusión. Ni siquiera una simple antena repetidora de señales emitidas desde otra ciudad por un canal comercial (Art. 59 de la ley 22285).

Esta prohibición ha tenido como consecuencia que en una multitud de pequeñas localidades, en las que no es económicamente rentable para una empresa comercial instalar la televisión por cable por ejemplo, las cooperativas de servicios públicos (electricidad, agua potable, teléfono, etc.) que disponen de toda una infraestructura instalada que sí les posibilita hacerlo, no pueden legalmente llevarlo a cabo como producto de esta disposición.

Como el hombre siempre procura burlar las leyes injustas, han surgido en todo el país multitud de sociedades simuladas, creadas y financiadas por las propias cooperativas, que prestan dicho servicio y hacen posible, de esta forma, que los beneficios del adelanto tecnológico de la civilización lleguen también a las pequeñas localidades.

Pero –coincidimos con Miguel Ibarlucía<sup>57</sup>- no es ésta una solución adecuada a un Estado de Derecho, ya que importa siempre hallarse al margen de la legalidad y someterse a la eventual extorsión de denunciantes, ya sea socios

---

(56) Entre otros Díaz Arana, Cuesta, Cracogna y Carr, citados por Ibarlucía, quien también apoya la tesis.

(57) “Las cooperativas y la radiodifusión. Inconstitucionalidad del Art. 45 de la ley 22285”, ED, t. 162, Pág. 1251

---

disconformes o aspirantes a competidores y, lo que es peor, de los funcionarios públicos encargados de constatarlo.

El COMFER ha venido tolerando estas situaciones ya que no puede disponer de un plumazo que toda una localidad se quede de un día para otro sin servicio, cuando, a todas luces carece de todo justificativo ético para ello. Pero no parece estar dispuesto a seguir tolerándolo en aquéllas situaciones en los que un autorizado en los términos del Art. 45 de la Ley de Radiodifusión esté compitiendo<sup>58</sup>.

En definitiva, la exclusión de las entidades asociativas y de la economía social importa la violación del derecho a la información y a la pluralidad informativa, y por ende, de la Constitución Nacional.

---

(58) En tal sentido, el COMFER revocó la licencia de un videocable de Bariloche. El sumario del COMFER llegó a la conclusión de que ese servicio era prestado en realidad por la Cooperativa de Electricidad Bariloche (CEB), entidad que no fue habilitada para tal fin, haciendo lugar a una denuncia de la Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC) y revocó la licencia de la empresa Angostura Video Cable (AVC), una de las dos únicas prestadoras del servicio en Bariloche, informó la filial local del organismo controlador. La empresa sancionada tiene su sede central en la localidad neuquina de Villa La Angostura, a 90 kilómetros al noroeste de Bariloche, del otro lado del lago Nahuel Huapi. Según la resolución del COMFER emitida por el interventor Gustavo López en los últimos días de octubre de 2001, la empresa AVC no es la real prestataria del servicio de televisión por cable para el cual fue habilitada. La resolución calificó como «falta grave» esa irregularidad, a la que sumó la prestación del servicio televisivo sin el permiso precario de rigor y el agregado de canales sin la debida autorización. Esta situación se remonta a marzo de 2000, cuando la CEB, asociada con Telecom, puso en marcha «Bariloche en red» una moderna infraestructura de fibra óptica y otras instalaciones para el servicio en el área de las telecomunicaciones. Poco después, en julio del mismo año, comenzó a operar la firma AVC, ofreciendo televisión por cable en Villa La Angostura y Bariloche. Según la resolución de Gustavo López, AVC estaba habilitada para emitir su servicio desde Villa La Angostura hacia Bariloche y no al revés. Además debía hacerlo con equipamiento propio y sólo arrendando la red de fibra óptica de la CEB, de acuerdo a las gestiones que había realizado para conseguir la habilitación. Pero el sumario habría demostrado a juicio del COMFER, que las emisiones parten de un edificio de la CEB en Bariloche, entidad que también realiza la comercialización del servicio. «Ha quedado debidamente acreditado que la totalidad de la infraestructura y la mayor parte del equipamiento no pertenece a la licenciataria, sino a una tercera persona jurídica que no reúne los requisitos legales para ser titular de una licencia de servicios complementarios», concluyó el sumario del COMFER. Desde su puesta en marcha, AVC y la CEB protagonizaron varias discordias con Bariloche Televisora Color (BTC), la única competidora en la oferta de tvé por cable. Esta empresa pertenece al grupo Vila-Manzano, como lo acreditó oportunamente la justicia de Mendoza que lo investiga.

---

### 3. Concentración, pluralismo informativo y competencia

Como bien decía Agnew, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación en manos de unas pocas compañías con intereses en radio, televisión y prensa es una amenaza a la información pública y para las libertades de opinión y de expresión.

Lo cierto es que la lógica de la economía de mercado no tiene porqué chocar con la lógica de los derechos humanos.

Las libertades de opinión y de expresión son immanentes a la vida y la garantía de las mismas constituye un prerequisite del Estado de Derecho, independiente de la forma de gobierno y de estado que adopte un país para la institucionalización del poder.

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estipula que «cada uno tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el derecho a tener opiniones sin sufrir interposición y cada uno tiene derecho a buscar, recibir, difundir datos e ideas mediante cualquier medio y sin que ninguna frontera sea obstáculo».

El derecho a la pluralidad informativa no es más que la contracara de aquéllos en el sentido de que la libertad DE expresar opiniones tiene su necesario correlato en la de poder elegir libremente la fuente de entre todas las posibles<sup>59</sup>.

La comunicación, la información, la cultura, la expresión de ideas y opiniones forman parte de los derechos humanos y ciudadanos.

Esto significa, entre otras cosas, que debe asegurarse el acceso de todos a los medios de comunicación. De otra manera la libertad de expresión, el derecho a la información y la libertad de prensa quedan limitados por la libertad de empresa, que no atiende a los intereses de la sociedad, sino al propio de la organización comercial.

---

(59) Buscar, aceptar y presentar la representatividad completa de las fuentes de información; considerar los grupos básicos y los nuevos, los poderes y sus oposiciones, sus viejas y nuevas conexiones y relaciones que constituyen hoy la sociedad en cambios acelerados. Esto es, actuar con justeza y respeto por la pluralidad informativa, conforme al Protocolo Etico y de Ayuda Mutua de la International Journalists 's Network, México, septiembre de 1995.

---

El derecho a la pluralidad informativa no es más que un colorario de tal afirmación.

Ahora bien, ¿debe el Estado garantizar el ejercicio de tal derecho?

En 1980 la UNESCO presentó un documento titulado «Un solo mundo, voces múltiples» más conocido como «Informe Mc Bride», en atención a Sean Mc Bride, presidente de la Comisión internacional que lo redactara, en el que se plantea el estado del debate acerca de la libertad de información, el libre flujo y equilibrio de la misma, pero sobre todo, respecto del derecho a la comunicación y las condiciones requeridas para su puesta en práctica. El informe es un llamado de atención sobre la necesidad y la urgencia de superar los obstáculos para poner en práctica el derecho a la comunicación, una indicación sobre caminos a recorrer y un alegato sobre principios de justicia, igualdad y equilibrio aplicados a la comunicación internacional, nacional y también comunitaria e interpersonal. En este marco se planteó también el carácter indispensable de una comunicación multilateral y democrática para llegar a una sociedad igualmente democrática en la que existan pluralidad de voces y canales no sujetos exclusivamente a las fuerzas políticas y económicas<sup>60</sup>.

La política y la economía internacionales no acompañaron ese alegato. Por el contrario, la concentración y la falta de pluralidad han sido la regla de estos últimos veinte años, reforzando el interés en una lectura única y homogeneizada de la realidad, fruto aparente de un «pensamiento único» que se presenta como global y que no tiene en cuenta la pluralidad de actores y voces<sup>61</sup>.

Lo cierto es que lo que hace veinte años era un principio inquebrantable para muchos de los gobiernos europeos y latinoamericanos, pasó a ser considerado, ya en plena “Sociedad de la Información”, una amenaza para el desarrollo de la convergencia tecnológica.

---

(60) Villamayor, Claudia y Lamas, Ernesto, Gestión de la radio comunitaria y ciudadana, FES -Friedrich Ebert Stiftung, Proyecto Latinoamericano para medios de comunicación. AMARC -Asociación Mundial de Radios Comunitarias. América Latina y El Caribe. Setiembre de 1988, Quito, Ecuador.

(61) Conf. Villamayor y Lamas, op cit.

---

La mayoría de los gobiernos occidentales han relativizado las limitaciones que en beneficio de la pluralidad informativa dificultaban el accionar desembozado de corporaciones multimediáticas<sup>62</sup>.

Sin embargo, hay quienes se inclinan por terminar con la “dictadura del mercado” imponiendo un peligroso “control democrático de la Sociedad de la Información”<sup>63</sup>.

En España, el Consejo de Ministros, ha establecido que “la relajación progresiva de las normas antimonopolio en los medios de comunicación en muchos de los países occidentales no significa que, en el futuro, las autoridades de competencia vayan a permitir una concentración excesiva para cada mercado concreto; antes bien, la tendencia es a permitir los negocios multimedia (que estaban anteriormente sometidos a graves restricciones) y a aplicar las normas de control de concentraciones habituales en cada ordenamiento jurídico, modificando el planteamiento anterior consistente en una regulación estricta de las participaciones en los distintos medios y la ausencia de aplicación de las normas antitrust”<sup>64</sup>.

Sin embargo, la aplicación de las reglas de competencia no garantiza la existencia de una pluralidad informativa suficiente<sup>65</sup>.

---

(62) En la Argentina, cedió en .... merced al decreto .....

(63) RAMÍREZ de la PISCINA, Txema, Profesor de la Euskal Herria Universitas, Hacia un nuevo marco comunicativo. Publicado en GARA, 20 de octubre de 1999.

(64) Acuerdo del Consejo de Ministros del Reino del 20 de mayo de 1994, en el caso de la cesión de la gestión por parte de ANTENA 3 DE RADIO S.A. y de SOCIEDAD ESPAÑOLA DE RADIODIFUSIÓN S.A. en favor de la SOCIEDAD DE SERVICIOS RADIOFONICOS UNION RADIO, S.A.

(65) En España, toda la regulación básica del sector, desde el Estatuto de la Radio y Televisión de 1980 a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987, tiene como idea rectora la defensa del pluralismo informativo y a ello se une su configuración como servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado.

Así, en la Exposición de Motivos del Estatuto la radiodifusión y la televisión se conciben «como vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, con especial atención a la protección de los marginados y a la no discriminación de la mujer».

Esta configuración de la radio presenta un doble aspecto que ha sido destacado por el Tribunal Constitucional (por ejemplo, st. 206/1990, de 20 de diciembre): por una parte la comunicación pública libre exige la garantía del derecho de todos los ciudadanos a la expresión del pensamiento y a la información; pero, por otra, requiere la preservación de un

---

En ese contexto, adquiere fundamental importancia la radiodifusión comunitaria, y no sólo la radio sino la televisión, diarios y agencias de noticias emparentadas con la voluntad de estar cerca de la realidad de las comunidades, permitiendo que «los temas, los entrevistados, las agendas, las melodías, las opiniones, no sean uniformes»<sup>66</sup>.

#### 4. El derecho de asociarse con fines lícitos

El Art. 14 de la Ley Fundamental garantiza a todos los ciudadanos el derecho a “asociarse con fines útiles”. Corresponde a los mismos elegir el tipo de asociación que han de elegir para perseguir sus fines.

Las leyes vigentes les otorgan un amplio abanico: sociedades comerciales, a fin de desarrollar la actividad procurando un lucro; fundaciones y asociaciones civiles con fines de bien común; cooperativas y mutuales, entidades que prestan servicios de contenido económico pero sin fin de lucro.

---

determinado modo de producirse de los propios medios de comunicación social porque «tanto se viola la comunicación libre al ponerle obstáculos desde el poder como al ponerle obstáculos desde los propios medios de difusión» y por eso exige a los medios de comunicación que preserven el pluralismo.

Otra característica de la radio y un punto de aproximación entre la libre competencia y el pluralismo es que el medio a través del cual tiene que realizarse la radiodifusión es limitado o lo son al menos sus posibilidades de utilización. Por eso, si desde el punto de vista del pluralismo, al igual que para el ejercicio de cualquier otro derecho fundamental, resulta esencial que los demás ciudadanos puedan realizar un ejercicio igual del derecho cuando el medio es limitado «su grado de escasez natural o tecnológica determina una tendencia oligopolística que condiciona el carácter de los servicios que se pueden prestar, el statu quo político y jurídico del medio y, en definitiva, el derecho mismo a una difusión e información libre» (st. del T.C. 12/92 de 31 de marzo). De ahí que las emisiones radiofónicas estén reguladas en todo el mundo tanto en el plano nacional como en el internacional.

De todo lo que se acaba de exponer puede extraerse como consecuencia que la defensa del pluralismo y de la libre competencia en el ámbito de las emisiones radiofónicas, aunque tienen puntos de coincidencia y en ocasiones los objetivos del pluralismo se pueden alcanzar a través de la defensa de la competencia, no son dependientes uno del otro. Se puede asegurar la existencia del pluralismo informativo en ausencia de un régimen de competencia y, por el contrario, una situación caracterizada por la concurrencia entre distintos operadores radiofónicos puede desconocer por completo el pluralismo informativo. La competencia, pues, no es el único medio para garantizar la diversidad de información que, como valor esencial de una sociedad democrática, puede protegerse por medios diferentes.

En el caso citado en la nota anterior, el Tribunal consideró aconsejable acometer una regulación global de los medios de comunicación y el establecimiento de una institución o autoridad que, con carácter permanente, se encargase de la aplicación y vigilancia de la normativa sectorial, como ocurre en países como Francia o Estados Unidos.

(66) Villamayor y Lamas, op. Cit.

---

La ley de facto n° 22285 restringe sin embargo el marco de elección exclusivamente a las primeras, descartando a todas la demás. De donde se sigue que la actividad de radiodifusión –que no es otra cosa que prensa sólo auditiva o visual-auditiva- queda reservada a las sociedades comerciales, disposición insólita que no tiene paralelo en la prensa escrita, ya sea diarios, revistas, libros, etc.

Estima Ibarlucía que esta limitación, carente de todo fundamento, contiene una clara violación al derecho de asociarse con fines útiles ya que no corresponde al Estado disponer la forma de asociación que pueden elegir los particulares. No se trata ya de disponer qué tipo societario (sociedad anónima, de responsabilidad limitada, etc.) sino que la ley rechaza toda forma de asociación que no sea de carácter lucrativo, es decir, dispone cuál debe ser el espíritu que ha de animar a quienes la conforman.

*(La segunda y última parte de este trabajo,  
será publicado en la Revista N° 137 / 2002)*