

LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL: UNA MIRADA A TRAVÉS DE LA OBRA HABERMAS

Por Juan Esteban Barile y César Augusto Rojas

RESUMEN

El trabajo desarrolla un análisis del proceso de creación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en la República Argentina. El análisis se centra en la teoría del autor Jürgen Habermas, principalmente en el papel que le atribuye al espacio público político no institucionalizado en las democracias. El presupuesto teórico que recorre el trabajo intenta demostrar que la creación y sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es un ejercicio de democracia deliberativa en los términos en los que Habermas define dicho concepto. Para estos fines en el trabajo se realiza un recorrido de la obra del autor, principalmente sobre los conceptos de opinión pública y espacio público político no institucionalizado. Luego se describe el proceso de creación y sanción de la ley. Como conclusión se resalta el papel fundamental que jugaron las diferentes organizaciones de la sociedad civil en el proceso de creación así como también las posibilidades de democratización del sistema político argentino que esta nueva ley genera.

PALABRAS CLAVE

Espacio público político, medios de comunicación, opinión pública, sociedad civil, democracia deliberativa.

THE AUDIOVISUAL COMMUNICATION SERVICES ACT: ONE VIEW THROUGH THE THEORY OF JÜRGEN HABERMAS

By Juan Esteban Barile y César Augusto Rojas

ABSTRACT

The paper develops an analysis of the creation process of the Audiovisual Communication Services Act in Argentina. The analysis focuses on the theory of Jürgen Habermas, primarily in the role attributed to public space in non-institutionalized political democracy. The theoretical budget covers by the work, attempts to show that the creation and enactment of the Audiovisual Communication Services Act is an exercise in deliberative democracy in the terms in which Habermas define that concept. For this purpose in the paper we make a tour through the author's work, mainly on the concepts of public and non-institutionalized political public space. Then we describe the process of creation and sanction of act. In conclusion, it highlights the key role played by the civil society organizations in the process of creation as well as the possibilities for democratization of Argentine political system that this new act creates.

KEYWORDS

Public politic sphere, mass media, public opinion, civil society, deliberative democracy

LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL: UNA MIRADA A TRAVÉS DE LA OBRA HABERMAS

Por Juan Esteban Barile* y César Augusto Rojas**

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina ha desafiado a los propietarios de los grandes medios de comunicación del país, que en las dos últimas décadas habían logrado erigir importantes corporaciones empresariales y consolidar un proceso de concentración mediática, similar a lo que sucedía en el contexto mundial de apertura de los mercados, que por su parte había generado fuertes reacciones por parte de académicos y representantes de la sociedad civil (BERCHOLC, 2003; BECERRA Y OTRO 2006; CÓRDOBA, 2011) Bajo este supuesto, la expedición de la ley puede ser considerada como un interesante ejercicio destinado al fortalecimiento del sistema democrático, de su diversidad y pluralidad, en al menos dos aspectos: de un lado, desde la perspectiva de su creación, porque sus contenidos estuvieron fuertemente influenciados de propuestas de la sociedad civil, y de otro lado, desde la perspectiva de su ejecución, porque los parámetros normativos que establece están destinados a generar unos medios de comunicación más plurales, menos concentrados y más dispuestos a captar temas relevantes para la opinión pública.

Teniendo en cuenta las dos perspectivas señaladas, la propuesta teórica del autor alemán Jürgen Habermas, sobre la relación entre la opinión pública y la democracia, permite plantear pistas interpretativas adecuadas para explicar el proceso de expedición de la mencionada reforma normativa y sus virtuales efectos sobre el desempeño de los medios de comunicación. Para el desarrollo de esta idea, en el presente trabajo, se explora, en una primera parte, los planteamientos básicos de la teoría de Habermas respecto al rol del espacio público político en un sistema democrático y la forma en la que los medios de comunicación intervienen. En la segunda parte, se aplican estos núcleos teóricos al proceso de formación de la ley de servicios de comunicación audiovisual y, en una tercera parte, a manera de conclusión, se plantean algunas líneas temáticas de investigación teórica y empírica que se abren respecto a la aplicación y los efectos de esta nueva ley, centradas en los desafíos que la desconcentración y la promoción de pluralidad implican, como objetivos trazados para su expedición.

* Juan Esteban Barile, Investigador adscripto al Instituto de Investigaciones Sociales y Jurídicas Lucas Ambrosio Gioja, de la Universidad de Buenos Aires, Profesor de Grado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Abogado y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires. (juanebarile@gmail.com)

** César Augusto Rojas, doctorando Universidad de Buenos Aires, Magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia y profesor de esta misma institución. (crojas135@gmail.com).

I. Democracia en sociedades complejas

Las sociedades contemporáneas se caracterizan por su amplia complejidad, diversidad y pluralidad. Este hecho incontestable implica un enorme desafío para la toma de decisiones colectivas. Bajo este supuesto, Habermas formula una reconstrucción del derecho y de la democracia que pretende responder a las necesidades de las actuales estructuras sociales. Dentro de su teoría, el espacio público informal constituye una pieza central del funcionamiento de la democracia en sociedades altamente complejas.

En el planteamiento habermasiano, el espacio público político informal no solo cumple un rol de mediador o facilitador de la democracia, sino que alcanza un papel constitutivo del proceso político mismo, sin el cual sería prácticamente imposible la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas y, en su consecuente legitimación. La opinión pública, como proceso informal que hace parte del espacio público político, complementa los procesos institucionales en los que se expresa la voluntad política para la adopción de decisiones que se van a tornar vinculantes y que permiten tener como legítima las decisiones adoptadas por el subsistema político. Esta perspectiva está fundamentada en el desencanto hacia los órganos políticos representativos y en una fuerte creencia en el poder de influencia del discurso y la comunicación. La postura de este autor plantea una revisión de la dimensión representativa en la democracia para atribuirle un papel protagónico, en el seguimiento de las actuaciones de los poderes públicos, a los distintos recursos que da el lenguaje, la discusión y la comunicación. La virtud de opinión pública radica en que los ciudadanos pueden despersonalizar las cargas que implica la acción política, para que sean el flujo de los mensajes y la comunicación, los que ejerzan el control sobre los representantes políticos.

En este sentido, la propuesta de Habermas implica un amplio espacio de análisis de los medios y la opinión pública en el sistema democrático. En lo que sigue se describe el rol, que desde su perspectiva, desempeña la opinión pública en relación con conceptos centrales de su teoría, dentro de la cual, la comprensión de los medios de comunicación no puede ser exclusivamente crítica, sino que también debe ser apreciada y comprendida en términos normativos.

La perspectiva de análisis de Habermas está entre la descripción y la regulación, se trata de una reconstrucción de prácticas e instituciones sociales que no pueden ser comprendidas sin sus referentes normativos. Bajo esta luz, el ámbito de lo político en las sociedades contemporáneas no puede ser entonces reconstruido sin hacer referencia a los presupuestos normativos que una democracia exige, pero debe ajustarse a la evidencia empírica de prácticas sociales fragmentadas y dispersas, con funciones especializadas, de las cuales hacen parte sujetos con intereses y formas de vida diversas, cuya participación en la toma de decisiones colectivas no puede ser exigida a través de cargas altamente demandantes. En este marco, lo primero que se aprecia es que el espacio político en una sociedad descentrada sólo es un subsistema entre muchos otros que componen la sociedad, y no es tampoco el centro de todos ellos (HABERMAS, 2008 y 1999). La complejidad social implica que existen subsistemas especializados como

el económico y el administrativo, que configuran las estructuras del mercado y del poder. Una de las particularidades de las sociedades complejas o descentradas es que el individuo actúa en cada uno de esos sistemas, pero no les dedica su tiempo de modo exclusivo. Además tiene un ámbito de vida privada que debe salvaguardar también con dedicación. De esta forma, los subsistemas deben ofrecer mecanismos que reduzcan la complejidad de la interacción de los individuos para actuar en su campo. Habermas analiza la sociedad desde dos perspectivas, una de los subsistemas sociales que cumplen la función antes descrita. Otra perspectiva, que podemos considerar situada en la mirada del ciudadano, es la del mundo de la vida, que a diferencia de los subsistemas tiende a la integración social y la búsqueda de consenso. La característica del mundo de la vida es estar asentado en una comunidad de hablantes, donde el lenguaje cotidiano permite el entendimiento mutuo.

El sistema político, en las sociedades complejas actuales, ofrecería a los ciudadanos dos mecanismos que reducen la complejidad social: el voto, que da lugar a la conformación del ámbito político institucionalizado, y la opinión pública. Estos dos elementos, institucional e informal, constituyen el espacio público político, definido como *"una estructura de comunicación que a través de la base que para ella representa la sociedad civil queda enraizada en el mundo de la vida"* y que tiene como función servir de *"caja de resonancia para problemas que han de ser elaborados por el sistema político porque no pueden ser resueltos en otra parte"* (HABERMAS, 1998: 439). Se trata de un sistema de avisos y sensores para los órganos políticos sobre las problemáticas sociales que funciona también como elemento de presión a los órganos políticos a través de dos prácticas fundamentales: la tematización y la influencia.

La esfera de la opinión pública, que integra este espacio público político, tiene como característica central la informalidad, es decir, no se traduce en un escenario institucional o una organización que distribuya competencias. Se trata más bien de *"una red para la comunicación de contenidos y tomas de posturas, es decir, de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos"* (HABERMAS, 1998: 440). En el espacio público informal, el lenguaje natural es la regla, lo que permite su inserción en la vida cotidiana. La fortaleza central de la opinión pública es que ella no asume la responsabilidad de las decisiones, sino que esta carga se le atribuye a los órganos políticamente responsables que integran el espacio público político institucional. Así,

[s]ólo el sistema político puede «actuar». Es un subsistema especializado en la toma de decisiones colectivamente vinculantes, mientras que las estructuras comunicativas de la opinión pública constituye una vasta red de sensores que reaccionan a la presión de problemas o situaciones problemáticas que afectan a la sociedad global, y estimulan decisiones influyentes. La opinión pública así elaborada y transformada (conforme a procedimientos democráticos) en poder comunicativo no puede ella misma «mandar», sino sólo dirigir el uso del poder administrativo en una determinada dirección (HABERMAS, 1998:376).

La institucionalización implica que no se requiere unos ciudadanos en permanente proceso de deliberación y movilización, porque pueden descargar sus responsabilidades en mecanismos menos demandantes que les permiten al mismo tiempo gozar de una vida propia, de una autonomía privada, espacios que no hacen parte del denominado poder comunicativo. La idea central entonces es que la democracia deliberativa se compone de la interacción entre el proceso político institucionalizado de la decisión estatal y la formación de una opinión pública no institucionalizada.

En este contexto, entre las características centrales de la opinión pública, como instancia del actuar del proceso político en las democracias deliberativas, se pueden destacar:

- *Su estructura eminentemente comunicativa*: lo que caracteriza a la opinión pública es que se trata de un flujo de comunicaciones o de discursos sobre problemas públicos que necesitan ser resueltos, situación que impide que su titularidad se asocie con personas o estructuras institucionales de alguna manera responsables¹. Esto es posible gracias a que los flujos de comunicación despersonalizan y desinstitucionalizan los mensajes. La opinión pública no se estructura por un número de personas, sino por aglomeración de ideas y esto, mirado en términos discursivos, es lo que permite tematizar los problemas.

- *Pluralidad y diversidad*: por su definición, la red de comunicaciones es abierta e inclusiva de todos los espacios sociales públicos subculturales, para ser sensible a cualquier necesidad o problemática social.

- *Espontaneidad de los procesos*: dada su relación con la vida cotidiana, la opinión pública se genera a través de cauces estrechamente relacionados con los problemas diarios de la sociedad. El espacio público político se encuentra “*anclado en los ámbitos privados básicos del mundo de la vida a través de las instituciones de la sociedad civil*” (HABERMAS, 1998: 491). Esta característica permite que las necesidades ciudadanas sean apreciadas de forma más sensible, y se den espacios de autoentendimiento abiertos, que no se cierran con la imposición de procesos institucionales.

- *El titular de la opinión pública es la ciudadanía en general conformada por personas que se consideran libres e iguales*: todos los ciudadanos son portadores del espacio público de opinión. Ahora bien, esto es posible gracias a que todos los que hacen parte de la opinión pública pueden entrar y salir del este espacio en cualquier momento y lugar. Pero para que exista un verdadero espacio de opinión pública, la sociedad debe haber alcanzado los mínimos parámetros de libertad modernos:

El espacio público tiene, por su parte, que poder apoyarse en una base social en la que los iguales derechos de ciudadanía hayan cobrado eficacia social. Solo sobre una base que haya

¹ En un ensayo de 1988, denominado Soberanía popular como procedimiento, Habermas había señalado ya que “La soberanía, enteramente dispersa, ni siquiera se encarna en las cabezas de los miembros asociados, sino –si es que todavía se quiere seguir hablando de encarnaciones- en esas formas de comunicación discursiva de la opinión y la voluntad, que sus resultados falibles tienen a su favor la presunción de razón práctica. Una soberanía popular exenta de sujeto (esto es, no asociada a sujeto alguno, que se ha vuelto anónima, que queda así disuelta en términos intersubjetivistas, se retrae, por así decir, a los procedimientos democráticos y a los exigentes presupuestos comunicativos de la implementación de esos procedimientos democráticos” (Habermas, 1998 : 612).

escapado de las barreras de clase y se haya sacudido las cadenas milenarias de estratificación social y la explotación social, puede desarrollarse plenamente el potencial de un pluralismo cultural capaz de funcionar conforme a su propia lógica y a su aire, un potencial que sin duda, es tan rico en conflictos como en formas de vida generadoras de significado y sentido. Pero la solución comunicativa de *estos* conflictos constituye una sociedad secularizada, que ha aprendido a habérselas de forma consciente con su propia complejidad, la única fuente para una solidaridad entre extraños que hacen renuncia a la violencia y que, al regular cooperativamente su convivencia, se conceden también mutuamente el derecho de *permanecer* extraños los unos frente a los otros (HABERMAS, 1998:385).

El carácter secular y no estratificado de la base social así como la solución no violenta de los conflictos son características que hacen referencia a cierto tipo de sociedades que han alcanzado condiciones políticas y económicas propias, como las de los países ubicados en Norteamérica y el este de Europa. Sin embargo, esto no obsta para que estos elementos sean leídos en clave normativa para el resto de las sociedades, es decir, que de no verificarse esta situación en otro tipo de sociedades, como las Latinoamericanas, el espacio público informal mantiene sus potenciales democráticos, pues las mencionadas características funcionan como parámetro de evaluación en el proceso de formación de un espacio público abierto y sensible a las necesidades de manera plural. Sin embargo, la incidencia de la opinión pública sobre el sistema político no está garantizada por esta capacidad perceptiva de los problemas, sino por la *tematización* de los problemas y la *influencia* que desarrolla.

La *tematización* es un proceso a través del cual se organizan las problemáticas y se adoptan posturas en torno a ellas, pero asegurando controversias y análisis con ciertos grados de profundidad, que permita la elaboración de propuestas sustentadas racionalmente (HABERMAS, 1998: 442). Lo interesante de esta propuesta es que advierte que una adecuada tematización determina la calidad de la opinión pública que es medible empíricamente de acuerdo a sus procedimientos.

La *influencia* se trata de una forma simbólica de comunicación que se fundamenta en la confianza de criterios que se tiene sobre una persona o grupo de personas. De este modo, "*las opiniones públicas representan un potencial político de influencia que puede utilizarse para ejercer influencia (sic) sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos o sobre la formación de la voluntad en los organismos parlamentarios, en los gobiernos y en los tribunales*" (HABERMAS, 1998:443).

La influencia dentro del espacio público de la opinión genera diferenciaciones entre público y actores, entre oradores y oyentes, entre escenario y espacio para el público. Así, columnistas de diarios, intelectuales, académicos, líderes sociales, alcanzan algún grado de influencia dentro de la opinión pública, en un proceso de diferenciación de roles, propio de sociedades complejas. Sin embargo, los actores en todo caso deben su legitimidad e influencia a la presencia del público que los sigue.

En la trama del espacio público de la opinión se estructuran, al mismo tiempo, actores colectivos que pueden ser claramente diferenciados. De un lado están actores que provienen de sistemas funcionales

que se encuentran fuera del espacio público de opinión y que intentan hacer uso de él de manera estratégica, como los partidos políticos y los grupos de interés. Sin embargo, en el marco de la opinión pública, la pérdida de credibilidad de las opiniones que no pueden ser sustentadas más allá del poder o del dinero, garantizan ciertos grados de autonomía, gracias a que si bien la opinión puede ser manipulada no puede ser objeto de subasta pública ni determinada por un evidente ejercicio de presión pública (HABERMAS, 1998). Un segundo grupo de actores que, a diferencia de los anteriores, nacen y se desarrollan en el seno del espacio público político informal está constituido por la sociedad civil y los movimientos sociales. La sociedad civil en términos de Habermas *"se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen de voz, las transmiten al espacio de la opinión pública"* (HABERMAS, 1998:447). Por supuesto, el autor reconoce que el espacio de opinión pública está dominado por los medios de comunicación de masas y las grandes agencias, pero la sociedad civil es la quintaesencia de la organización social que intenta hacer manifiestos sus problemas e intereses para incidir en la formación institucionalizada de la voluntad política.

A la sociedad civil le corresponde mantener la independencia de la opinión pública, a través de un proceso comunicativo autorreferencial. Quienes como sociedad civil actúan dentro del espacio de la opinión ejercen una doble función: en primer lugar, intentan ejercer influencia sobre el sistema político encargado de adoptar decisiones, y en segundo lugar, buscan la estabilidad y ampliación de la propia sociedad civil y de la opinión pública. Sin embargo, la estabilización de la sociedad civil implica una autolimitación en torno a sus propios alcances, en tres aspectos: respecto a los espacios propios de la vida privada, con el objeto de preservarnos de la movilización populista; respecto al propio sistema político, de manera que su actuación se mantenga en sólo la influencia y no llegue a constituirse en poder político; y respecto a los sistemas funcionales, respetando su propia lógica y su modo específico de operar (HABERMAS, 1998).

Los movimientos sociales constituyen el ejemplo más característico de un actor propio del espacio de la opinión pública gracias a que desarrollan estrategias que les proveen autoidentificación y autolegitimación para asegurarse su propia identidad. Como tales deben hacer el mayor uso posible de los espacios comunicativos que ofrece la opinión pública para sobrevivir e instalarse en este tráfico comunicacional (HABERMAS, 1998).

Un último actor en el escenario de la opinión pública lo constituyen los medios de comunicación y aquellos encargados de reunir, seleccionar y presentar la información, a quienes se denomina publicistas. La evolución de la teoría de Habermas ha mostrado la doble cara de la opinión pública y en especial de los medios de comunicación. Se ha considerado que en una primera etapa aprecia a los medios de comunicación como un mecanismo de control social, y posteriormente, en una segunda etapa, que coincide con el papel central que le afirma a la opinión pública en la democracia, los asume como elementos emancipadores (ALI JAFELLA, 2000:209). Esta doble visión de los medios de comunicación,

ha sido objeto de crítica, especialmente por aquellos que consideran que la situación actual de los medios de comunicación, atrapados en una lógica mercantil y corporativista, que imponen agenda y que establece estereotipos banales, evidencia una incidencia negativa para fortalecimiento de la democracia. Solo a partir de una cruda descripción de los medios, con la que según los críticos estaría más de acuerdo el Habermas de la *Historia crítica de la opinión pública* que el Habermas optimista de *Facticidad y Validez*, sería posible enfrentar o desafiar el poder que actualmente ostentan (VÁSQUEZ ANDERSON, 2004; STAATS, 2004).

Staats (2004), por ejemplo, resalta tres formas en las que el poder corporativo de las grandes empresas que dominan los medios de comunicación, puede colonizar o afectar la vida de las personas, lo que trae como consecuencia desactivar la capacidad de la opinión pública para contribuir a la democracia. La primera de estas formas se relaciona con el estatus que tienen las empresas, y en especial, las corporaciones que concentran el poder, para disuadir la adopción de algún tipo de política pública por parte del sistema político y así reducir las opciones del discurso público. En segundo lugar, se encuentra el fenómeno conocido como *agenda setting*, que describe el proceso mediante el cual, las grandes empresas a través de la financiación de campañas políticas o el control corporativo de los medios de comunicación, inciden en la configuración de la agenda política, definiendo así qué temas pueden llegar a ser objeto de atención y que otros temas terminan siendo ocultos. Esto determina que los temas verdaderamente importantes en la discusión pública, terminen siendo relegados en los medios de comunicación por la preponderancia que se le asigna a los contenidos sensacionalistas. Por último, Staats considera como una de las formas de poder más preocupantes de los medios de comunicación, no su posición de constreñir a las personas de hacer algo que no quieren hacer, sino en determinar qué es lo que ellas quieren hacer. Esta forma de poder determina la colonización definitiva del mundo de la vida por el sistema económico, pues las personas son vistas, en todas sus dimensiones, como agentes en función del mercado, como clientes y consumidores, y sus deseos y necesidades se traducen en la adquisición de bienes y servicios. La lógica de las empresas es actuar para defender sus propios intereses, incluso en una especie de imperialismo autoimpuesto. Al respecto, Staats concluye que

[Este] "imperialismo autoimpuesto" tiene una cierta familiaridad con la colonización del mundo de la vida. Y esto, por supuesto, nos lleva de nuevo a Habermas y las perspectivas de la democracia. Habermas sostiene que "incluso en las esferas públicas más o menos plagadas por el poder, las relaciones de poder cambian tan pronto como la percepción de problemas sociales relevantes que evocan una autoconciencia de crisis en la periferia" (Habermas, 1996: 382). Sí, pero si el sector empresarial ha corrompido la conciencia de la periferia de la manera sugerida por la tercera cara del poder de Lukes, entonces, ¿cómo se supone que el público sea consciente de que incluso hay una crisis, y mucho menos lo que la crisis es? Sugiero que el resultado bien puede ser un caso de ausencia permanente de la legitimidad democrática -un círculo vicioso según el cual "el sistema político se tira en el remolino de los déficit de legitimación y los déficits de dirección que se refuerzan mutuamente" (Habermas, 1996: 386).

La democracia "parecerá" liberal, pero no lo será realmente. Este es el tipo "callejón sin salida" de la Escuela de Frankfurt que Habermas trata de superar (STAATS, 2004:593).

En esta misma línea, Vásquez Anderson (2004) insiste en las evidencias obtenidas por la investigación de la segunda mitad del siglo veinte, que ha llegado a conclusiones desesperanzadoras sobre la realidad de los medios y su incidencia en la democracia, que pondrían en evidencia la necesidad de revisar el optimismo de los escritos más recientes de Habermas. Según esta autora, estas investigaciones permiten afirmar que el poder de los medios de comunicación tienen como características especiales haberse constituido en un sistema funcional independiente², que se rige por sus propios intereses y lógicas, que conduce a su propia concentración, gracias al poder económico y el acceso y producción de nuevas y mejores tecnologías, y que se presentan como autores neutros que garantizan bastiones de la democracia. Estos mismos medios no solo han logrado controlar y establecer la agenda pública, sino que al constituirse en el referente simbólico de los tiempos modernos determinan qué se debe pensar y cómo pensar. Es a partir de esta concepción realista de los medios de comunicación que se debe evaluar el espacio que le queda a la democracia deliberativa que propone Habermas.

La preocupación que resaltan estos críticos sobre lo que podríamos llamar la perspectiva más reciente de Habermas sobre los medios de comunicación, es que haya cerrado los ojos a una realidad que resulta evidente y que su teoría deje de ser apta para explicar y establecer un marco interpretativo del papel de la opinión pública y los medios de comunicación. Sin embargo se podría aducir, en contra de quienes abogan por el Habermas más crítico de las primeras épocas, que si bien el autor ha cambiado su perspectiva con el paso del tiempo, tal como lo reconoce en el prefacio a la edición de 1990 de la *Historia y crítica de la opinión pública*, el pesimismo de su perspectiva inicial sólo ha sido moderado, pues su perspectiva más reciente no es tan optimista. Si se mira con detenimiento, lo que ha sucedido es que le ha atribuido, con el tiempo, un peso mayor al elemento normativo de la opinión pública y los medios de comunicación. Así, sus críticos coinciden en citar los mismos párrafos de desencanto que se encuentran en *Historia y crítica de la opinión pública* sobre cómo los medios de comunicación, la sociedad tecnificada y unas cuantas élites se han instalado en el escenario de la esfera pública y han coartado la posibilidades de expresión de una opinión pública³. Sin embargo, en esta misma obra ya se encuentran varias referencias al modelo de la opinión pública y su importancia para un régimen democrático, incluso bajo la vigencia de una Estado

²Con fundamento en la teoría sistémica de Luhmann, considera a los medios de comunicación como un sistema funcional, diferente de otros sistemas que tiene como función la búsqueda incesante de información entre compañías, que como actores privilegiados en este escenario, compiten por la búsqueda de atención de la audiencia. Los medios de comunicación, como todos los subsistemas, funcionan para reducir la complejidad, y lo hacen a través de la fragmentación de la información y otra serie de recursos que permiten el entendimiento. Sin embargo, a diferencia de Luhmann, Vásquez considera que los sistemas no están privados de comunicación con otros sistemas, y para el caso, los medios de comunicación son influenciados por el poder económico y político.

³ "La conexión comunicativa de un público racionante constituido por personas privadas ha sido cortada, la opinión pública que otrora surgía de esa conexión ha sido en parte descompuesta en opiniones informales de personas privadas sin público y en parte en opiniones formales de las instituciones publicisticamente activas. El público no está ya solicitado a través de la comunicación pública, sino que a través de la comunicación de las opiniones públicamente manifestadas, el público de persona privadas no organizadas es reclamado por *la notoriedad pública representativa o manipulativamente desarrollada* (Habermas, 1994: 272).

social y la presencia de una sociedad de masas. Según afirma, la esfera de lo político, en el Estado social, está conformada por dos tendencias en permanente confrontación: la primera se trata de la notoriedad pública representativa y manipulativa “desarrollada sobre las cabezas del público mediatizado”; la segunda, “en la medida en que mantiene una continuidad con el Estado liberal de derecho se atiene el Estado social al mandato de una publicidad políticamente activa, de acuerdo con la cual, el público mediatizado por las organizaciones – y a través de éstas- tiene que poner en marcha un proceso crítico de comunicación pública” (HABERMAS, 1994: 257). La preponderancia que tiene la primera sobre la segunda indica el grado de democratización de la sociedad, a lo que denomina racionalización del ejercicio del poder político y social. Esto significa que las organizaciones de la sociedad civil jugaban en la esfera pública un papel destacado para la definición de una sociedad democrática. Este papel, como se señaló al principio, sigue siendo definitorio y constitutivo de la democracia, aunque la relación entre en el espacio de la esfera pública entre los actores institucionalizados y no institucionalizados no es de confrontación sino de interacción y complementación.

En realidad, la propuesta habermasiana de los últimos tiempos referida a la opinión pública y los medios de comunicación resalta los virtuales efectos positivos que los mismos pueden llegar a tener en el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos, pero no deja de advertir los riesgos que implica la dominación del espacio de la opinión pública o el control de los medios masivos de comunicación por los sistemas estratégicos del poder y el dinero⁴. Por un lado reconoce que existe la idea de la imposición de una agenda, al advertir actores dentro del espacio público político a los que llama los publicistas “que reúnen información, que deciden sobre la selección y presentación de las «emisiones», y que en cierto grado controlan el acceso de temas, contribuciones y autores al espacio de la opinión pública dominado por los medios de comunicación de masas” (Habermas, 1.998:457). En esta misma medida,

Con la creciente complejidad de los medios de comunicación y con la creciente necesidad de capital destinado a ese fin se introduce una centralización de las vías efectivas de comunicación. En la misma medida los medios de comunicación de masas quedan expuestos, tanto al lado de la oferta, como por el lado de la demanda, a una creciente necesidad de selección y a las coerciones provenientes de ella. Estos procesos de selección se convierten en nuevas clases de poder (HABERMAS, 1998:457).

Al mismo tiempo opera un proceso de despolitización de la comunicación pública caracterizado por factores como la mezcla entre información y diversión, la fragmentación de la noticia y la presentación episódica de los temas (HABERMAS, 1998: 458).

⁴ Desde esta perspectiva, Habermas se distancia de las posturas eminentemente críticas de sus predecesores de la Escuela de Frankfurt acerca de los medios de comunicación en el contexto de una cultura de masas. Así, Adorno y Horkheimer consideran los medios de comunicación como expresiones de la industria cultural, que terminan por manipular el desarrollo de las formas artísticas y sublimar el gusto estético dentro de una cultura de masas. Por su parte, Marcuse le atribuye a los medios de comunicación una función alienante que promueve el consumismo para alcanzar una satisfacción personal. Al respecto ver ALI JAFELLA (2000:161 y ss.).

Como se puede observar, el panorama descriptivo de los medios de comunicación expuesto por Habermas no es muy positivo. Sin embargo, a diferencia de sus críticos, abandona la versión totalmente negativa de los medios de comunicación en la que aparecen como un mecanismo que al ampliar su margen de acción, copa todas las posibilidades del espacio público político y le quita todo sustrato crítico. Más bien, en ellos permanece una idea regulativa que los erige en un escenario independiente para la crítica, un espacio y una reserva emancipatoria de la sociedad civil.

Esta autocomprensión normativa de los medios de comunicación que radica en las tareas específicas que están llamados a cumplir, a saber: el control de espectro político y la exigencia de cuentas a las autoridades; la difusión de información a los ciudadanos sobre los asuntos relevantes, que les permitan integrarse a la acción política; y la resistencia hacia aquellos que quieren minar su independencia (HABERMAS, 1998).

Esta idea regulativa que guía la actuación de los medios de comunicación implica que los mismos han de entenderse como mandatarios de un público ilustrado, cuya disponibilidad al aprendizaje y capacidad de crítica presuponen, invocan y a la vez refuerzan; al igual que la Justicia, han de preservar su independencia respecto de los actores políticos y sociales; han de hacer suyos de forma imparcial las preocupaciones, intereses y temas del público y, a la luz de esos temas y contribuciones, exponer el proceso a una crítica reforzada y una coerción que lo empuje a legitimarse (HABERMAS, 1998: 459).

Ahora bien, incluso el balance descriptivo valorativo sobre la opinión pública planteado no es necesariamente positivo, debido a la preponderancia de los medios de comunicación y de las relaciones de poder, que deja aislada a la sociedad civil para intervenir sobre el sistema político. Esto provoca que, la mayor parte del tiempo, la agenda programática del sistema político esté dominada por la administración y los dueños de los medios, y la opinión pública quede hipotecada al poder político y el sistema funcional económico. Según esto, no puede quedar duda de que Habermas considera que el espacio público político está controlado por el poder político y el poder económico, lo que evidencia que su versión no resulta por supuesto del todo optimista a pesar de su cambio de postura. Sólo que al lado de resaltar la dramática realidad de los medios y de la opinión pública, permanece latente una idea regulativa que aparece con fuerza en momentos de crisis.

Frente al callejón sin salida que plantea Staat, de una opinión pública totalmente capturada por el discurso mediático, que se auto reproduce y no deja lugar alguno para alternativas críticas, Habermas podría argüir la reserva democrática que implica el desarrollo de una sociedad civil que es capaz de percibir las necesidades y demandas subculturales y emancipatorias, gracias al amplio y diverso espacio discursivo de la opinión pública que está directamente conectado con el mundo de la vida.

Pero la capacidad de incidencia de la opinión pública en el sistema político en sus principios normativos sólo aparece, sin embargo, en momentos de crisis, en donde la correlación de fuerzas se altera

y la capacidad legitimatoria de la sociedad civil genera un movimiento que le da un peso diferente a sus intervenciones. De este modo, la idea regulativa de los medios de comunicación aparece en momentos especiales, pues *"puede contrastarse que incluso en los espacios públicos políticos más o menos hipotecados por estructuras de poder las relaciones de fuerza se desplazan en cuanto la percepción de problemas socialmente relevantes provoca en la periferia una conciencia de crisis"* (HABERMAS, 1998: 463). De esta manera, *"la sociedad civil puede en determinadas circunstancias cobrar influencia en el espacio de la opinión pública, operar a través de opiniones propias sobre el complejo parlamentario (y sobre los tribunales) y obligar al sistema político a retornar a asentarse sobre la circulación oficial del poder"* (HABERMAS, 1998: 454).

El concepto normativo de lo que debe hacer y cómo debe actuar la opinión pública para la democracia, y el protagonismo de la sociedad civil, así como el papel que deben cumplir los medios de comunicación, resultan sólo efectivamente operantes, en la realidad planteada por Habermas, en los momentos de crisis. La dimensión normativa que debe explicar cómo actúa la opinión pública y los medios de comunicación en una sociedad compleja y descentrada aparecen entonces como una reserva que cobra sentido en momentos específicos en los que es necesaria la búsqueda de alternativas y la legitimación del propio sistema democrático.

Considerada de esta manera, la preocupación sobre el poder de los medios de comunicación, que ha permanecido en el discurso académico y de organizaciones de la sociedad civil en los últimos años, se ha desarrollado y mantenido a pesar de la concentración de los medios en grandes empresas mediáticas, de la imposición de la agenda por estos mismos medios y los intentos permanentes y sistemáticos de colonización del mundo de la vida. Esta visión alterna del papel de los medios dio lugar en la Argentina a la creación de un proceso dentro de la sociedad civil que tenía como propósito la regulación del poder de los medios, cuya plataforma normativa estaba claramente identificada con la idea regulativa de unos medios de comunicación independientes del poder político y del poder económico, que en un momento especial, si no de crisis, si al menos de necesidad de legitimación de la democracia, dieron lugar a la expedición de una legislación que en muchos aspectos refleja las demandas de esa sociedad civil e intenta poner en cintura al poder y la capacidad de control de las grandes corporaciones en la opinión pública. De esta manera, los rasgos así expuestos de la teoría discursiva de la democracia y del papel de la opinión pública representada en la sociedad civil, puede servir de marco interpretativo apto para explicar el proceso de expedición de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

II. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y el papel de la opinión pública

La demanda para adoptar una regulación acorde con los principios de diversidad y pluralismo informativo en los medios de comunicación, tuvo una audaz e innovadora respuesta en Argentina, a través de la expedición de la Ley 26.522 de 2009 que regula los servicios de comunicación audiovisual. Se trata de un marco normativo de los medios de comunicación que pretende lograr el difícil equilibrio de fortalecer

el derecho a la información, sin incurrir en una intervención inapropiada del Estado en la libertad de expresión y de opinión.

Uno de los rasgos característicos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en su proceso de expedición fue la participación de la sociedad civil. Más allá de las discusiones provocadas por el conflicto entre los medios de comunicación hegemónicos y el Gobierno Nacional, una historia bien contada de la ley tiene que informar sobre la contribución de la sociedad civil en el proceso. Al respecto hay por lo menos tres aspectos destacados en este proceso que se ajustan al marco explicativo propuesto por Habermas en su descripción del papel de la opinión pública en una democracia deliberativa. El primero tiene que ver con la tematización de la problemática, pues al momento de discutirse el proyecto de reforma regulatoria de los medios de comunicación, sus contenidos ya habían sido objeto de una discusión abierta, amplia y vigorosa por un conjunto de organizaciones sociales que permitieron contar con un cuerpo de principios que legitimaban las decisiones contenidas en la nueva regulación. En segundo término, cabe advertir el contenido normativo que es sustrato de la reforma, con el cual se busca consolidar unos medios de comunicación para formar un espacio público político no institucionalizado independiente y evitar que aquellos sean capturados por los sistemas funcionales político y económico. Por último, resaltar la situación de crisis que permitió que las iniciativas que antes fueran impulsadas por la sociedad civil, recibieran al fin un cauce y aprobación institucional en los órganos de decisión política.

La preocupación por la regulación del poder de los medios de comunicación en Argentina aparece con fuerza una vez terminada la dictadura. La razón sustancial fue que durante ese período los medios de comunicación evidenciaban ya un proceso de concentración en el que algunos propietarios de medios aprovecharon las condiciones de pérdida de libertades para adquirir la propiedad de otros⁵. Sin embargo, el proceso de auge mediático, de concentración, corporativización y privatización de los medios de comunicación se produce en la década de los noventa con la implementación, desarrollo y ejecución de políticas de apertura, libre mercado y desregulación económica, que impulsaron grandes inversiones de capital nacional y extranjero, con la consolidación de holdings empresariales que integran diversos medios y empresas. Estos holdings adquirieron y desarrollaron inversiones en varias empresas de comunicación que integran al mismo tiempo la radio, la prensa y la televisión, lo que les permitió consolidar un negocio de entretenimiento rentable. En concreto, la permisibilidad de las políticas económicas generó una situación de los medios de comunicación caracterizados por (i) un alto índice de concentración de medios, en el que la propiedad de cerca del 75% de la radio, la prensa y la televisión se atribuye a los primeros cuatro operadores de cada uno de estos sectores; (ii) un tipo de concentración conglomeral, en el que las grandes empresas mediáticas poseen licencias o son propietarias de empresas en los distintos medios; (iii) una alta centralización de la producción en la zona metropolitana de Buenos Aires (BECERRA Y OTRO, 2006: 96) y (iv) baja en la cantidad y calidad de la producción nacional, pues predomina la presentación de

⁵El caso prototípico fue la adquisición por parte del Clarín y la Nación en 1977 de la principal productora de papel para diarios, la empresa Papel prensa, luego de que el Gobierno militar se apropiara del 75% de la empresa cuyas

programas de producción extranjera y prolifera la producción de programas de variedades. En Argentina, el primero de los operadores en cada uno de los medios recauda cerca del 32% de la facturación en el mercado y alcanza ese mismo porcentaje de público o de clientes. A pesar de la existencia de diversos operadores, la mayoría sólo tiene una presencia limitada y escasa, pues los grandes holdings empresariales acaparan el mercado y el público. Comparada con el resto de América Latina, si bien no es uno de los países de mayor concentración de medios, en el rango de aquellos que por tener mayor población permite una mayor diversificación de las fuentes, es el que mayor concentración presenta, por encima de Colombia y de Brasil (BECERRA Y OTRO, 2006:106 y 316).

Desde el retorno a la democracia se formularon varios proyectos de reforma, el primero de los cuales se produjo en la presidencia de Alfonsín, a través del Consejo para la Consolidación de la Democracia (COCODE), que como instancia multipartidaria elaboró un proyecto de reforma para la planificación de los medios audiovisuales. Sin embargo esta iniciativa impulsada por el Poder Ejecutivo, no tuvo eco en el parlamento. Antes de la crisis de 2001, se intentó otra reforma normativa con un acuerdo partidario que significó, la posibilidad de un nuevo entendimiento entre los partidos mayoritarios del Congreso, pero la debacle económica originó el abandono de esta iniciativa (CÓRDOBA, 2001: 135). No obstante, el descontento económico generalizado significó la reevaluación de las políticas aperturistas y generó un clima de opinión crítico sobre los principales beneficiarios de las medidas, entre los que se encontraban los grupos empresariales que concentraban los medios de comunicación. Así, el 27 de agosto de 2004, día de la Radiodifusión, se presenta la iniciativa ciudadana por una Radiodifusión Democrática, espacio conformado por cerca de 300 organizaciones que acuerdan una agenda común de 21 puntos de reforma que propugnaban por una comunicación más democrática, y que estaban estructurados sobre los principios de pluralidad y diversidad, de acción no gubernamental y no partidista. Este conjunto de organizaciones, que se autodenominó Coalición por una Radiodifusión Democrática (CDR) intentaría influir sobre el sistema político, ya que contaba con toda una base crítica de propuestas de reforma, pero le faltaba capacidad de lobby en los espacios decisivos, donde los intereses económicos de los grupos de medios tenían una mayor atención.

Las diferentes organizaciones que estructuraron esta coalición basaban sus acciones en un criterio inclusivo y plural, encontrándose entre ellas sindicatos, federaciones y asociaciones empresariales, organismos de derechos humanos, universidades, medios de comunicación comunitarios, pueblos originarios. Su estructura flexible y abierta obligaba a que las decisiones se adoptaran por unanimidad (SEL, 2010: 194; CÓRDOBA 2011: 141). La actividad de la CRD se concentró fundamentalmente en debatir los contenidos de una propuesta de reforma a través de diversos foros, talleres, mesas redondas y encuentros en todo el territorio nacional que permitieron construir y afianzar los temas que serían impulsados para la regulación de una radiodifusión plural y democrática (SEL, 2010: 198).

acciones pertenecía a la familia Graiver, detenida y juzgada durante la dictadura. Esta operación le permitió al Clarín el monopolio de producción y venta de papel para los diarios.

Pese a la consolidación de un proceso de estas características, que agrupaba un importante número de sectores de la sociedad civil, esta iniciativa solo logró eco en el escenario político en el 2008, una vez el gobierno nacional enfrentó la denominada crisis del campo, en la que los medios de comunicación hicieron un seguimiento crítico a las medidas gubernamentales que afectaban a los empresarios del campo y apoyaban las diversas reacciones de protesta que adelantó este sector empresarial, hecho que produjo un impacto serio en la imagen y credibilidad del gobierno⁶. Según lo denunciaron instancias académicas, los medios de comunicación habrían hecho un seguimiento parcial a las noticias a través del cual pretendía defender los intereses agroindustriales frente a medidas económicas que limitaban sus ganancias.

Tal como lo señala Postolsky,

Para comprender el nuevo mapa de poder hay que tener en cuenta el comportamiento del mayor grupo comunicacional de la argentina: Clarín. La estrategia implementada desde este monopolio se basó en crear un clima de saturación con relación al estilo (definido por ellos) de "crispación" como práctica política del matrimonio presidencial. Remarcaron la pérdida de credibilidad y la desconfianza por parte de los sectores medios en las grandes ciudades principalmente. El marco de la crisis económica internacional y las consecuencias del conflicto agrario fueron el telón de fondo del revés electoral (POSTOLSKY, 2010:147).

La respuesta a esta crisis por parte del Gobierno consistió en acercarse a las propuestas de la sociedad civil sobre la regulación de los medios de comunicación y promover una reforma legal con fundamento en los principios que se habían promovido dentro de la CRD. Si bien antes de las elecciones presidenciales de 2007 existieron algunos acercamientos entre integrantes de la coalición y personas del Gobierno Nacional no fue hasta abril de 2008, en pleno desarrollo de la crisis, que la CDR obtiene la primer audiencia presidencial (CÓRDOBA 2011: 151). Este giro en la política gubernamental significó claramente la ampliación de un espacio democrático, para atender una demanda de regulación de los medios que había sido ampliamente discutida y había sido ya trabajada de manera que "el impulso dado por los 21 puntos de la Coalición por la Radiodifusión Democrática permitió cristalizar veinticinco años de trabajo, iniciativas y experiencias desarrolladas por amplios sectores religiosos, sindicatos, profesionales, trabajadores, empresarios, políticos y académicos" y tuvo la capacidad de "elaborar un discurso superador de las confrontaciones reduccionistas y los intereses monopólicos del sector" (POSTOLSKY, 2010: 148).

El caso de la regulación de los medios de comunicación en Argentina, de la manera como se ha señalado, puede evidenciar que de un lado el trabajo de la sociedad civil como portadora de la opinión pública influyó en la adopción de medidas por parte del poder político en un momento de crisis que demandaba una relegitimación democrática. Esta influencia se ve reflejada en la forma en que el Poder Ejecutivo se encargó de confeccionar el anteproyecto, ya que tomó los 21 puntos como eje de la reforma.

⁶ Córdoba, en una entrevista adopta para su investigación el concepto de "Gobierno en disputa". (CÓRDOBA, 2011: 145)

Para marzo de 2009 se presenta el proyecto de reforma y la discusión central se realiza sobre la adecuación de este a los 21 puntos elaborados por la Coalición. Esta influencia sobre el poder político determinó que la decisión en el ámbito de la voluntad política institucional, es decir, en el parlamento, haya obtenido una abrumadora mayoría con 147 votos afirmativos, 4 en contra y una abstención en la Cámara de Diputados y con cerca de los 2/3 de votos afirmativos en el Senado (FAIR, 2010: 166). Córdoba, considera que esto se pudo lograr gracias a la "*performatividad*" que había ejercido la coalición en su labor por instalar el tema de la reforma. La inclusión de los 21 puntos en el proyecto de reforma y su abrumadora aprobación en el Congreso se logró pese a la férrea oposición mediática desplegada por los grandes propietarios de medios que resultaban afectados con las medidas, oposición que no pudo destruir la convicción que existía acerca de la necesidad de reforma, y sobre la autoridad de los 21 puntos para regular la materia, hecho que se refleja en que trámite parlamentario no se discutía sobre la conveniencia de la aprobación, sino sobre la adecuación del proyecto a las propuestas de la sociedad civil (CÓRDOBA, 2011 : 152).

Es importante rescatar la visión de los actores en el ámbito de la Coalición que en su mayoría consideraba que el gobierno negociaría algunos puntos de reforma y jamás pensaron que el Poder Ejecutivo redactaría el proyecto incluyendo todos y cada uno de los puntos. Aun así, la mayoría de los integrantes de la CRD fueron invitados a integrar los órganos creados por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, los cuales se encargan de la planificación de los medios en el país.

Con la aprobación definitiva de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se hace plausible la presentación del papel de la opinión pública en la línea expuesta por Habermas por lo menos en tres aspectos centrales, sobre los que es pertinente hacer algunas precisiones: a) el proceso de tematización que deben agotar las necesidades sociales formuladas desde la sociedad civil, para que obtenga ciertos grados de influencia la voluntad política institucional, b) el baluarte normativo de la opinión pública y los medios de comunicación y c) la actuación influenciada de la sociedad civil en situaciones de crisis.

- La tematización de la problemática de medios de comunicación por la sociedad civil

Una de las formas en la que la opinión pública está en capacidad de disuadir a los órganos políticos acerca de la toma de decisiones sobre ciertos temas y en la manera en la que los mismos han sido objeto de discusión, ordenados y analizados en la opinión pública.

Esto es precisamente lo que sucedió en el proceso de aprobación de la Ley de Medios. La discusión parlamentaria sobre la reforma se centró en la correspondencia de los 21 puntos formulados por la Iniciativa Ciudadana por la Radiodifusión Democrática y los contenidos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, núcleos temáticos referidos a la democratización y desconcentración de los medios, que habían sido objeto de amplios análisis y procesos de reflexión.

Estos 21 puntos definieron el contenido normativo más significativo de la Ley de medios, en tanto se ocupaban de aspectos tan fundamentales como los límites en la asignación de las licencias para evitar la concentración de los medios de comunicación, la protección de la producción nacional y propia, la reserva de frecuencias en radio y televisión para organizaciones de la sociedad civil, la estructuración de un registro único de licencias y la constitución de una Defensoría del Público. Estas medidas constituyeron la columna vertebral de la ley y perfilaron el trabajo de los actores político institucionales. Por supuesto, no todos los temas que hacen parte de los 21 puntos fueron incluidos o debidamente tratados dentro de la legislación aprobada, tal es el caso por ejemplo, de la independencia de los medios de comunicación, especialmente con respecto al Gobierno, y de la inclusión de medidas o mecanismos que evitaran presiones sobre los medios de comunicación, como el uso de la publicidad oficial para premiar o castigar a los medios de comunicación. Así mismo, el canal público nacional no fue instituido de forma independiente al Gobierno, como lo establecían los principios. Estos casos pueden considerarse como una excepción a la regla, que debido al peso del poder ejecutivo en el impulso y trámite de la iniciativa quiso mantener un rol significativo de control, cuyo impacto se considerará más adelante cuando se haga referencia a la dimensión normativa de la opinión pública y los medios de comunicación.

Fuera de estos dos aspectos, que en todo caso no dejan de ser sustanciales, la iniciativa por una Radiodifusión Democrática y sus 21 puntos resultaron, en términos de contenido, definitivos para la adopción de una medida política directamente destinada a ampliar los espacios de participación democrática en los medios. Así, lo que ha de esperarse a partir de la ejecución de los preceptos establecidos legalmente es que se a) obtenga una menor concentración mediática, es decir, haya más operadores que permitan la pluralidad y la diversidad, b) se consolide una oferta de programación relevante en términos de opinión pública gracias a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los medios, y c) se garantice una producción nacional, local y propia, con contenidos más relevantes.

- La dimensión normativa de la opinión pública y de los medios de comunicación

Dentro de la comprensión de la democracia deliberativa en términos de Habermas, puede causar cierto asombro el peso que le asigna a la opinión pública. En su primera etapa señalaba que el grado en el que la opinión pública crítica se impone sobre la opinión pública representativa y manipulativa constituye el índice de democratización de una sociedad (HABERMAS, 1994), y en sus textos más recientes sobre la materia indica que la calidad de la opinión pública “[c]onsiderada normativamente, funda o establece una medida de legitimidad de la influencia que las opiniones públicas ejercen sobre el sistema político” (HABERMAS, 1998: 443). Así mismo, los medios de comunicación cumplen ahora tareas específicas en el marco de acción de esa opinión pública para la legitimación de esa democracia. Pese al panorama descrito por los estudios empíricos en el mundo en general y Argentina en particular, que muestran unos medios concentrados y dominados por grandes holdings empresariales, existe en las organizaciones de la sociedad

civil un reducto de reflexión alterno que no es hipotecable a los sistemas funcionales del poder y de la economía. El elemento normativo del espacio público político y del papel que cumplen los medios de comunicación, está siempre presente en una descripción e interpretación de la forma en el que deben funcionar, y de la cual, no es posible escapar. Así, de los medios de comunicación se espera su independencia del poder económico y del poder político, para que cumplan su función de crítica. Igualmente, se busca que sean el eco no de una sino de varias voces, que permita en una democracia un debate vigoroso y abierto sobre los temas.

No es coincidencia que este sustrato normativo sea similar al repertorio de medidas que fueron consignadas en los 21 puntos de la CRD para garantizar la independencia de los medios de comunicación respecto al poder político y al poder económico, para obtener medios más diversos y plurales que permitan el acceso de voces alternativas y subalternas, y para que los contenidos se ocupen de temas más relevante al interés público. Es seguramente fácil también advertir que esos contenidos coinciden con instrumentos internacionales en la materia (CÓRDOBA, 2011).

Como se señaló anteriormente, la ley no se ocupó con especial cuidado de la independencia de los medios respecto al Gobierno, ni incorporó mecanismos para el manejo de la pauta publicitaria gubernamental como lo planteaba la iniciativa para una radiodifusión democrática. Pues bien, por tratarse de un tema relevante que hace parte del sustrato normativo de la función de los medios de comunicación, uno de las principales objeciones que quedan en pie luego de la aprobación del proyecto ha sido este punto de la independencia de los medios respecto del poder ejecutivo.

Bajo este presupuesto normativo resulta muy pertinente la referencia que el Informe de la Relatora para la Libertad de Prensa de la OEA de 2009 hace de la expedición de la Ley de Medios en Argentina, afirmando que a pesar de los avances de esta legislación con respecto a la normativa anterior,

(...) preocupa a la Relatoría Especial que la regulación de la Ley 26.522 en materia de medios públicos no hubiere incorporado suficientes salvaguardas para asegurar que se trate de medios que puedan operar con autonomía e independencia del gobierno. Es cierto que la ley, a diferencia de normas similares en la región, establece un plazo fijo para las autoridades del ente rector del sistema de medios públicos (artículo 132), así como una fuente de financiación de origen legal (artículo 136). Sin embargo las autoridades más importantes del sistema son designadas mayoritariamente por el Poder Ejecutivo, sin que el proceso de designación o las condiciones orgánicas, institucionales y funcionales restantes otorguen suficientes garantías de funcionamiento independiente. En este sentido, resulta esencial que los decretos reglamentarios y las decisiones de los órganos competentes,

diseñen mecanismos que garanticen su funcionamiento independiente, respetando los fines que justifican la creación de medios públicos⁷.

En este mismo informe, se instó también al Estado argentino a promover una reforma legal que regulara la distribución de la pauta oficial con el fin de evitar presiones indirectas por parte del Gobierno sobre algún tipo de línea editorial que ejerzan los medios de comunicación y garantizar de esta forma su independencia (párr. 25).

Como se puede observar, las preocupaciones formuladas en el informe expedido por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA dan cuenta de dos ámbitos que fueron desatendido en la regulación de la Ley de Medios, pero que habían sido objeto de atención directa de la sociedad civil a través de los 21 puntos por una radiodifusión democrática. Tal coincidencia se debe a que existe el ámbito normativo de la función de los medios de comunicación es el que en gran medida fundamenta y da legitimidad a los reclamos de la sociedad civil sobre el sistema.

- Las condiciones de crisis para la expresión de la opinión pública

La situación política provocada por la denominada crisis del campo le confirió una oportunidad a la sociedad civil para ser escuchada por el sistema político en ejercicio de su capacidad de influencia. La tematización desarrollada sobre los puntos centrales a atender para la regulación de los medios de comunicación a través de la iniciativa de una radiodifusión democrática fue el puente que facilitó la recepción de sus condiciones de regulación de los medios en el ámbito de la ley. Un gobierno que quiere relegitimarse frente a la fuerte e incesante campaña de los medios, aliados a los agroempresarios, acude a la sociedad civil que le permite de un lado fortalecer su posición respecto a los actores políticos relevantes, y por otro lado, debilitar a sus adversarios. Sin una sociedad civil que hubiera desarrollado una tematización efectiva de la regulación de los medios de comunicación en los términos alcanzados, la actuación del gobierno frente a los medios habría quedado como simple represalia. En un contexto de abierta y profunda desigualdad en la información, la regulación se veía entonces como requisito necesario e indispensable para abrir el debate democrático. Las condiciones del mismo implicaron que incluso en su condición de minoría parlamentaria, el Gobierno pudiera argumentar con suficiente peso la necesidad de regular los medios para fortalecer el sistema democrático, como se afirmó más arriba, este debate se argumentó en la adecuación del proyecto de ley a los 21 puntos consensuados por la CRD.

Sin embargo, el sistema político en su conjunto, hasta el momento de la llamada crisis del campo, había ignorado o hecho caso omiso de la plataforma de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. En efecto, la política pública de medios en la época en la que surge y aparece la movilización social más

⁷Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA. Informe anual 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. (30 de dic. de 2009), párr. 20.

intensa, daba continuidad a las reformas que habían permitido la consolidación del marco de los holdings empresariales en los medios. Así, por ejemplo, recién instalado en la presidencia, Néstor Kirchner sancionó la Ley de Preservación del Patrimonio y los Bienes Culturales a través de la cual se brindó protección a las empresas propietarias de empresas editoriales y medios de comunicación de carácter nacional frente a las posibilidades de apropiación de bienes por empresas extranjeras como consecuencia de la crisis provocada por el corralito y la pesificación (POSTOLSKY, 2010).

Esta protección benefició a los conglomerados mediáticos y permitió consolidar una primera alianza entre el gobierno entrante, que dada su escasa votación necesitaba agrupar actores a su favor, y los propietarios de los medios de comunicación hegemónicos. Dos años después el mismo gobierno decidió prorrogar por 10 años más las licencias de manera que confería así unos privilegios a los medios establecidos sin que mediara proceso de selección alguno (Decreto 527/05) y, finalmente, se autorizó la fusión de las mayores empresas de televisión por cable. El apoyo mutuo sin embargo se fracturó en el 2008, cuando el gobierno expidió la resolución ministerial 125 que establecía un esquema de retenciones móviles a las exportaciones de grano, contra la cual se pronunciaron los gremios empresariales agrarios, la oposición y los propios medios de comunicación. Esta reacción, animada por el seguimiento mediático en contra de la decisión gubernamental, desencadenó una derrota en términos políticos para el oficialismo, pero en el ámbito político significaría la confrontación abierta contra los medios, que incluía una propuesta de nueva legislación para regular el servicio de prestación de telecomunicaciones.

Es en este contexto de crisis de legitimidad gubernamental, el trabajo adelantado por la sociedad civil cobra especial valor para equilibrar las cargas y el poder de los medios, y el trabajo adelantado hasta ahora, en materia de tematización de las necesidades por unos medios de comunicación democráticos, abiertos, independientes y plurales.

Conclusión

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual constituye una experiencia representativa de cómo, en términos de democracia deliberativa, la influencia del espacio público político informal puede lograr consolidar y desarrollar un alto grado de discusión respecto a una necesidad política y, en determinadas circunstancias, puede generar la adopción de decisiones públicas por parte de los órganos institucionalmente establecidos con una alta dosis de calidad en términos de contenido y debate discursivo. En este caso, la calidad de las decisiones adoptadas ha dependido de la calidad de la discusión dentro de la opinión pública. La propuesta de Habermas conferiría a esta influencia un protagonismo relevante para definir los contornos de una democracia deliberativa, por encima de lo que suceda dentro de los órganos políticos de decisión. En este caso, la influencia de los contenidos adoptados en la ley ha tenido tal grado de aceptación, y el peso de la organización de la sociedad civil ha sido de tal magnitud, que el trámite dentro de la institucionalidad política encargada de tomar la decisión ha quedado lo suficientemente saturado, democráticamente hablando, para considerarla aceptable en términos

democráticos. Ello toda vez que la evaluación de la discusión democrática no debe reducirse al ámbito del debate parlamentario⁸, sino a la interacción que existe entre el interior de la esfera de lo público político, la opinión pública informal y las instituciones encargadas de tomar las decisiones políticas.

Pero la aprobación de la Ley de medios no solo constituye el ejemplo de una iniciativa en el que la sociedad civil tuvo una marcada influencia, sino que pretende crear un escenario para garantizar las condiciones normativas que deben regir para tener medios de comunicación que permitan un debate democrático abierto y plural. En este sentido se abren una serie de interrogantes que sólo pueden ser respondidos a partir de ejercicios de investigación teórica y empírica, cuyas líneas generales queremos señalar para finalizar el presente trabajo. En estas condiciones, el problema retorna a la sociedad civil para que sea ella quien asuma la vigilancia y la evaluación del grado de alcance y satisfacción de los propósitos planteados en ese cuerpo normativo.

⁸ La perspectiva de análisis centrada solo en el debate parlamentario impide ver en Gargarella (2009) la fuente de legitimación de las disposiciones aprobadas en la ley de medios gracias a la influencia lograda por los desarrollos de la sociedad civil. Si bien es una realidad, hoy en día, que la falta de legitimidad que describe Gargarella, no ha permitido la aplicación de la ley por considerársela inconstitucional, no es menos cierto que la ilegitimidad de la misma proviene de una disputa de poder al interior de los grupos económicos y las élites políticas efectivas a la hora de colonizar el sistema político institucionalizado. Sin embargo, a partir de la sanción de la ley y ante el reclamo de su aplicación, se han generado discusiones en la sociedad que pugnan por una mayor democratización, en la actualidad, del Poder Judicial, el que debe decidir sobre la Constitucionalidad de la misma.

Bibliografía

- ALI JAFELLA, S. (2000) *Opinión pública y mass media en la teoría social de Habermas*. Buenos Aires: Almagestom, 2000.
- BECERRA, M., - MASTRINI, G. (2006) *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.
- BERCHOLC, J. (2003) *Opinión Pública y Medios de Comunicación, nuevas cuestiones*. Buenos Aires, La Ley, 2003.
- BERCHOLC, J. (2003) *Temas de Teoría del Estado*. Buenos Aires, La Ley, 2003.
- CÓRDOBA, L. (2011) "La Coalición por una radiodifusión democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía" En *Argumentos: Revista de crítica social*, 2011, XIII, 133-157.
- FAIR, H. (2010) "El debate político en torno a la ley de servicios de comunicación audiovisual en Argentina". *Intersticios*, 2010, Vol, IV (2), 141-173.
- GARGARELLA, R. (2009) "Deliberación, procedimientos legislativos y control judicial en la nueva ley de medios". En *elDial.com* - DC1251. Publicado el 26/11/2009.
- HABERMAS, J. (1962) *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona, Gili, 1994.
- HABERMAS, J. (1988) "La soberanía popular como procedimiento". En, *Facticidad y validez* Madrid, Trotta, 1998, 589-617.
- HABERMAS, J. (1996) "Tres modelos normativos de democracia". En *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*. Barcelona: Paidós, 1999, 231-246.
- HABERMAS, J. (1988) *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998.
- POSTOLSKY, G. (2010) "Continuidades, desplazamientos y transformaciones en las políticas de comunicación en la Argentina". En Sel, S. *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo*, Buenos Aires, CLACSO, 2010, 135-152.
- SEL, S. (2010) Actores sociales y espacio público. En Sel, S. *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo*, Buenos Aires, Clacso, 2010, 183-210.
- STAATS, J. (2004). Habermas and Democratic Theory: The Threat to Democracy of Unchecked Corporate Power. *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 4 (Dec.), 2004, 585-594.
- VÁZQUEZ ANDERSON, A. (2004). Más allá de Habermas: la realidad de los medios de comunicación. *Comunicación y Sociedad*, N° 2 -Julio-Diciembre 2004-, 247-273.