

0761-S-02

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Establécese, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, que la propiedad de los medios de comunicación que se definen en el artículo 2° de esta ley deberá ser de empresas nacionales, permitiéndose la participación directa o indirecta de empresas extranjeras hasta un máximo del 25 %.

Los medios de comunicación que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley sean de titularidad o control de personas físicas o jurídicas extranjeras no estarán alcanzados por las disposiciones de la misma.

Art. 2° – A los efectos de la presente ley, son considerados medios de comunicación los siguientes:

- a) Diarios, revistas, periódicos y empresas editoriales en general;
- b) Servicios de radiodifusión y servicios complementarios de radiodifusión comprendidos en la ley 22.285;
- c) Productoras de contenidos audiovisuales y digitales;
- d) Proveedoras de acceso a Internet.

Art. 3° – A los efectos de esta ley se entenderá por empresa nacional:

- a) Personas físicas de nacionalidad argentina y domiciliadas en el país;
- b) Personas jurídicas constituidas en el país o en el exterior, controladas directa o indirectamente por personas físicas de nacionalidad argentina y domiciliadas en el país.

A los efectos de esta ley se entenderá por empresa extranjera:

- a) Personas físicas de nacionalidad extranjera o;
- b) Personas jurídicas constituidas en el país o en el exterior, controladas directa o indirectamente por personas físicas de nacionalidad extranjera.

Art. 4° – Establécese que el procedimiento y las disposiciones reguladas por el artículo 48 de la ley 24.522, no regirán para los medios de comunicación enumerados en el artículo 2° de la presente ley en tanto éstos sean de propiedad nacional, tal como se define en el artículo 1° de la presente.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Miguel A. Pichetto. – José L. Gioja. – Jorge M. Capitanich. – María C. Perceval. – Jorge P. Busti. – Jorge A. Pardal. – Federico R. Puerta. – Beatriz S. Halak. – Carlos A. Verna. – Jorge R. Yoma.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La República Argentina se encuentra sumida en una profunda crisis que ha afectado gravemente a todos los sectores de su sistema económico, y que entre otros fenómenos se ha traducido en una fuerte caída de la actividad, implosión de la demanda interna, aumento de los índices de desempleo, ruptura de la cadena de pagos del sector privado, concursos y quiebras de empresas y empobrecimiento de vastos sectores de la población.

La ley 25.561 ha declarado la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando facultades al Poder Ejecutivo nacional a los efectos de crear condiciones para reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo, promoviendo un crecimiento sustentable que incluya la reactivación de las economías regionales y la inserción de los productos y servicios argentinos en los mercados globales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha manifestado que “...la constitución de la unión nacional implica también la de asegurar su continuidad y supervivencia. Este es un principio que proporcionará una guía segura y perdurable. Cuando los sucesos que conmuevan a la vida de la sociedad amenacen llevarla a la anomia y la inviabilidad de la vida política organizada, como puede ser hoy el resultado del descalabro económico generalizado, del mismo modo que ayer lo fue la discordia entre las provincias, allí deben actuar los poderes del Estado para evitar que se malogren aquellos esfuerzos, dilatados y penosos, retrotrayendo al país a estadios superados de fragmentación, desorden, falta de un imperio extendido de derecho”. (CSJN, *in re* Peralta Luis A. y otro c/Estado nacional; “La Ley”, 1990-D, 131).

No uno de los sectores más afectados por la crisis económica actual, al punto de poner en riesgo su subsistencia, es el de las denominadas industrias de base cultural y en particular el de los medios de comunicación nacionales.

Estos medios poseen un rol estratégico en toda sociedad democrática, que va más allá de función económica, al actuar como articuladores de derechos esenciales de la población tales como la libertad de expresión, el derecho a la información, la discusión de la agenda pública, el control de los actos de gobierno, la participación ciudadana, el debate plural de los grandes temas nacionales y el aporte a la construcción de la identidad cultural y lingüística de las naciones.

Estos derechos se encuentran amparados de manera especialísima en nuestra Constitución Nacional, que en sus artículos 14, 32 y 43 reconoce el peso institucional que posee la prensa para la vigencia del sistema republicano de gobierno y establece garantías muy firmes para evitar su afectación. En reiteradas oportunidades, la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que el ejercicio de este derecho constituye uno de los pilares de nuestra organización civil y política.

Además, y tal como lo expresa la misma Carta Magna en su artículo 41, las autoridades deben proveer a la preservación del patrimonio cultural de la Nación, como un derecho de todos los habitantes.

La UNESCO entiende por “bien cultural” a todos aquellos bienes de consumo que sean ideas, símbolos o formas de vida. Que informen o entretengan, aquello que contribuyen a construir una identidad colectiva e influyen en prácticas culturales. El producto de la creatividad individual o colectiva, estos bienes culturales son reproducidos mediante procesos industriales. Los medios de comunicación son bienes culturales por antonomasia, y en la sociedad actual constituyen uno de los principales generadores de ofertas y productos culturales plurales, diversificados y de alcance masivo para la ciudadanía.

La UNESCO también señala que “la creatividad, parte importante de la identidad de los seres humanos, se expresa de distintos modos. Reproducidas y multiplicadas mediante procedimientos industriales y difundidas mundialmente, las obras de la creatividad humana se convierten en productos de industrias culturales”. A modo de ejemplo, los objetivos de la política audiovisual de la Unión Europea se centran, a partir de 1994, principalmente en la esfera económica, con la creación de un mercado interno real, fomentando la competitividad y la presencia europea global, en la capacidad de dar respuestas al desafío digital y en el fomento a la creación de puestos de trabajo en este sector. El informe Bangemann (Comisión Europea 1994) considera que “nuestro mayor problema estructural es la debilidad financiera y organizativa de la industria europea de programas. A pesar de la enorme riqueza del patrimonio europeo y el potencial de sus creadores, la mayoría de programas y la mayoría de los stocks de derechos adquiridos, no están en manos europeas”.

La Comisión Europea encargó en 1994 a un grupo de expertos la elaboración de un informe sobre la política audiovisual (Vasconcelos, 1994). En él se plantea una estrategia global que pase de la “lógica del producto a una lógica de mercado”, y concebida “según la dimensión y la dinámica futura del mercado europeo” establecidas desde un principio bajo la estrategia transnacional y multimedia”. Esta estrategia se ha diseñado partiendo de dos directrices: la primera defiende que “las medidas de protección no son sólo necesarias sino legítimas”. La segunda considera primordial “pasar de la cultural a la ofensiva industrial si queremos que nuestra cultura sobreviva”.

Constituye garantía y sustento de todo sistema democrático la existencia de múltiples canales de acceso a la información y que es necesario que los mismos sean controlados por ciudadanos nacionales evitando acciones de extranjeros que puedan incidir en decisiones que no les afecten, sean ajenas a nuestra identidad e intereses superiores como Nación y, por último, estén fuera del alcance de la soberanía nacional.

Es necesario, entonces, establecer los resguardos necesarios para evitar que un sector tan sensible y caro a la independencia nacional como el de los medios masivos de comunicación mantenga un alto grado de dependencia económica con actores extranjeros, lo cual podría favorecer una eventual injerencia no deseada en aspectos culturales, económicos y/o geopolíticos estratégicos a partir de intereses divergentes a los de la Nación Argentina.

Los medios de comunicación son importantes generadores de empleo directo e indirecto, llegando a depender de ellos otras pequeñas y medianas industrias de diversos sectores.

Los medios de comunicación aportan no sólo información y entretenimiento sino productos culturales de la más diversa índole que nutren a escuelas, universidades, centros de investigación y desarrollo y un sinnúmero de institutos que conforman la red educativa y de formación nacional.

En la actualidad los medios de comunicación se encuentran estrechamente vinculados a los ámbitos de la vida local, consolidando roles de apoyo al desarrollo de los ámbitos municipales, para lo cual es necesaria una relación identitaria entre la conducción del sector y el espacio y los habitantes entre los que actúa.

Los medios masivos de comunicación constituyen un sector esencial y estratégico para cualquier país independiente, por estar íntimamente ligados a la identidad e idiosincrasia de sus pueblos, sus tradiciones, su lengua, sus expresiones artísticas y los derechos constitucionales a la educación, la información, la libre expresión y el acceso a la cultura.

Universalmente, los países han articulado mecanismos tendientes a resguardar la existencia de medios de comunicación nacionales, preservarlos de su desaparición y desnacionalización y –en definitiva– fomentar su fortaleza e independencia económica, su crecimiento, su inserción en los mercados local e internacional y la exportación de sus productos, con el doble propósito de favorecer un importante sector productivo de la economía y de promover la imagen y la cultura nacional en el exterior.

Si políticas de este tipo son de importancia estratégica en situaciones de estabilidad económica y política, resultan doblemente necesarias en tiempos de crisis profundas como la que atraviesa el país, en las que una gran parte de los medios de comunicación nacionales se hallan en riesgo de desaparecer, discontinuar actividades o bien verse obligados a ceder su capital a manos de acreedores o inversores extranjeros, con el consecuente riesgo de que se profundice la desnacionalización de un área de alta trascendencia institucional para la sociedad civil.

Con diversos grados de intensidad y apelando a distintos esquemas regulatorios, todos los países han adoptado

medidas orientadas al resguardo y fomento de los medios nacionales.

Dichas medidas en general incluyen la promoción del capital de origen nacional en la estructura de propiedad de las empresas de medios de comunicación, así como herramientas para el crecimiento del sector, la promoción del empleo y la exportación de los productos culturales hacia otros países.

Los ejemplos internacionales en la materia abundan. La Unión Europea, Japón y Estados Unidos han protegido y protegen la propiedad nacional de este sector. Así, por ejemplo, los Estados Unidos establecen un límite máximo del 25 % para el capital extranjero en medios de comunicación audiovisuales. Brasil excluye de la inversión extranjera a la televisión, las telecomunicaciones y la prensa. Similares restricciones existen en Uruguay y Paraguay. Y recientemente, por ejemplo, el Estado alemán ha suspendido la transferencia de las empresas alemanas de cable y del grupo Kirch a manos extranjeras.

Nuestro país posee una rica tradición en materia de diversidad y calidad de medios de comunicación (diarios, revistas, radios, canales de TV), que se han cimentado en nuestro país a partir de razones de la más variada índole: desde su comparativamente elevado nivel educativo hasta su histórico lugar de referencia en la literatura, las diversas expresiones artísticas, la producción audiovisual, etcétera.

Lamentablemente, en las últimas décadas esta tradición de liderazgo en habla hispana no fue acompañada ni impulsada por políticas de Estado, como sí lo hicieron otras naciones. Así, mientras en todos los países del mundo se mantuvieron criterios cautelosos a la hora de abrir los medios de comunicación a la inversión extranjera, en la Argentina se adoptaron políticas absolutamente irrestrictas que condujeron a un profundo proceso de extranjerización del sector.

Esto provocó, además, que aquellas empresas argentinas que intentaron ejercer un desarrollo propio para hacer frente a este proceso de extranjerización, debieron llevar adelante un fuerte plan de inversiones que les demandó altos costos de financiamiento, sensiblemente superiores al de los grupos internacionales que desembarcaron en el sector.

Tras una recesión de cuatro años, sin medidas de preservación alguna y con un incremento de la carga impositiva del sector, la mayoría de los medios nacionales enfrenta una situación prácticamente terminal.

Muchas empresas del sector se hallan en concurso de acreedores y sin posibilidades reales de supervivencia, a lo que se suman fenómenos como la extranjerización, el cierre masivo y la discontinuación de publicaciones (diarios y revistas), la abrupta caída de la producción audiovisual, la situación de quebranto de radios y canales de televisión, etcétera.

Esta situación de emergencia se ve profundizada en las empresas informativas del interior del país, donde muchas están considerando su cierre, con el consiguiente perjuicio para el derecho a la información de la sociedad, el pluralismo de voces y la cultura de cada una de esas plazas.

Es necesario arbitrar medidas que, sin costo fiscal para el Estado argentino, contribuyan a paliar la situación del sector en esta coyuntura crítica y evitar que se profundice el proceso de extranjerización.

Todas las empresas que operan en el mercado local enfrentan problemas en la solvencia, y en particular, aquellas que están endeudadas en el exterior tienen un patrimonio neto negativo, debido a la licuación de sus activos en pesos y la revaluación de sus pasivos en dólares.

El mentado riesgo de desnacionalización, indudablemente, podría verse profundizado a partir de la importante depreciación de los activos que ha generado la reciente modificación del tipo de cambio argentino, máxime teniendo en cuenta que la casi totalidad de los ingresos de estas empresas están expresados en moneda nacional.

Es necesario disponer de los medios para reducir el riesgo de que la actual depreciación de activos produzca una aún mayor de “compras hostiles” de medios de comunicación por parte de grupos extranjeros, teniendo en cuenta el endeudamiento del sector.

Todo lo expuesto hasta aquí no hace más que revelar la imperiosa necesidad de establecer mecanismos que permitan preservar el valor estratégico del sector de medios de comunicación dentro de la organización nacional, diseñando herramientas que, como ocurre en la mayoría de los países del mundo, permitan resguardar el carácter nacional e *intuitu personae* que estas industrias requieren para el cumplimiento de sus fines específicos en una sociedad independiente.

Este tipo de mecanismos constituye no sólo una decisión política estratégica que atiende a intereses superiores de los países, sino que obedecen a la necesidad de diseñar una arquitectura jurídica coherente que articule la legislación sobre solvencia con el resto del marco regulatorio que involucra a los medios de comunicación. Así, por ejemplo, varios de ellos requieren para su funcionamiento una licencia otorgada por el Estado nacional, que se concede en base a una serie de antecedentes y requisitos personales, entre los que se encuentra la nacionalidad argentina. En efecto, la ley de radiodifusión 22.285, en sus artículos 45 y 46, establece las condiciones para acceder a una licencia de televisión, radio o servicios complementarios.

Otro antecedente similar lo constituyen los concursos públicos que se llevan a cabo en todo el país para el otorgamiento de licencias de radio y televisión. En los mismos, el otorgamiento de licencias responde a un conjunto de razones vinculadas con las características personales del proponente, sus antecedentes en la materia, su proyecto informativo, cultural y artístico, etcétera.

Cualquiera de estas normas tiene como base el alto valor estratégico que tienen estas empresas para el desarrollo del patrimonio cultural, el derecho a la información, la libertad de expresión y los más elevados intereses de la República. Este valor explica la necesidad de evaluar cuidadosamente las características personales de los titulares de tales empresas.

No es intención restringir la inversión extranjera en los medios de comunicación, sino por el contrario asegurar el carácter nacional del control de las empresas titulares de las licencias de los servicios de radiodifusión, de conformidad con lo dispuesto en las legislaciones de los países más avanzados.

Las comunicaciones y la información son un valor estratégico en el desarrollo del país, y por lo tanto el gobierno debe asegurar una estrategia comunicacional nacional.

El marco legal vigente en los EE.UU. limita al capital extranjero la titularidad de licencias de servicios de radiodifusión; así como sucede en las legislaciones de los restantes países miembros del Mercosur, que poseen restricciones referidas a la nacionalidad de los medios.

Si bien las inversiones extranjeras podrán resultar beneficiosas para el desarrollo de una actividad, no es menos cierto que la falta de límites o regulaciones en lo referente a medios de comunicación puede atentar contra el derecho a la información de los argentinos y la producción e identidad de contenidos nacionales.

La protección de la producción de los contenidos nacionales es una salvaguardia de la identidad nacional.

La falta de un marco normativo adecuado generar un grave riesgo para la continuidad de producción de contenidos nacionales, afectando de manera directa la labor profesional de autores, directores, productores y artistas nacionales, así como las actividades afines a éstas.

La totalidad de los proyectos de ley de radiodifusión originados tanto en el Congreso como en la órbita del Poder Ejecutivo tienden a asegurar el carácter nacional de los medios de comunicación.

Hasta tanto se sancione una nueva ley de radiodifusión, resulta necesario fortalecer el marco jurídico, adecuándolo a la actual coyuntura de la actividad.

Por todo eso, también resulta imprescindible en estos casos evitar el desapoderamiento de los titulares de medios de comunicación nacionales en los procesos concursales, excluyendo al sector del procedimiento establecido en el artículo 48 de la Ley de Quiebras. De esta manera, no se persigue otro objetivo que el de resguardar la continuidad operativa del medio en cuestión y la conducción del mismo a fines de evitar la profundización del proceso de desnacionalización que ha vivido el sector en la última década.

La decisión de excluir a estas industrias del procedimiento señalado resulta apropiada, además, ya que permite preservar las condiciones y antecedentes tenidos en cuenta por el Estado al otorgar las licencias correspondientes. Por el contrario, de pretender aplicarse tal mecanismo, el adquirente soslayaría los procedimientos legales explicitados precedentemente y necesarios para obtener una licencia. En tal caso, sería manifiesta la ilegalidad de dicho tercero interesado como nuevo accionista de la empresa en cuestión.

Miguel A. Pichetto. – José L. Gioja. – Jorge M. Capitanich. – María C. Perceval. – Jorge P. Busti. – Jorge A. Pardal. – Federico R. Puerta. – Beatriz S. Halak. – Carlos A. Verna. – Jorge R. Yoma.

–A las comisiones de Libertad de Expresión y de Legislación General.