



Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Sociales

Carrera de Ciencias de la Comunicación

TESIS DE GRADO

**Medios y Políticas de Comunicación en Argentina bajo el gobierno de
Néstor Kirchner (2003-2007)**

Tesista

Bernadette Califano

Tutor

Guillermo Mastrini

Diciembre, 2007

Tesina seleccionada en el concurso "Bajo la lupa" por el SInCA - Secretaría de Cultura de la Nación y la Carrera de Comunicación de la UBA, para integrar el Centro de Documentación del SInCA. ISBN: 978-987-05-7083-7 Diciembre, 2009.

Bernadette Califano

Medios y políticas de comunicación en
Argentina bajo el gobierno de
Néstor Kirchner (2003-2007)

2007

Buenos Aires

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales
Carrera de Ciencias de la Comunicación

Tesina de licenciatura

Medios y políticas de comunicación en Argentina
bajo el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)

Bernadette Califano
bernacali@gmail.com

Tutor: Guillermo Mastrini

Diciembre de 2007

Califano, Bernadette

Medios y políticas de comunicación en Argentina bajo el gobierno de Néstor Kirchner 2003-2007. - 1a ed. - Buenos Aires : el autor, 2009.
Internet.

ISBN 978-987-05-7083-7

1. Medios de Comunicación. 2. Políticas Públicas. I. Título
CDD 302.2

© Bernadette Califano

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Editado en Argentina

La reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento se encuentra prohibida sin la autorización previa y escrita de la editora. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I: Recorridos conceptuales para el desarrollo

1. Comunicación y democracia
2. Concentración vs. Pluralismo
3. Algunas precisiones
4. De eso no se habla
5. Industrias culturales: la rama de la edición continua
6. Noticia, representación y realidad
7. Discurso y poder
8. Objetivos y fundamentación de la investigación

CAPÍTULO II: La política de comunicación del gobierno de Kirchner (2003-2007)

1. Antecedentes
2. Nace la “Era K
3. La herencia comunicacional
4. “Por un país en serio
5. Con promesas de actualización
6. Debut legislativo
7. Acceso a la información: transparencia en cuentagotas
8. No cambie de canal: se renuevan las licencias del 11 y el 13
9. Capítulo 527: una tradición que se repite
 - a. Un expediente de larga data
 - b. De absurdos y justificaciones
 - c. De actores, favores y presunciones
 - d. De regulados que regulan
10. Radio: desdoblamiento de frecuencias
11. Modificaciones en fetas: la reforma del artículo 45
12. Normalización del espectro
13. Hacia la digitalización de las señales

- a. Idas y vueltas sin decisión política
- b. Mucho ruido y poca definición
- 14. Televisión por cable: suspensión de venta de pliegos y apremiante monopolio
- 15. Esfuerzos en vano: las peligrosas continuidades
- 16. Medios públicos, manejos gubernamentales
 - a. Cambios para que nada cambie
 - b. Nuevas propuestas: Encuentro y Telesur
 - c. Lejos de un auténtico servicio público
- 17. Publicidad oficial y censura indirecta
 - a. Interferencias con la libertad de expresión
 - b. Marco legal
 - c. Publicidad gratuita
 - d. De usos y abusos
 - e. Otras presiones a la prensa

CAPÍTULO III: Discursos periodísticos sobre normativas de política de comunicación: el caso del *Decreto 527*

- 1. Análisis de la representación en los medios gráficos
- 2. Corpus de investigación
 - a. *Página 12*
 - b. *Clarín*
 - c. *La Nación*
 - d. *El Cronista Comercial*
 - e. *Ámbito Financiero e Infobae*
- 3. Análisis comparativo

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

En tanto los medios masivos de comunicación se erigen, hoy en día, en actores esenciales en las coyunturas políticas, económicas y sociales del país, resulta indispensable analizar las medidas tomadas por el gobierno para el ámbito de la radiodifusión, puesto que éstas afectan directamente la relación del Estado con el sistema de medios, así como la información recibida por los ciudadanos.

En el presente trabajo se intentará dar cuenta de las principales disposiciones implementadas en materia de política de comunicación bajo el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), así como de su representación a través de los medios gráficos por medio del estudio de un caso. Puesto que se trata de normativas de carácter político que afectan a la población (en tanto receptores/consumidores de la programación transmitida por los medios de comunicación), resulta de suma relevancia examinar cuáles fueron dichas regulaciones en el período mencionado, así como el modo en que se construyeron en noticia.

El espacio público, en tanto escenario donde se dirimen distintos tipos de cuestiones que atañen al conjunto de la sociedad, requiere de ciudadanos en condiciones de debatir, proponer y actuar comprometidamente, para lo cual es preciso que cuenten con información plural, diversa y confiable. De allí, la relevancia que adquieren los medios masivos, puesto que aparecen como los transmisores esenciales de todo tipo de información, así como los agentes principales en la construcción del consenso social. De allí, también, el gran peligro que deriva de la vinculación de los medios con los gobiernos de turno y con los centros de poder económico, político y social.

En este sentido, considero que la elaboración de esta tesina puede contribuir a desentrañar dicho vínculo y ser un aporte al debate social sobre la comunicación. Problematizar la relación entre el Estado, el sistema de medios y la comunicación y la cultura es un paso fundamental en el camino hacia la construcción de una real y participativa democracia.

Las conjeturas previas son inevitables a la hora de abordar todo objeto de estudio. Partiendo del hecho comprobable de que históricamente el tema de la comunicación y la cultura no se ha erigido en “cuestión” en nuestro país (en términos de Oszlak y

O'Donnell),¹ y las medidas políticas más trascendentes en la materia se han resuelto a puertas cerradas, por medio del recurso a los decretos de necesidad y urgencia, tras una serie de prácticas de *lobby* sobre los funcionarios de turno por parte de los principales interesados, la investigación se inicia con una hipótesis. Sostengo que, más allá de los discursos “progresistas” de la actual administración, esta forma de regular sobre la comunicación se ha mantenido, profundizando los procesos de concentración económica en el área, en claro detrimento de la calidad informativa recibida por los ciudadanos. Por otra parte, tratándose de un gobierno elegido con el 22,24% de los votos (cfr. Capítulo II), lograr el apoyo de la opinión pública para su gestión fue uno de los objetivos clave, para lo cual debió contar necesariamente con el “beneplácito” de los medios de comunicación.

Entre los antecedentes de este trabajo es preciso mencionar una serie de ponencias que he presentado en distintos congresos y jornadas nacionales, dando cuenta de los avances de esta tesina, así como notas periodísticas escritas sobre medidas puntuales en materia de comunicación a lo largo de estos cuatro años de gobierno.

En cuanto a las dificultades halladas a la hora de abordar el tema elegido, estudiar un período histórico cuando éste no ha finalizado aún supone estar inmerso en el contexto sociopolítico objeto de la investigación, lo que dificulta la observación distanciada y en perspectiva que la mirada posterior y retrospectiva habilita. Este factor ha determinado que las principales fuentes utilizadas sean los mismos medios de comunicación, pues registran diariamente el acontecer político, económico y social del país. En tanto poseen un doble rol (simbólico, pues proveen de marcos interpretativos para organizar el mundo; y económico, ya que son empresas que buscan rentabilidad y sus productos poseen valor de intercambio en el mercado), se erigen en actores políticos fundamentales. Es así que se muestran reticentes a la hora de hablar sobre ellos mismos y la información acerca de las medidas que los afectan directamente (en este caso, las que se encuadran dentro de la política de comunicación *kirchnerista*), cuando aparece, lo hace de manera escueta o parcial, legitimando determinadas relaciones de poder. Por esta razón es preciso leer las noticias que transmiten de manera “oblicua”, al decir de Carlo Ginzburg (1981),² sorteando filtros, contrastando la representación del acontecimiento en distintos medios,

¹ Los autores definen a la “cuestión” como un asunto socialmente problematizado, que supone un ciclo vital desde su institución en problema hasta su resolución, a lo largo del cual distintos actores toman posición frente a ella. Las tomas de posición del Estado que intentan alguna forma de resolución de la cuestión constituyen las “políticas públicas” (Oszlak y O'Donnell, 1984).

² El autor se refiere a los filtros que es necesario saltar para acceder al estudio letrado de la cultura popular. Sin embargo, encuentro útiles sus conceptos para destacar en este caso la necesidad de atravesar las mediaciones que toda representación supone.

tratando de acceder a las fuentes principales de información y, sobre todo, poniendo en contexto determinados enunciados con el objetivo de desentrañar significados e intereses bajo la superficie discursiva. De allí, el mayor escollo a la hora de abordar este tema.

Entonces, en tanto se trata de una investigación de carácter descriptivo-explicativo, la metodología empleada para recabar el conjunto de la información aquí desarrollada consistió en el rastreo de fuentes hemerográficas a lo largo del período estudiado, el análisis bibliográfico a fin de elaborar un marco teórico para enmarcar la investigación, la lectura de trabajos y ensayos de corte periodístico así como de publicaciones elaboradas por ONGs y textos académicos que han abordado el tema de las políticas de comunicación, las entrevistas con funcionarios y la consulta de boletines oficiales y páginas Web de distintos organismos gubernamentales.

La estructura del trabajo está dividida en cuatro partes. En primer lugar, se expone el marco conceptual que permite enmarcar el análisis de la política comunicacional, el que se complementa con el desarrollo de conceptos relativos a la representación massmediática. Luego se explicitan la fundamentación y los objetivos generales y específicos de la investigación. A continuación, se desarrollan los contenidos primordiales de la política de comunicación *kirchnerista*, sus antecedentes inmediatos, su situación socio-histórica de emergencia y sus implicancias. En un apartado especial se focalizará el tema del reparto de la publicidad oficial, en tanto elemento que ha influido de manera considerable en la relación establecida entre el gobierno y los propietarios de los medios. En el tercer capítulo se realiza un análisis detallado del modo en que dichas medidas se difundieron a través de la prensa gráfica de circulación nacional por medio del estudio de un caso, sin lugar a dudas, la disposición más relevante y trascendente de las sancionadas en estos cuatro años de gobierno en materia de radiodifusión: el *Decreto 527/05*. Esta articulación permitirá elaborar algunas líneas a modo de cierre acerca de la orientación que la actual administración gubernamental ha seguido en su relación con los medios masivos, la ciudadanía y la comunicación en sentido amplio, así como el modo en que dicho vínculo adquirió visibilidad para la opinión pública.

CAPÍTULO I

Recorridos conceptuales para el desarrollo

En el presente apartado se desplegará un recorrido donde se articularán las tradiciones teóricas que permiten encuadrar la investigación. Se desarrollarán una serie de conceptos a fin de explicitar a qué me refiero con política de comunicación, cuál es su intrínseca relación con la democracia, por qué es importante analizarla en contexto desde los planteos elaborados por los estudios de regulación en comunicación, y de qué modo es preciso comprender la representación y difusión de estas medidas a través de los medios masivos.

1. Comunicación y democracia

A los efectos de la presente tesina de grado se construirá una definición operativa de *política de comunicación*, integrando los planteamientos teóricos de distintos autores que han estudiado el tema. De este modo, entiendo como tal al conjunto de acciones u omisiones que representan determinada forma de intervención estatal (Oszlak y O'Donnell, 1984) en materia de comunicación, a fin de elaborar una serie de normas que regulen el funcionamiento de los medios de difusión masiva -tanto públicos como privados- en un Estado determinado (Graziano, 1988). Asimismo, considero que el concepto comprende el grado de respeto para con los derechos fundamentales de libertad de expresión, de prensa y de información que estas normativas involucren, así como la promoción del acceso de la población a los servicios de comunicación y su participación en los procesos de producción y elaboración de mensajes.³ Cualquier medida que incida en el derecho de los ciudadanos a estar informados de manera plural y diversa, así como a expresarse libremente, se encuentra enmarcada dentro de esta definición.

³ El *acceso* supone una recepción igualitaria a la información que comprende una cobertura territorial y geográfica de tipo nacional, accesibilidad económica y equidad en la distribución intra-regional de recursos. Asimismo, siguiendo las definiciones propuestas por la UNESCO en un encuentro realizado en Belgrado en 1977, se distinguen dos niveles de acceso: a) elección del material: posibilidad de elegir entre diversas formas de comunicación, y b) retroacción: posibilidad de interacción entre los productores y receptores de los programas, según las reglas impuestas por el emisor. La *participación*, por su parte, es definida según tres niveles: a) la intervención de la población en la producción de los mensajes, b) la intervención en la toma de decisiones, y c) la contribución para la formulación de planes y políticas de comunicación masiva. Véase Rossi, 2006 y García Leiva, 2002.

Todo sistema democrático requiere, para caracterizarse como tal, de la múltiple circulación de información e ideas a fin de que los ciudadanos puedan conocer, discutir y decidir sobre aquellas cuestiones de interés general que atañen al conjunto de la sociedad y tomar decisiones políticas con responsabilidad. En este sentido, es posible afirmar, parafraseando a Rafael Roncagliolo (1983), que no hay sociedades democráticas sin comunicación democrática ni comunicaciones democráticas sin sociedades democráticas. En otros términos, no podremos hablar de un sistema político realmente democrático cuando no haya medios de comunicación que reflejen la diversidad política y cultural de la sociedad.

Roncagliolo afirma que “los sistemas de comunicación se definen con relación a la democracia” (1983: 51). Si, como señala el autor, prevalece una des-semantización de la palabra democracia, ya no entendida en términos políticos (reducida al sufragio) sino en tanto “democracia del consumo” (ilusión de consumo igualitario), el sistema de comunicación se definiría por la ilusión de participación informativa. Los atributos del ciudadano serían análogos a los del receptor/consumidor: ambos poseen “libertad de” (elegir, consumir) sin “libertad para”. Se promueve así una libertad-autonomía, que atomiza, pero no una libertad-participación, que integra.

De este modo, comunicación y democracia aparecen como un binomio inseparable. De allí, la importancia de la democratización de las comunicaciones, puesto que la democracia se nutre de lo público, del escenario donde se dirimen cuestiones políticas, sociales, económicas y culturales. Y sólo contando con medios de comunicación democráticos, que transmitan información confiable y diversa, los ciudadanos estarán en condiciones de debatir, proponer y actuar en dicho espacio.

En este sentido, Perry Anderson señala: “Una democracia profunda (...) precisa de un sistema parlamentario fuerte, basado en partidos disciplinados, con financiamiento público equitativo y sin demagogias cesaristas. Sobre todo, exige una democratización de los medios de comunicación, cuyo monopolio en manos de ciertos grupos capitalistas superconcentrados y prepotentes es incompatible con cualquier justicia electoral o soberanía democrática real” (1999: 147).

Es decir, el poder económico aparece como un factor de forzosa influencia en la relación entre comunicación y democracia. Tal como señalara el Informe del año 2004 de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos

(OEA),⁴ las prácticas monopólicas y oligopólicas en la propiedad de los medios de comunicación “conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que aseguran el pleno ejercicio del derecho de la libertad de información de los ciudadanos.” De este modo, el nivel de concentración de la propiedad se erige en una potencial amenaza para la libertad de expresión.

2. Concentración vs. Pluralismo

El tema no es nuevo. El debate acerca de los riesgos que acarrea la concentración de la información en pocas manos data de los años setenta, cuando el Movimiento de Países No Alineados comenzó a reclamar por la existencia de un orden informativo más justo y equilibrado, sobre la base de un diagnóstico que daba cuenta del monopolio de la información a nivel mundial por parte de una serie de agencias de noticias de los países centrales. El cierre del proceso fue coronado con la presentación del Informe Mac Bride en el marco de la XXI Conferencia General de la UNESCO en 1980, cuyo mayor mérito consistió en explicitar una serie de conceptos sobre los cuales debía basarse un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC). Entre ellos, la necesidad de suprimir los efectos negativos de ciertos monopolios públicos y privados así como las concentraciones excesivas, y la existencia de pluralidad de fuentes y canales de información.⁵

Entre otras razones, se señala a la desaparición del contexto político que había permitido el desarrollo del Mac Bride como una de las causantes de su fracaso. Con el triunfo mundial de las ideas neoliberales a partir de la década del ochenta, los procesos de concentración de la producción y centralización del capital se aceleraron.

Se define como *concentración de la producción* al resultado del proceso por el cual cada vez menos capitalistas controlan más medios de producción y fuerza de trabajo, producen más mercancías y elevan la tasa de ganancias. Su consecuencia es el crecimiento del tamaño de una empresa. En tanto no todas las firmas presentes en un sector crecen del mismo modo, el concepto de *centralización económica* sirve para explicar esta asimetría, pues implica el aumento del poder de un número restringido de empresas o grupos. Estos

⁴ La Relatoría es la dependencia de la Organización de los Estados Americanos encargada de relevar casos y amenazas para la libertad de expresión en los países del continente americano que integran la OEA.

⁵ Para ampliar sobre este tema véase Argumedo, 1987 y Mastrini-De Charras, 2004.

dos procesos son inseparables y con el término *concentración* se alude al doble fenómeno de concentración/centralización (Mastrini y Becerra, 2006: 52-54).

La etapa neoliberal se caracterizó por estos procesos y por el abandono de las tesis setentistas respecto de la necesidad de una fuerte presencia estatal en la definición de políticas. Se produjo el triunfo de las teorías que postulaban la capacidad autorregulatoria del mercado, lo que permitió consolidar un proceso conocido como “desregulación”. Tal como lo desarrollan Mastrini y Mestman (1995), bajo este concepto se intentó camuflar una nueva forma de intervención que asumieron gran cantidad de gobiernos nacionales, que consistió en la implementación de una serie de regulaciones para sentar las bases de una nueva estructura de propiedad cada vez más dominada por el capital concentrado. Bajo el paraguas discursivo del libre mercado y la desregulación de los servicios públicos, sectores de origen industrial y financiero comenzaron a invertir en el mercado comunicacional, lo que trajo aparejado un fuerte proceso de concentración. Para tal fin, fue menester adaptar los mecanismos legales con el objeto de hacerlos compatibles con los nuevos intereses económicos. Los autores sostienen, entonces, que los Estados, lejos de desentenderse de la dinámica económica, encararon un proceso “re-regulatorio”⁶ en este sentido, el que puede ejemplificarse en el caso argentino por medio de algunas leyes de años '90.⁷

Estos procesos de concentración han sido denunciados por diversos autores que se enmarcan dentro de la escuela crítica de comunicación. La presente tesina se inscribe dentro de dicha corriente, que se ha focalizado en quién o quiénes son los que emiten los mensajes a través de los medios de comunicación, demostrando cómo inciden los procesos de concentración de la propiedad en su línea editorial. La preocupación principal de esta línea de pensamiento, seguida entre otros por Antonio Pasquali y Luis Ramiro Beltrán en Latinoamérica, se ha centrado en desentrañar el efecto ideológico de los mensajes producidos por los medios.

En 1964 Pasquali publicó su libro *Comunicación y cultura de masas*, en el que registró las bases para entender a la comunicación como un problema de poder económico antes que de análisis inmanente de los mensajes.⁸ Su intento por “desmontar la estructura

⁶ Mastrini y Mestman retoman lo postulado por el Euromedia Reseach Group: el término “desregulación” debe ser reemplazado por el de “reregulación” en tanto nueva lógica en política de medios.

⁷ Me refiero a las leyes de “Reforma del Estado” y “Emergencia Económica” que se sancionaron bajo la presidencia de Carlos Menem y que permitieron privatizar (cuando no “extranjerizar”) o entregar en concesión numerosas empresas y activos estatales, transformando radicalmente el papel del Estado en la economía nacional.

⁸ Citado en Graziano, 1997.

del emisor” se basaba en la convicción de que el diagnóstico acerca de la conformación de la propiedad de los medios y sus vínculos con otras áreas de poder económico y político eran instrumentos idóneos para denunciar las características de los mensajes mediáticos. Se inició así lo que se conoció como “sociopolítica de las comunicaciones” que, influida por la teoría crítica, en una primera etapa se centró en la denuncia de la difusión a través de los medios masivos de la ideología vinculada a sus dueños.⁹

Así, hacia fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, una serie de diagnósticos acerca de la situación de los medios de comunicación en América Latina señalaron la existencia de dos tipos de concentración. En primer lugar, la “concentración geográfica”, en tanto los grandes medios se instalaron en los principales centros urbanos siguiendo la lógica de la formación de los mercados, puesto que allí encontraban el sustento publicitario. Esto determinó que la producción, distribución y consumo de bienes culturales resultara centralizada, lo que implicó, más allá de sus consecuencias económicas, una fuerte unidireccionalidad en los mensajes emitidos desde las urbes. En segundo lugar, se denunció la “concentración económica”, es decir, la presencia del capital concentrado en pocas manos empresarias.

Por este motivo, en la década del setenta se planteó la necesidad de que el Estado formulase Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) en el área, a fin de regular y limitar la concentración de la propiedad, así como fomentar la pluralidad de medios y el acceso y la participación de los ciudadanos en ellos, respetando y garantizando sus derechos a la información y la comunicación.

Considero que comprender los procesos de concentración así como la dimensión económica del desarrollo de los medios de comunicación es fundamental para entender, no sólo la lógica de su funcionamiento sino también, cuáles son las consecuencias sociopolíticas y culturales que esto acarrea, tanto para la sociedad en su conjunto como para el mantenimiento de un verdadero sistema democrático.

En esta línea, el pluralismo y la multiplicidad de voces resultan perjudicados cuando existen altos índices de concentración mediática. “Sin una provisión de medios abierta y pluralista, se perjudica el derecho a recibir información”, señalan Mastrini y Becerra (2006). Los autores destacan, sin embargo, que la presencia de una propiedad no oligopólica no alcanza para garantizar este derecho, por lo que es preciso asegurar la multiplicidad de contenidos en los medios de comunicación, que debe quedar reflejada

⁹ Graziano señala que se entiende el concepto de “ideología” como “concepción del mundo” de la que los medios son partícipes.

tanto en el nivel político (permitir la expresión de un conjunto de opiniones políticas), como cultural (asegurar que las diferentes culturas nacionales encuentren un canal de expresión) y lingüístico (relativo a la presencia de minorías lingüísticas).

Sólo la diversidad será garantía de pluralismo y, en general,¹⁰ los procesos de concentración atentan contra ella puesto que desestimulan la entrada de nuevos competidores. Los grupos concentrados quedan en una posición económica muy fuerte que se erige como barrera de entrada para otros, quienes necesitarán grandes inversiones para poder competir. A esto se agrega el riesgo de que las empresas desarrollen políticas de precios predatorios, en tanto disponen de una situación financiera holgada.

3. Algunas precisiones

Miguel de Bustos (1993)¹¹ define a la concentración como un proceso (o el resultado de uno) que, en determinado conjunto, tiende a aumentar las dimensiones relativas o absolutas de las unidades presentes en él. Es decir, el corolario de la concentración es el aumento del tamaño de las empresas. Esto puede acontecer debido a un crecimiento de tipo interno (por la creación de nuevos productos) o de tipo externo (por medio de la adquisición de nuevas compañías).

En cualquier rama industrial, y particularmente en el sector cultural que aquí interesa, se distinguen tres formas de concentración: *horizontal o expansión monomedia*, cuando una firma se expande en el mismo mercado a fin de producir varios productos en la misma rama; *integración vertical*, cuando lo hace hacia delante o hacia atrás en el dominio de la cadena productiva; y *conglomerada o crecimiento diagonal*, al obtener diversificación fuera de la rama de origen para reducir y compensar riesgos a través de la sinergia (Mastrini y Becerra, 2006).

Asimismo, es posible la integración empresarial por medio de adquisiciones o acuerdos entre compañías, cuyo resultado será un aumento del nivel de concentración en determinado mercado. Siguiendo la clasificación del Llorens Maluquer (2001),¹² se distinguen una serie de fórmulas de integración según sus efectos en el tiempo, así como los riesgos y beneficios que implican:

¹⁰ Hay que destacar que los mencionados autores señalan que, si bien la cuestión de la propiedad es central con relación a la diversidad de voces, existen otras variables que deben considerarse, como el tamaño del mercado y los recursos disponibles, ya que, por ejemplo, los mercados grandes y saludables que cuentan con abundantes recursos pueden afrontar mayores niveles de diversidad que los mercados pequeños.

¹¹ Citado en Marino, 2007.

¹² *Ibidem*.

-*Compra*: una empresa adquiere el capital suficiente de una segunda compañía más pequeña y logra así su control.

-*Fusión*: dos empresas se unen para formar una nueva y desaparecen las anteriores.

-*Joint-venture o empresa conjunta*: dos o más compañías compran una tercera para su control compartido y no cambia la situación de las anteriores.

-*Participación financiera*: adquisición de acciones de una empresa que no implica su control.

-*Acuerdo*: acción entre dos o más empresas que no implica ninguna de las variantes anteriores.

Las dos primeras (*compra* y *fusión*) se distinguen por tener efectos más duraderos en el tiempo y por ser más riesgosas, siendo sus posibles beneficios también mayores. Las últimas tres (*joint-venture*, *participación financiera* y *acuerdo*) se efectúan por un lapso de tiempo determinado o se disuelven una vez cumplidos sus objetivos, y no admiten importantes riesgos en tanto las acciones que implican resultan reversibles.

Entonces, una vez clasificados los tipos de concentración posibles, lo que resulta primordial para la presente tesina es destacar cuáles son las consecuencias o problemas que se derivan de este proceso, refiriéndolo particularmente a los medios de comunicación. Siguiendo a Becerra y Mastrini (2007), es posible agrupar los efectos de la concentración en tres aspectos:

1. La tendencia a la unificación de las líneas editoriales producto de la reducción de voces.
2. La existencia de conflicto de intereses entre el propósito informativo y el entramado económico del grupo de comunicación concentrado, lo que lleva a que la información política y económica (tanto la que se brinda como la que se omite) esté filtrada por estos intereses.
3. La necesidad de concretar economías de escala y reducir costos laborales y administrativos, cuya consecuencia es un aprovechamiento máximo de los recursos físicos y humanos con la consecuente merma en la calidad de los contenidos.

Estos corolarios actúan en detrimento de la información recibida por los ciudadanos, con los peligros que esto implica para la democracia.

4. De eso no se habla

Esta situación acontece tanto en el plano nacional como en el internacional. Sin embargo, la mayoría de las veces permanece como tema tabú y, en general, el público no conoce quiénes son los dueños de los medios cuyos mensajes consumen.

Tal es así que en el marco del debate más importante del siglo XXI en lo que se refiere a la información y la comunicación a nivel mundial, el reto que la concentración de las industrias culturales plantea a la diversidad hizo *mutis por el foro*. Me refiero a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), llevada a cabo en dos fases (Ginebra-2003 y Túnez-2005), tras la cual la Sociedad Civil redactó una declaración conjunta en la que destacó que “la CMSI no propone mecanismos para evitar la concentración ni desarrollar la diversidad mediática, como tampoco incluye a los medios comunitarios, telecentros ni organizaciones de base en sus documentos” (Califano, 2006: 203). La razón de esta omisión es clara: el peso político-económico que una decena de corporaciones multimediáticas mundiales ha alcanzado en los últimos años ha sido tal que ni siquiera en el marco de la Organización de Naciones Unidas, el foro intergubernamental donde todos los países tienen igual derecho a expresarse, se ha podido hacer alusión a su poderío, con las nefastas consecuencias que implica el hecho de que unos pocos grupos de poder, ajenos a los reales intereses y necesidades de la sociedad, concentren y manejen la circulación mundial de la información.¹³

En el caso de Argentina, la investigación acerca de la concentración de las industrias culturales encabezada por Mastrini y Becerra en varios países de Latinoamérica llegó a la conclusión de que nuestro país exhibe índices de concentración superiores a la media de la región: por un lado, en cada una de las industrias de la información (como la prensa escrita, la televisión abierta o de pago) los cuatro principales operadores dominan más del 75% del mercado (situación que se agrava al considerar que unos pocos grupos de comunicación dominan varias de las empresas que sobresalen en cada uno de ellos); y por el otro, en ningún otro país latinoamericano el tipo de concentración multimedia conglomeral es tan alto y complejo.

¹³ Es necesario señalar que el escenario de debate de la CMSI ha sido la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), organismo que, en el marco del sistema de la ONU, se encarga entre otras tareas de gestionar y normalizar el espacio radioeléctrico y satelital a nivel mundial. Participan de la UIT tanto los Estados Nacionales como las grandes corporaciones privadas, sólo que los primeros ascienden a 191 países miembros mientras que las segundas suman más de 700 (<http://www.itu.int/net/about/index-es.aspx>. Última consulta: octubre de 2007)

Aquí también resulta muy difícil acceder a conocer quiénes son los dueños de los medios, así como el estado financiero de las empresas. Y esto no ocurre sólo para el público en general, sino también para el mismo Estado y los organismos reguladores. Únicamente los medios que cotizan en bolsa hacen públicos sus balances, aunque la actual Ley de Radiodifusión establezca que dicha información debe ser suministrada al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), organismo regulador en el área, así como que esta entidad debe autorizar los cambios que se produzcan en sus composiciones accionarias. De esto se deriva en algunos casos la dificultad para desmontar la estructura del emisor -en términos de Pasquali-, siendo éste un requisito fundamental para determinar el grado de independencia de la línea editorial del medio.

En la década del '90, bajo la presidencia de Carlos Menem, se asistió a un importante proceso de privatizaciones de los activos del Estado, entre los que se encontraban canales de televisión, estaciones de radio y la empresa de telefonía pública, con lo que se logró transformar radicalmente la estructura del mercado de medios de comunicación y telecomunicaciones, y agudizar el proceso de concentración de la propiedad. Estos cambios fueron avalados por modificaciones legales que permitieron acrecentar las posiciones de los multimedios nacionales, en una primera etapa, y eliminar las barreras al ingreso del capital extranjero, en una segunda. Con la crisis de finales de 2001, la devaluación afectó fuertemente al sector infocomunicacional, el que requirió de la asistencia estatal para evitar la quiebra de las principales empresas (cfr. Capítulo II).

Entre los grupos de comunicación dominantes en Argentina se destacan Clarín y Telefónica. El primero posee presencia en la mayoría de los sectores infocomunicacionales,¹⁴ con excepción de la telefonía básica. Esto le permite maximizar el aprovechamiento de recursos en la interacción de sus empresas de prensa escrita, radio, televisión abierta y de pago, así como poseer un inigualable poder de imposición de agenda. Además, es propietario de la empresa Papel Prensa S.A., en sociedad con el diario *La Nación* y el Estado Nacional, lo que implica un dominio de la cadena productiva (concentración del tipo vertical) y la posibilidad de llevar adelante políticas de precios

¹⁴Entre los principales medios del Grupo figuran: el diario *Clarín*, el diario deportivo *Olé*, el Canal 13 de televisión abierta, las empresas Multicanal y Cablevisión de televisión de pago, varias señales de cable, las radios Mitre y FM 100, la empresa Prima S.A. proveedora de servicios de Internet y productora de contenidos digitales, la participación accionaria en diversos medios gráficos en el interior a través de la compañía inversora CIMECO S.A. (junto con S.A. La Nación) y la editorial Tinta fresca. Asimismo, es socio de la empresa Papel Prensa S.A., posee imprentas propias, es propietario de la productora de contenidos Artear S.A., está asociado con otras productoras como Pol-Ka y Patagonik, y participa de la agencia de noticias DyN.

predatorios.¹⁵ La composición accionaria del Grupo Clarín, según lo informó el propio diario del multimedios, es la siguiente: 20% cotiza públicamente en la Bolsa, 9,1% pertenece a la banca de inversiones Goldman Sachs, y 70,9% es propiedad de los accionistas controlantes (familias Noble y Magoni).¹⁶

Por su parte, el Grupo Telefónica, de capitales extranjeros y estrategia empresarial internacional, controla la compañía Telefónica de Argentina, primer operador del mercado de telefonía básica en el país. Su penetración en el sector mediático responde a una iniciativa del Grupo a nivel mundial, posee una presencia importante en televisión abierta (Telefé, a través de Admira, y otros canales del interior del país), en telefonía móvil y otra menor en radio. Gestiona también proveedores de acceso a Internet, telefonía móvil y productoras de contenido.

5. Industrias culturales: la rama de la edición continua

Ramón Zallo define a las industrias culturales como “un conjunto de ramas, segmentos y actividades auxiliares industriales, productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos, concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinadas finalmente a los mercados de consumo, con una función de reproducción ideológica y social” (1988: 26).

Es decir, se trata de un conjunto diversificado de sectores industriales que se caracterizan por la producción y distribución de mercancías que, en su conjunto, poseen una serie de rasgos específicos: implican un trabajo creativo, se renuevan continuamente y su realización mercantil es aleatoria. Además, son bienes simbólico-ideológicos, en tanto remiten a los códigos culturales presentes en una sociedad dada y vehiculan la legitimación de ciertas relaciones sociales, con lo que su circulación contribuye a su reproducción ideológica y social.

A partir de esta definición de Zallo, el análisis se focalizará en una de las *ramas* de las industrias culturales. Entiendo por *rama* al conjunto de unidades productivas que elaboran el mismo producto. Dentro de éstas, de acuerdo al tipo de trabajo y a la valorización del capital,¹⁷ el autor distingue: la edición discontinua (edición impresa,

¹⁵ Sobre la constitución de Papel Prensa S.A., véase -entre otros- Postolski y Marino, en Mastrini (2005).

¹⁶ Información disponible en <http://www.ieco.clarin.com/notas/2007/10/22/01524601.html>

¹⁷ Zallo define a la valorización del capital en las industrias culturales como “el proceso de producción de valor [que] es al mismo tiempo producción de mercancías y un proceso de producción de plusvalía” (1988: 69).

fonográfica, cinematográfica); la edición continua (prensa escrita); la difusión continua (radio, televisión); y la tecnocultura (programas informáticos, teletexto, bases de datos, etc.).

Entonces, en esta tesina se hará especial hincapié en la rama de la edición continua, sector de la prensa escrita. Se define de este modo puesto que su difusión es en “continuum”, lo que requiere de regularidad en su producción y en el proceso productivo que la posibilita, con lo que el trabajo creativo (periodístico) que esta rama de las industrias culturales implica pasa a ser una relación regular y salarial marcada por la división del trabajo.¹⁸ Además, su producto se caracteriza, entre otras particularidades, por ser una mercancía perecedera (su valor es diario), doble (en tanto posee un doble mercado: publicitario e informativo) y compleja (pues abarca información múltiple, aunque ésta pueda ser de escasa demanda).

Por otra parte, la prensa gráfica es considerada “la forma más veraz y completa de la información” (Martini y Luchessi, 2004: 96). Su legitimidad se defiende desde la tradición de la lectura, por el valor documental que supone el texto escrito. A diferencia de otros soportes, como la televisión o la radio, permite un desarrollo más profundo de los temas y es leído como el lugar para el conocimiento menos espectacular. Además, suele ser utilizado como fuente de información por otros medios audiovisuales o radiales.

Su vital poderío radica, como señaló Danilo Arbilla en el prólogo al libro de Mastrini y Becerra (2006), en que “la prensa escrita, aún frente a los embates de los medios audiovisuales y cibernéticos, mantiene para sí la tarea de marcar el “menú” informativo, en particular el político (...), además de ser el principal canal para llegar a los líderes de opinión y a la vez una de las fuentes a las que éstos recurren continuamente y a la que le asignan mayor credibilidad.”

Además del rol fundamental que posee en el establecimiento de la *agenda*¹⁹ de la sociedad, la prensa ocupa un lugar destacado tanto en lo que se refiere a la cantidad de ejemplares vendidos como a su nivel de facturación. En Argentina el diario *Clarín* domina desde hace décadas este sector, con una tirada promedio de casi medio millón de

¹⁸ Este rasgo es común a toda la producción en flujo.

¹⁹ Los medios de comunicación juegan un papel fundamental en el establecimiento de la agenda – o *agenda setting* (McCombs y Shaw, 1973)- de una sociedad. No sólo jerarquizan los temas a discutir sino que el valor que le otorgan a una noticia (por una serie de características, entre las que se encuentran su ubicación en portada/dentro del periódico, el tamaño del titular, etc.) influye en la relevancia que dicho tópico tendrá entre el público. Los contextos o marcos (“frames”) en los que se presentan las noticias promueven una determinada interpretación, evaluación o tratamiento recomendado acerca del problema en cuestión (Takeshita *et al*, 2002).

ejemplares diarios. Posee fuerte influencia política y acapara cerca de un tercio del mercado, seguido por los diarios *Crónica*, *La Nación* y *Ámbito Financiero*.

6. Noticia, representación y realidad

En tanto lo que me interesa en la segunda parte de este trabajo es brindar algunas líneas para interpretar la tarea que cumplió la prensa escrita de circulación nacional en la transmisión/legitimación de la sanción de determinadas medidas de políticas de comunicación, presentaré a continuación algunas herramientas conceptuales que considero de gran fecundidad para el análisis de los medios gráficos, pues me permitirán situar la mirada a la hora de abordar el modo en que determinadas relaciones de fuerza política tomaron consistencia en la materia discursiva periodística.

Toda noticia implica una construcción de una parte de la realidad social que posibilita a los individuos el conocimiento de un mundo al que no pueden acceder de manera directa (Martini, 2000). Es decir, la sociedad se informa acerca de lo que sucede en su entorno -más allá de la experiencia directa que pueda tener respecto de determinados hechos- a través de los medios de comunicación masiva, que han seleccionado previamente cuáles son los acontecimientos noticiables. En esta tarea de *gatekeeping*²⁰ la información indeseada es filtrada o dejada del otro lado *de la puerta de acceso*, siguiendo no sólo los valores del periodista que elabora la noticia sino también las presiones de editores, propietarios de medios, anunciantes e instituciones de poder.

En este sentido, tal como se explicará en el Capítulo III, es necesario analizar tanto lo dicho como lo “no dicho” (Ducrot, 1984) por la prensa gráfica, en lo que a la publicación de medidas de comunicación se refiere, a fin de intentar conjeturar el por qué de determinadas ausencias y tareas de *newsmaking*.²¹

Producto de estas operaciones de selección y síntesis es la *representación* de determinado acontecimiento. En su forma más simple, siguiendo a Raymond Williams, el concepto puede entenderse como “aquello que está en lugar de” o “aquello que se presenta (re-presenta) nuevamente.”²² Toda representación implica una construcción de sentido que,

²⁰ El concepto de *gatekeeping* (cuidado de la puerta o del acceso) fue acuñado por Kurt Lewin en 1947 en el campo de la psicología y aplicado a la práctica periodística por David White, para referirse a las instancias que traban o demoran la fluida circulación de información (Martini, 2000).

²¹ Una nueva etapa de las investigaciones sobre *gatekeeping* recibió el nombre de estudios sobre el *newsmaking* o construcción de la noticia, articulando tanto la selección de la información como su verificación, ampliación, contextualización e interpretación (*ibidem*).

²² Citado en Rodríguez, 2003.

en su circulación, producirá efectos de realidad no previstos desde las gramáticas de producción (Verón, 1987). De todas formas, en tanto no se analizará la instancia de recepción, lo que interesa destacar a los fines de este trabajo es que lo representado no es “la cosa en sí”.

María Graciela Rodríguez (2003) señala, citando a Michel de Certeau, que la noción de representación massmediática es útil a los efectos de pensar los modos en que una verdad se hace creíble para una sociedad determinada. Agrega que en función de las relaciones de poder que se establecen entre el sujeto y el objeto de la representación, ésta posee funciones legitimantes y se constituye como fuerza activa en la construcción social de la realidad. De este modo, los medios se erigen en “intermediarios simbólicos colectivos” (Wolf, 1997), puesto que, además de cumplir la función clave de informar a la ciudadanía, proveen de marcos cognitivos para percibir la realidad y contribuyen a la consolidación de imaginarios sociales y a la formación de la opinión pública.

Tanto lo que se refiere al valor legitimante de ciertas representaciones como a su fuerza en la construcción de imaginarios sociales, son las cuestiones que me interesarán particularmente a la hora de examinar los discursos de la prensa gráfica. En esta línea, el análisis de las modalidades del decir resulta fundamental para desentrañar la significatividad y el énfasis otorgados a determinado acontecimiento, que se ponen de manifiesto por medio de la extensión de la noticia, el tamaño de su titular, su publicación en portada, su ubicación en la parte superior versus la inferior de la página, la presencia de fotografías, gráficos, infografías, etc., entre otros.

Por otra parte, lejos de ser un código transparente, la lengua permite la adopción de ciertos elementos lingüísticos y recursos estilísticos que aparecen como fundamentales para generar determinados efectos de sentido. Dichos efectos se analizarán detalladamente en el Capítulo III, por medio de la aplicación de teorías del discurso en complementariedad con teorías de la ideología, a fin de revelar las relaciones de poder que se esconden detrás de la superficie discursiva.

7. Discurso y poder

Todo *informar* supone un “dar forma”.²³ Jesús Martín Barbero lo explica de este modo: “Los hechos no hablan sino convertidos en noticia, esto es puestos en discurso. La

²³ Según el Diccionario de la Real Academia Española, “informar” significa, en una de sus acepciones, “dar forma sustancial a algo”.

prensa demuestra cada día que el sentido no existe sin la forma y que toda forma es una imposición de sentido” (2002: 79).

A fin de analizar discursos periodísticos es menester partir de una definición de discurso. Dominique Maingueneau brinda la siguiente: “organizaciones trasoracionales que correspondan a una tipología articulada sobre condiciones de producción socio-históricas” (1976: 25). Es decir, se trata de un concepto que apunta a despojar al sujeto hablante de su papel central²⁴ para integrarlo al funcionamiento de enunciados cuyas condiciones de posibilidad se articulan sobre formaciones ideológicas. Así, todo discurso resulta de un uso de la lengua -en tanto sistema de signos lingüísticos- en contexto, que hará su aparición en el marco de un género discursivo particular.²⁵ En tanto espacio en el que se articula lo social y lo lingüístico, su sentido surgirá de la puesta en relación del sentido de un texto con sus condiciones socio-históricas de producción.²⁶

El sentido de un enunciado (definido como un acontecimiento social único, irrepetible e histórico) es complejo, puesto que no sólo depende de la comprensión de un código lingüístico compartido por los hablantes, sino que todo uso de signos conlleva una valoración axiológica, una acentuación social. En cada signo se cruzan los acentos de orientaciones diversas, y gracias a ello el signo permanece vivo y capaz de evolucionar. De allí que la palabra “sea el indicador más sensible de las transformaciones sociales” (Voloshinov, 1929: 43).

Esta disputa por imponer las significaciones sociales se produce en el terreno de la ideología y se canaliza de manera privilegiada a través de los medios de comunicación. Siguiendo la teoría filosófica que se corresponde con la definición “político-neutra” descrita por Antonio Ariño, entiendo a la ideología como “cualquier sistema simbólico que produce significación en relación con el poder y la configuración de la sociedad” (1998: 133). En otros términos, se trata de un sistema de ideas que movilizan para la conformación de determinada ordenación social con el objetivo de legitimar cierta

²⁴ La lingüística estructural anterior, siguiendo la dicotomía lengua/habla postulada por Ferdinand de Saussure en su *Curso de lingüística general*, terminó por oponer lo sistemático (la lengua) a lo individual y contingente (el habla), suponiendo la autonomía de un sujeto hablante origen del sentido.

²⁵ Tomo la definición de “géneros discursivos” de Mijail Bajtin (1979): son tipos relativamente estables de enunciados que organizan nuestro discurso, elaborados por cada esfera del uso de la lengua. Bajtin distingue los géneros discursivos primarios o simples, que se constituyen en la comunicación discursiva inmediata (por ejemplo: diálogos, cartas); y los géneros discursivos secundarios o complejos, que surgen en condiciones de comunicación cultural más compleja, y que absorben y reelaboran géneros discursivos primarios (por ejemplo: novelas, dramas, investigaciones científicas, etc.).

²⁶ En el análisis del capítulo III será preciso aplicar elementos provenientes de la teoría de la enunciación a fin de encontrar en la superficie discursiva marcas lingüísticas (índices de la deixis, subjetivemas, modalidades, etc.) que remitan a sus condiciones de producción. Estos conceptos se explicarán oportunamente.

estructura de poder. Y en esta tarea, las formas discursivas periodísticas son fundamentales para contribuir a “sostener, reestructurar, desafiar o transformar relaciones de poder” (Ariño, 1998: 144).

Si, como sostiene Bourdieu, “las diferentes clases y fracciones de clase están comprometidas en una lucha propiamente simbólica para imponer la definición del mundo social más conforme a sus intereses” (1977: 69), los medios de comunicación aparecen como la arena de batalla por el dominio del poder simbólico, entendido como el poder de construcción de la realidad que tiende a establecer el sentido del mundo. El autor señala que el poder simbólico sólo puede ejercerse si es “desconocido como arbitrario”, lo que implica cierta complicidad o creencia en la legitimidad de las palabras y de quien las pronuncia. Y es lo que sucede en el caso de los periódicos: por medio de un pacto implícito, basado en el consenso que la sociedad le otorga a los medios como soporte comunicacional que construye y difunde el sentido sobre el mundo, la noticia periodística “cobra sentido en la sociedad porque se aceptan como ‘reales’ los acontecimientos que construye” (Martini, 2000). En otras palabras, la noticia resulta así un *discurso verosímil*, puesto que “sin ser verdadero sería el discurso que se asemeja a lo real” (Kristeva, 1970).²⁷

De este modo se revela el poder de los medios sin necesidad de entenderlo en términos de manipulación, precisamente porque la dimensión discursiva es la arena misma donde los fenómenos sociales se vuelven consistentes. En consecuencia, será necesario desentrañar las articulaciones significantes en disputa en el caso estudiado, a fin de intentar deconstruir los mecanismos de la política en su dimensión comunicacional.

8. Objetivos y fundamentación de la investigación

La pregunta que guía el presente trabajo es cuáles fueron las medidas principales de política de comunicación implementadas durante el gobierno de Néstor Kirchner, si éstas permitieron contribuir a la democratización de las comunicaciones y de qué modo se transmitieron al conjunto de los ciudadanos.

De esta inquietud surge el objetivo general de la tesina que será describir y analizar las primordiales disposiciones estatales implementadas para el ámbito de la radiodifusión durante el período 2003-2007, así como sus consecuencias para la relación resultante entre el gobierno, los medios de comunicación y la ciudadanía.

²⁷ Citado en Martini, 2000.

Desagregando el objetivo principal en acciones concretas, los objetivos específicos serán:

1. Reconocer y puntualizar las regulaciones adoptadas en materia de radiodifusión, en tanto acciones u omisiones cometidas por parte de organismos estatales.
2. Describir a los actores involucrados en cada una de ellas, así como sus consecuencias.
3. Determinar si éstas medidas contribuyeron a democratizar las comunicaciones. Es decir, si fueron conducentes con la promoción y el respeto de los derechos a la información, a la libertad de prensa y de expresión; con el fomento del pluralismo y de la independencia de los medios masivos; con la diversidad de contenidos, el acceso igualitario y universal a la información, y con la participación ciudadana en sus distintos niveles.
4. Examinar cómo la implementación de reglamentaciones en el marco de la política de comunicación *kirchnerista* incidió en la concentración de la propiedad en las industrias culturales y en qué grado esto repercutió en lo señalado en el punto anterior.
5. Analizar el modo en que dichas medidas fueron difundidas hacia la opinión pública a través de la prensa gráfica de circulación nacional.

La red de conceptos y herramientas teóricas expresadas precedentemente permitirá aprehender el objeto de estudio propuesto, en el marco de uno de los resultados más relevantes de la aplicación del modelo económico neoliberal a la comunicación: la concentración de la propiedad en el sector infocomunicacional. Esto resulta fundamental en tanto y en cuanto las empresas de medios se ven envueltas en una serie de conflictos de intereses entre sus incumbencias de carácter económico y el propósito informativo que debería gobernarlas.

En este sentido, será preciso analizar las disposiciones que constituyen la política de comunicación del gobierno de Néstor Kirchner para evaluar si se formularon en línea con los intereses de los grandes medios, acrecentando los mecanismos de concentración y la cercanía regulador-regulado registrada bajo las anteriores administraciones, o si, por el contrario, se registraron intentos de promover la pluralidad de voces y la libertad de información y expresión.

Lo que está en riesgo detrás de la implementación de estas medidas es la calidad de la información recibida por la ciudadanía. En pos de elaborar algunos lineamientos que permitan una investigación mayor sobre este tema, se examinará el modo en que una medida de comunicación puntual se transmitió al conjunto de la opinión pública. El análisis se circunscribirá al estudio del *Decreto 527/05*, pues es considerada la reglamentación más trascendental implementada durante el actual gobierno.

Motiva este recorte, más allá de la necesidad de circunscribir la extensión del trabajo a las características del género “tesina de grado”, el hecho de que se trate de la disposición legal que condiciona la conformación del mapa mediático argentino a presente y futuro. El *Decreto 527* de mayo de 2005 establece, como se explicará detalladamente en el Capítulo II, la suspensión del cómputo de las licencias de radiodifusión por diez años. Esto significa que, a pocos años de arribar al momento histórico en el que se hubiera podido plantear la caducidad de las principales licencias de radio y televisión del país, con la consiguiente posibilidad de revisar lo actuado por sus licenciarios y llamar a concurso para que distintos sectores sociales tuviesen la oportunidad de acceder a ellas, se sancionó una disposición de carácter tan “urgente y necesario” como unilateral -pues no contó con ningún tipo de debate parlamentario o público-, que dejó a los medios legalmente en manos de sus históricos concesionarios, quienes integran –en su mayoría- los grupos político-económicos más concentrados y con mayor poder en Argentina.

De allí, la relevancia de analizar el modo en que este acontecimiento fue construido en noticia y transmitido a la ciudadanía a través de la prensa escrita, que –como ya se explicó- es considerado el medio que goza de mayor legitimidad a la hora de informarse. En tanto el *Decreto 527* es emblemático de las medidas que favorecen, apoyan y contribuyen a sostener legalmente la concentración de las industrias culturales en nuestro país, es interesante examinar cómo los periódicos cuyos dueños se encuentran al frente de multimédios presentaron la noticia, en comparación con los diarios cuyos propietarios no se vieron afectados por la disposición. Así, desentrañando superficies discursivas, es posible poner de manifiesto las disputas existentes por imponer los sentidos sociales y los conflictos presentes en los medios masivos cuya línea editorial no es independiente del entramado político-económico del grupo de comunicación propietario.

La aplicación de elementos provenientes de las teorías sobre el periodismo permitirá establecer la jerarquía otorgada a la noticia en la agenda de cada medio, teniendo en cuenta que esto incidirá en la agenda de temas sociales que discuta la ciudadanía. Y el recurso al análisis del discurso será fundamental para indagar tanto en lo dicho como en lo

omitido por la prensa, articulando el uso de signos con el entramado social que lo pronuncia, a fin de intentar descubrir cuán parciales o imparciales se revelan los medios hacia ciertos intereses, qué rol juegan en tanto actores sociales en el otorgamiento de visibilidad/invisibilidad a determinadas cuestiones, cuánto inciden las medidas políticas que afectan a sus propietarios sobre la información recibida por el público, cuál es la cercanía regulador-regulado, por qué la comunicación no es un tema que cale hondo en el debate ciudadano y de qué modo esto repercute en la democratización de las comunicaciones.

CAPÍTULO II

La política de comunicación del gobierno de Kirchner (2003-2007)

“Tenemos una política comunicacional diferente”

Cristina Fernández de Kirchner²⁸

“A veces decimos que la ley es de la dictadura,
pero le hemos hecho tantas reformas ya que,
en alguna medida, es nuestra.”

Julio Donato Bárbaro²⁹

1. Antecedentes

Para introducirnos en el tema, es preciso dar cuenta brevemente del contexto socio-histórico que precedió a la llegada de Néstor Kirchner a Presidencia de la Nación.

El colapso económico financiero acaecido en Argentina a fines de 2001 aparece como un antecedente insoslayable. La caída del gobierno de la Alianza (conglomerado de fuerzas políticas encabezado por la Unión Cívica Radical y el FREPASO), que comenzó a vislumbrarse con la renuncia del vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez en el marco de una serie de denuncias acerca del pago de sobornos en el Senado de la Nación para la aprobación de la Reforma Laboral y continuó con sucesivos cambios en el siempre clave Ministerio de Economía,³⁰ sobrevino en el contexto de una crisis económica de las peores que se recuerden en el país. Ante la creciente inestabilidad monetaria se produjeron importantes retiros de los depósitos mantenidos en los bancos, cuya drástica contrapartida fue la restricción a la extracción de fondos conocida como “corralito” a fin de evitar el quiebre total del sistema financiero y salvar a las entidades bancarias. El clima político y social de aquel fin de año se exacerbó con esta medida, junto con la declaración del estado de sitio, los saqueos, movilizaciones, enfrentamientos y represión policial, que dejaron un saldo de 34 muertos en todo el país. El 19 de diciembre renunció el presidente Fernando de la Rúa y el 20 partió de la Casa Rosada en helicóptero, como lo hiciera Isabel Martínez de

²⁸ En una entrevista realizada en México durante la campaña presidencial 2007 (O'Donnell, 2007).

²⁹ En una charla-debate llevada a cabo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, el 10 de septiembre de 2007.

³⁰ En marzo de 2001 renunció José Luis Macchineo y fue reemplazado fugazmente (durante dos semanas) por Ricardo López Murphy, hasta la llegada de Domingo Cavallo, ex ministro de dicha cartera durante el menemismo, quien permaneció en el cargo hasta diciembre de ese año.

Perón en 1976 ante el golpe de estado, mientras una multitud pedía la renuncia de “todos” los funcionarios, incluidos los parlamentarios e integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación -con su famosa “mayoría automática” menemista vigente-, en medio de protestas y “cacerolazos”.

Lejos de resolverse, la crisis institucional continuó con la saga que reunió a cinco presidentes en doce días,³¹ hasta la asunción interina de Eduardo Duhalde, en enero de 2002, para completar el período presidencial. La promulgación de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (N° 25.561, 07/01/02) abrió pasó a la devaluación de la moneda y derivó en una de las épocas de mayor recesión de la historia argentina. La situación económica y social se volvió crítica, registrando números récord de pobreza (un 57,5% de la población) que poblaron las calles de ejércitos de “cartoneros” lanzados al nuevo mercado de la basura, estrepitosas caídas del PBI y un importante incremento del índice de desempleo. Un dólar oscilante por encima de los 4 pesos y pronósticos apocalípticos acerca del porvenir económico se cobraron una nueva renuncia, esta vez, la del ministro de Economía Jorge Remes Lenicov, en abril de 2002. Lo sucedió Roberto Lavagna.

El 26 de julio de 2002 una manifestación que congregó a diversas agrupaciones piqueteras en el puente Pueyrredón fue reprimida por las fuerzas policiales, dejando como saldo las muertes de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, del Movimiento de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, y numerosos heridos con balas de plomo. Permanecerá en la memoria como la “Masacre de Avellaneda”, cuya consecuencia política inmediata fue el adelanto de las elecciones presidenciales, que debían realizarse en octubre del año siguiente, para abril de 2003.

Así fue que, tras una serie de pujas internas en el Partido Justicialista, Duhalde decidió apoyar la candidatura de Néstor Kirchner por el partido “Frente para la Victoria”. Con la obtención del 22,24% de los votos, quedó en segundo lugar en las elecciones, detrás de Carlos Menem, quien obtuvo el 24,45%. Como ninguno de los postulantes alcanzó el 45% requerido por la legislación electoral argentina, el *ballotage* tendría lugar el 18 de mayo de 2003. Pero, pronosticando una aplastante derrota sobre la base de los

³¹ Tras la renuncia de De la Rúa asumió el presidente provisional del Senado, Raúl Puerta, entre el 21 y el 22 de diciembre. Lo sucedió Adolfo Rodríguez Saá, gobernador de la provincia de San Luis, quien se retiró el 30/12 luego del memorable anuncio en el Congreso de la Nación en el que declaró ante un efusivo recinto el *default* de la deuda externa que ascendía a 132.000 millones de dólares (Seoane, 2004). Siguiendo lo estipulado por la Ley de Acefalía, asumió el entonces presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Caamaño, luego de lo cual se realizó una asamblea legislativa en la que resultó electo presidente provisional Eduardo Duhalde, en aquel momento senador justicialista.

sondeos previos que le otorgaban una amplia ventaja al santacruceño, el ex presidente renunció a participar de la segunda vuelta, acelerando el acceso de Kirchner a la Casa Rosada.

2. Nace la “Era K”

El 25 de mayo de 2003, tras las convulsiones sociopolíticas descritas, Néstor Kirchner llegó a la Presidencia de la Nación con el caudal de votos más bajo de la historia argentina. El país contaba ya con veinte millones de pobres y ocho millones de indigentes, una clase media reducida y una brecha social que se encontraba entre las más grandes del mundo: el 10% más rico percibía del ingreso nacional casi 35 veces más que el 10% más pobre y la participación de la clase media en ese ingreso era menor al 30% (Seoane, 2004).

Si bien comenzaba a observarse una lenta pero sostenida salida de la crisis, con un PBI que crecía desde 2002 a un 3% anual³² y una incipiente producción nacional por sustitución de importaciones, el panorama económico continuaba en estado delicado. La drástica devaluación de la moneda y las fuertes presiones de los organismos internacionales de crédito por la elevada deuda externa del país eran los indicadores más visibles de esta situación. Dentro de las cuestiones apremiantes a resolver se encontraban también el control de la inflación, el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios, la renegociación de tarifas con las empresas de servicios públicos privatizadas, el sostenimiento del dólar en torno de los 3 pesos –lo que favorecía las exportaciones y permitía aumentar los ingresos fiscales por retenciones, además de promover la recuperación industrial local–, la contención de la protesta social y el desprestigio de las instituciones, entre las que se encontraba una Corte Suprema de Justicia de mayoría *menemista* que tendría la última palabra en numerosos temas políticos clave.

Con un discurso específicamente crítico de las políticas neoliberales llevadas a cabo en los años '90, señalando que “concluye en la Argentina una forma de hacer política y un modo de gestionar el Estado” propio de la década menemista, caracterizada por decisiones gubernamentales tomadas en consonancia con los intereses de “los núcleos de poder económico con amplio eco mediático”, que terminaron desprestigiando la política y condujeron al “derrumbe del país”; el nuevo primer mandatario asumió en su cargo frente a la Asamblea Legislativa del Honorable Congreso de la Nación.

³² Véase Godio, 2006.

Dentro de los ejes directrices que guiarían su gestión, Kirchner expuso un cuadro conceptual a seguir en materia de educación, salud, contención social, seguridad, economía, política internacional y derechos humanos. En este marco destaca la ausencia de mención alguna acerca de la comunicación o los medios masivos, aunque todas las propuestas impliquen y requieran de una comunicación democrática para ser llevadas a cabo. Asimismo, señaló que para lograr “la vigencia de una efectiva democracia”, sería necesario cumplir con “transparentes y racionales reglas, imponiendo la capacidad reguladora del Estado ejercida por sus organismos de contralor y aplicación.”

A primera vista, y en lo que a políticas de comunicación se refiere, es posible adelantar que, lejos de lo prometido, a lo largo de su gobierno las funciones propias del Estado se han visto desdibujadas gracias al *lobby* ejercido por los propietarios de los medios de comunicación, y las normativas, distantes de toda transparencia y claridad, han sido resueltas muchas veces en reuniones a puertas cerradas, así como reguladas por medio de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), que excluyen toda posibilidad de debate.

En este sentido, la sanción de medidas que favorecieron directamente a los grandes multimedios de capitales nacionales y extranjeros ha contribuido a fortalecer y profundizar los mecanismos de concentración económica de los años '90. La distancia “del dicho al hecho” puede verificarse en esta materia, pues esta política de concesiones (de la que poco y nada se habla en los medios de comunicación, pues son éstos sus principales beneficiarios) ha chocado constantemente con un discurso gubernamental que no se ha cansado de denostar prácticas pasadas, así como de criticar el accionar de un importante sector de la prensa.

3. La herencia comunicacional

Resulta relevante hacer algunas aclaraciones acerca del legado recibido de gobiernos anteriores en materia de comunicación. El sistema de medios que recoge la administración *kirchnerista* presenta un alto grado de concentración de la propiedad, con una importante incidencia del capital extranjero, conformación de multimedios y una creciente integración patrimonial de sectores con lógicas tradicionalmente divergentes como la radiodifusión, la informática y las telecomunicaciones.³³

³³ La llamada “convergencia” descansa en la homogeneización de soportes, productos, lógicas de emisión y consumo de las industrias info-comunicacionales, posibilitada por la digitalización de las señales (Becerra,

La ley que rige la radiodifusión en Argentina es la N° 22.285/80, data de la última dictadura militar y establece un marco legal autoritario para la comunicación. Dicha norma de facto, sancionada sin intervención del Congreso de la Nación, exigía, entre otras cosas, la necesidad de poseer fin de lucro para quienes deseaban acceder a una licencia de radiodifusión. De este modo, grandes sectores sociales resultaban excluidos de la posibilidad de ser titulares de medios de comunicación, relegando a todo el arco de la sociedad civil a un lugar de receptora/consumidora de información, sin poder de participar en la elaboración de los mensajes ni en la gestión de los medios.

Por otra parte, el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) se encuentra intervenido desde 1983. Motiva esta situación el hecho de que la Ley de Radiodifusión establece en el artículo 96 que su Directorio debe estar conformado por tres miembros de las Fuerzas Armadas, uno de la Secretaría de Información Pública (SIP), uno de la Secretaría de Estado de Comunicaciones (SECOM) y dos representantes de las asociaciones de licenciatarios: uno por la Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas (ATA) y otro por la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA). Con el retorno a la democracia, y ante la “infracción” que supone el hecho de que no pueda estar integrado de esta manera, se hace imperiosa su intervención por parte del PEN. Y esto ha garantizado históricamente un control directo del organismo por parte de la Presidencia de la Nación.

Bajo el gobierno de Eduardo Duhalde se designó al empresario metalúrgico Carlos Caterbetti como interventor del COMFER. Durante su gestión, entre otras medidas implementadas, fueron expulsados directores del organismo que habían sido nombrados por concurso³⁴ y, cuatro meses antes de dejar su cargo, se concedió una prórroga por diez años a los licenciatarios de América TV (Carlos Ávila y el Grupo Vila). De este modo, la licencia del canal se extendió hasta el el 31 de diciembre de 2012 (Resolución 952-COMFER/02).³⁵

2003). Lo que se verifica en este momento es una gradual unificación patrimonial de sectores para una futura prestación de servicios conjuntos.

³⁴ Esta situación fue reparada cinco años después, por medio de un fallo judicial que dispuso la reincorporación de los directores en sus puestos. Para profundizar sobre la política comunicacional implementada bajo la presidencia de Duhalde véase: Baladrón, Mariela, “La política de comunicación del gobierno de Eduardo Duhalde”, tesina de grado de la carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales – UBA, mimeo, 2007.

³⁵ La prórroga concedida se encuadra dentro de lo estipulado por el artículo 41 de la Ley 22.285, que establece que las licencias de radiodifusión se adjudican por un plazo de quince (15) años, con una única posibilidad de renovación, a solicitud de los licenciatarios y previa autorización del COMFER, por diez (10) años más. Sin embargo, la normativa establece la necesidad de revisar lo actuado por los concesionarios para otorgar este beneficio. Aunque el canal tenía deudas millonarias con el COMFER por violación del acuerdo

Finalmente, el legado incluye un Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP) creado por el ex presidente Fernando de la Rúa el 25 de enero de 2001, por medio del Decreto N° 94, que incluía a Canal 7, Radio Nacional Argentina, el Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) y TELAM. La agencia oficial de noticias fue excluida del SNMP por Duhalde (Decreto 2.507/02) y convertida en Sociedad del Estado. Se trata de un sistema de medios más *gubernamentales* que *públicos*, cuya integración ha sido definida históricamente por decisión del Poder Ejecutivo Nacional, sin intervención del Congreso de la Nación ni de la sociedad civil en su dirección ni en los contenidos de programación.

4. “Por un país en serio”³⁶

Casi como un presagio de lo que sería su relación con los medios, antes de entrar a la Casa Rosada con el traje de nuevo primer mandatario, Kirchner se bajó de auto que lo conducía desde el Congreso y se encaminó sin dudarle hacia el tumulto de gente que lo aguardaba detrás de los vallados, golpeando su cabeza con la cámara de un fotógrafo de prensa. “Herida cortante en región frontal izquierda, subsanada con un adhesivo”, declaró el médico de Casa de Gobierno³⁷ luego de colocar la “curita” que se inmortalizaría en las fotos de la jura de ministros.

“Tenemos una política comunicacional diferente” confirmó cuatro años más tarde la entonces senadora Cristina Fernández de Kirchner, haciendo alusión a la preferencia del matrimonio por “el contacto directo con la gente”, cuando en plena campaña presidencial en el exterior una periodista mexicana le preguntó por qué no recibía a la prensa argentina y sólo se sentaba a dialogar con extranjeros.

Es posible arriesgar que estas dos postales que marcaron el principio y el fin del gobierno *kirchnerista* son representativas del modo en que se vinculó con la prensa, así como de la forma elegida para informar a la ciudadanía.

A lo largo de su mandato Néstor Kirchner ha concedido contadas entrevistas, principalmente a los columnistas dominicales de los diarios de mayor circulación, y a otros en ocasión de los aniversarios de su gobierno en vísperas de la fecha patria del 25 de mayo. Asimismo, ha rechazado sistemáticamente las conferencias de prensa, y el modo

de contenidos, Caterbetti firmó la resolución de prórroga aduciendo que 500 empleados se encontraban en riesgo de perder su trabajo, eximiendo a Ávila y Vila de pagar las deudas contraídas, cuando América TV se encontraba en convocatoria de acreedores.

³⁶ Lema de la campaña presidencial de Néstor Kirchner.

³⁷ “Tumulto y un corte en la frente”, en *Clarín*, Argentina, 26 de mayo de 2003, Política.

escogido para la cobertura de actos públicos ha sido el envío de “mensajes enlatados” hacia los canales privados de televisión, sin costo alguno y previa edición por parte del vocero de la Casa de Gobierno, con las apariciones del matrimonio Kirchner tanto en el país como en el extranjero, filmados por una productora contratada para tal fin con fondos estatales (O’Donnell, 2007).

Los funcionarios de gobierno defendieron esta postura presidencial con controvertidos argumentos que se caracterizaron por otorgar un lugar relegado a la labor periodística. El jefe de Gabinete Alberto Fernández sostuvo que “el Presidente habla directamente con la gente a través de discursos y en actos públicos”,³⁸ mientras que el secretario de Medios Enrique Albistur afirmó: “los periodistas no entienden que el Presidente tiene un estilo y ese estilo es lo que algunos denominan como ‘el atril asesino.’ (...) Eso es lo que les duele a los periodistas: dejaron de ser intermediarios necesarios.”³⁹

Para comunicarse “sin intermediarios” ha recurrido al atril referido por Albistur, ubicado en el Salón de Actos de la Casa Rosada, desde el cual, en cada oportunidad que ha tenido y en ocasión de no importa qué circunstancia, ya fuese el anuncio de la firma de un convenio o algún plan de gobierno, ha utilizado su micrófono para opinar sobre temas coyunturales o incluso de carácter electoral (en lugar de referirse a éstos en ámbitos partidarios), presentando su punto de vista y sin dar lugar a preguntas.

Aunque nunca se haya destacado a la comunicación como tema primordial en la agenda pública de los distintos gobiernos que se han sucedido en nuestro país, es interesante analizar estas prácticas pues señalan la profunda relevancia que se le otorga al tema. A esto se agrega el hecho de que los funcionarios elegidos para ocupar puestos clave en el área lo han sido más por demostrar lealtad o coincidencia ideológico-partidaria con el mandatario de turno, que por presentar idoneidad o antecedentes de mérito suficientes como para acceder al cargo por concurso. En este sentido, el politólogo Oscar Oszlak señaló: “No son hechos nuevos ni idiosincrásicos; nos han acompañado siempre, bajo regímenes democráticos y autoritarios, lo cual no debería resignarnos sino imponernos el

³⁸ En Reinoso, Susana, “Denunció la SIP presiones del gobierno al periodismo”, *La Nación*, Argentina, 3 de marzo de 2005, pág. 1, Cultura.

³⁹ En Reinoso, Susana, “Los periodistas ya no son intermediarios necesarios”, *La Nación*, Argentina, 4 de febrero de 2007, pág. 4, Suplemento Enfoques.

deber moral de denunciarlos, porque de su definitivo destierro depende tanto nuestra institucionalización democrática como la mejora de nuestra cultura política.”⁴⁰

Y el gobierno de Kirchner no fue la excepción. Entre las autoridades designadas por el nuevo gobierno en las diferentes áreas relacionadas con la comunicación se encontraban: el Secretario de Medios de Comunicación de la Nación, Enrique Raúl Albistur; el Secretario de Comunicaciones, Mario Guillermo Moreno (reemplazado en abril de 2006 por Carlos Lisandro Salas); el Interventor del COMFER, Julio Donato Bárbaro; y el Interventor del Sistema Nacional de Medios Públicos, José Paquez (reemplazado por Ricardo Palacio en enero de 2004).

5. Con promesas de actualización

Julio Bárbaro, quien fuera ex dirigente del PJ, diputado nacional justicialista durante los períodos 1973-1976 y 1983-1985, y secretario de Cultura a comienzos del gobierno de Carlos Menem (1989-1991), fue designado interventor del COMFER en 2003. Se trata de un organismo autárquico del Estado Nacional, creado el 22 de agosto de 1981, encargado de controlar y fiscalizar la instalación y el funcionamiento de las emisoras de radio y televisión de todo el país, supervisar la programación y el contenido de las emisiones, así como de aplicar la regulación vigente en radiodifusión, entre otras tareas.

Una de las primeras medidas que Bárbaro planteó para su gestión fue la necesidad de sancionar a nueva Ley de Radiodifusión, razón por la cual, en una charla en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, aseguró: “La ley tendrá que salir antes de que terminen las sesiones ordinarias [del Congreso], tendría que entrar en un mes y salir aprobada a los treinta días. Si no, quedará para el año que viene”. Su argumento se basaba en que “hay consenso entre todas las fuerzas políticas, hasta de los conservadores, en diseñar una ley en común”.⁴¹

Al año siguiente, basándose en lo arcaico de la reglamentación vigente, volvió a plantear: “lo primero es reformular la ley porque tiene vacíos tales como el cable (...) hay

⁴⁰ Oszlak, Oscar, “Para gobernar hay que saber”, en *Clarín*, Argentina, 9 de agosto de 2007, p. 35, Opinión.

⁴¹ “Charla debate con Julio Bárbaro. Las políticas de medios del gobierno de Kirchner. Desafíos y propuestas”, 3 de julio de 2003, <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/teoricos/12003/teorico12.htm>.

realidades que son nuevas y que deben ser contempladas”. Y agregó: “me parece que este año [2004] tenemos margen para sacar esa ley y los sectores están de acuerdo.”⁴²

Más de cuatro años han pasado desde las primeras declaraciones, y 27 desde la sanción de la ley, pero todavía ningún proyecto ha podido ser aprobado en semejante lapso en el Congreso de la Nación. Resulta por lo menos “curioso” -a falta de mejor eufemismo-, que una administración que ha asumido una clara postura negativa respecto de la última dictadura militar; que ha sostenido un discurso a favor de la vigencia de los derechos humanos; que ha impulsado la nulidad de las leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987) a los efectos de habilitar el juzgamiento de todos aquellos que cometieron crímenes de lesa humanidad en Argentina; que ha promovido la declaración de inconstitucionalidad de los indultos menemistas por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (fallo Riveros, julio de 2007); no haya manifestado voluntad política alguna para impulsar la sanción de una nueva ley que rijan a la comunicación en un marco democrático y que deje de llevar las firmas de Jorge Videla, Albano Harguindeguy y José Martínez de Hoz, entre otras.

6. Debut legislativo

La primera disposición implementada en materia de radiodifusión, a menos de un mes de acomodado Kirchner en el sillón presidencial, fue la Ley 25.750, sancionada el 18 de junio y promulgada de hecho el 4 de julio de 2003. Se trata de una normativa que regula sobre la “Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales”, que establece que la política del Estado deberá preservar especialmente:

- a) El patrimonio antropológico, histórico, artístico y cultural;*
- b) Las empresas dedicadas a la ciencia, tecnología e investigación avanzada que resulten fundamentales para el desarrollo del país;*
- c) Actividades e industrias de relevante importancia para la defensa nacional;*
- d) El espectro radioeléctrico y los medios de comunicación.*⁴³

Para comprender acabadamente el por qué de la promulgación de esta ley, también denominada “Ley Clarín”,⁴⁴ es necesario explicitar los antecedentes que preceden a su

⁴²En Straccia, Jairo, “La radiodifusión que propugna Kirchner. Entrevista a Julio Bárbaro”, abril de 2004, <http://www.segundoenfoque.com.ar>.

⁴³ Ley 25.750, B.O. 07/07/03.

sanción. La concentración económica y la consiguiente centralización del capital de la década del '90, específicamente en lo que se refiere al ámbito de los medios de comunicación, se produjo gracias a la toma de créditos en el exterior. Dado que las tasas de interés conseguidas en el mercado internacional resultaban más bajas que las que operaban en el mercado local, muchas empresas comenzaron a emitir operaciones negociables en dólares. Buena parte del dinero de dicha deuda se utilizó para adquirir compañías competidoras, con lo que se llegó a profundizar las características oligopólicas del mercado de medios. Este proceso contó con la complicidad de un Estado que realizó cambios en la legislación para estimular la concentración. Pero, con la caída de la convertibilidad, las deudas contraídas en dólares se volvieron impagables para las empresas que recibían ingresos en pesos, pues no resultaba posible trasladar los aumentos a los precios debido a la elasticidad de la demanda cultural.⁴⁵

Entonces, los dos grupos principales en materia de comunicación presentes en el país asumieron estrategias distintas. El grupo Telefónica, dueño de radios y canales de TV, se focalizó en el negocio de las telecomunicaciones, siguiendo la estrategia internacional de la compañía, y comenzó a desprenderse de sus activos en medios. No es un dato menor el que esta empresa se encontrase violando la ley de radiodifusión argentina, al poseer más de un medio de comunicación del mismo tipo en igual área de cobertura,⁴⁶ por lo que su actitud también pudo haber estado influenciada por este impedimento legal.

El otro era el Grupo Clarín, que pasó a integrar la Asociación de Empresas Argentinas (AEA), institución que por medio del *lobby* sobre el gobierno intentó sin éxito que el Estado se hiciese cargo de la deuda de las empresas.

En este contexto de devaluación de la moneda, los organismos internacionales de crédito comenzaron a presionar al Congreso de la Nación para que restituyese el mecanismo de *cram down*, por medio del cual los acreedores externos de una empresa en

⁴⁴ Julio Ramos, fundador del diario *Ámbito Financiero*, bautizó de este modo a la ley de bienes culturales para sugerir que el Grupo Clarín resultaría el principal beneficiario con su sanción (O'Donnell, 2007).

⁴⁵ Hay algunos bienes, como los culturales, cuya demanda es muy sensible al precio, pues pequeñas variaciones en él provocan grandes variaciones en la cantidad demandada. Se trata de bienes con "demanda elástica". Por el contrario, los bienes que resultan poco sensibles al precio, tales como los alimentos de primera necesidad, son los de "demanda inelástica" o "rígida". En éstos pueden producirse grandes variaciones en los precios sin que los consumidores varíen las cantidades demandadas. El caso intermedio se denomina "elasticidad unitaria".

⁴⁶ El art. 43 de la Ley 22.285 establece que un mismo licenciataria podrá ser titular de hasta cuatro (4) licencias, pudiendo encontrarse tres de distinto tipo en la misma localización y una cuarta en zona de frontera o fomento. En 1999, por medio del Decreto 1005, se modificó este artículo permitiendo a una misma persona física o jurídica explotar hasta 24 licencias de radiodifusión de un mismo tipo pero en localizaciones distintas. El grupo Telefónica se encontraba en infracción a la ley puesto que era dueño de los canales capitalinos 9 y 11. Recién a mediados de 2002 se desprendió del primero, que pasó a manos de un grupo compuesto en su mayoría accionaria por Prime Argentina.

quiebra adquieren prioridad para adjudicarse activos de compañías que no cumplan con sus deudas. La modificación de esta ley⁴⁷ dejó en una situación muy precaria a los medios de comunicación endeudados, entre quienes se encontraban el Grupo Clarín y La Nación S.A., quienes comenzaron a presionar para que el presidente de transición Eduardo Duhalde impulsase la sanción de una ley en defensa de las industrias culturales. Así, se consiguió la media sanción de la Cámara baja durante esta presidencia, y su promulgación definitiva se obtuvo a los pocos días de arribado el nuevo mandatario al sillón presidencial (Mastrini *et al*, 2005).

Resulta interesante analizar la campaña mediática a favor de la defensa de las industrias culturales que lanzaron los distintos medios del Grupo Clarín. Simplemente, a modo de ejemplo, se señala el editorial que el diario publicó en ocasión de la asunción de Néstor Kirchner, en donde se vincula una posible desnacionalización de los medios de comunicación con la pérdida de la libertad de prensa:

“(…) la devaluación ha planteado el peligro de desnacionalización de medios de comunicación, con el consiguiente *riesgo de pérdida de soberanía en la información recibida por la sociedad*. El nuevo gobierno deberá tener en cuenta estas realidades para *garantizar la libertad de prensa* y el resguardo de los medios nacionales.”⁴⁸

Es decir, se intentó presentar los intereses propios del multimedio como una “necesidad de la sociedad”. En igual sentido se expresó el interventor del COMFER Julio Bárbaro: “En este caso se hizo por una necesidad de *Clarín*, pero hace a una necesidad de la sociedad (...) el interés de *Clarín* y el interés de la sociedad son el mismo. Yo diría que es una *ley argentina*.”⁴⁹ Aunque el funcionario había declarado el año anterior que “la quiebra de algún medio importante nos volvió a recordar que la identidad nacional existía”,⁵⁰ refiriéndose irónicamente a la sanción de esta ley.

Asimismo, el diario *La Nación* publicó, días antes de la asunción presidencial, una declaración de la Asociación de de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA), “advirtiendo” sobre el peligro de la desnacionalización de los medios de comunicación y

⁴⁷ La Ley de Concursos y Quiebras N° 24.522 (julio de 1995), fue modificada por las leyes N° 25.563 (enero de 2002) y N° 25.589 (mayo de 2002).

⁴⁸ “El nuevo gobierno, ante los grandes desafíos”, *Clarín*, Argentina, 25 de mayo de 2003, Editorial (la cursiva es propia).

⁴⁹ En Straccia, J., *loc. cit.* (la cursiva es propia)

⁵⁰ *Ídem* nota 41.

solicitando una “legislación realista” en la materia, tras la media sanción de la Cámara de Senadores.⁵¹

Concretamente, la Ley 25.750 establece en su artículo 2° que los medios de comunicación deberán estar en manos de empresas nacionales, permitiendo la participación accionaria de capitales extranjeros hasta un 30%. Este porcentaje podrá ampliarse en reciprocidad con aquellos países con los que Argentina haya firmado Tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, siempre y cuando éstos también contemplen inversiones extranjeras en sus medios de comunicación.⁵² Se señala como excepciones a las disposiciones de esta norma a todos los medios que al momento de la sanción de la ley ya se encuentren en manos extranjeras.

Por otra parte, es el artículo 5° el que establece el “salto” a la Ley de Quiebras para los medios de comunicación enumerados en el artículo 3° (gráficos, servicios de radiodifusión y complementarios, productoras de contenidos, proveedoras de acceso a Internet y empresas de difusión en vía pública), en tanto sean de propiedad nacional. Este fue el artículo que suscitó mayores controversias, pues la Cámara de Diputados introdujo modificaciones en relación a este punto, contemplando la posibilidad de intervención judicial en el concurso de la empresa deudora, a fin de que no fuese el Poder Ejecutivo Nacional el que decidiese cuándo se exceptúa el *cram down* y cuando no. Los cambios motivaron una nueva votación en Senadores, en donde se rechazaron los retoques de la Cámara baja y se aprobó el texto original por amplia mayoría.

De este modo, la llamada “protección a las industrias culturales” evitó que las compañías de medios fuertemente endeudadas en el exterior fuesen absorbidas por sus acreedores. Sin lugar a dudas, el debate parlamentario resulta fructífero para la democracia, sobre todo a la hora de tratar temas relacionados con la comunicación. Sin embargo, no es posible dejar de subrayar el hecho de que la Ley 25.750 viene a convalidar la concentración en el sector infocomunicacional, en tanto las deudas contraídas por las empresas de medios en la época de la convertibilidad tuvieron como fin la adquisición de pequeñas compañías competidoras (estaciones de radio, canales de televisión, diarios del interior, etc.) con el objetivo de ahogar a la competencia y monopolizar el mercado. Por lo que se puede decir que esta medida se inserta en una serie que se repite desde los años noventa y que consiste en el auxilio estatal cuando las grandes corporaciones económicas se encuentran en riesgo.

⁵¹ “El capital extranjero en medios”, *La Nación*, 22 de mayo de 2003, p.10, Cultura.

⁵² Estos tratados adquirieron rango constitucional a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

Es difícil entender a veces la lógica de “contraprestación” que guía al Estado en estas disposiciones, puesto que históricamente los mecanismos legales que han contribuido a dejar a los grupos concentrados en una posición económica muy fuerte se han revelado como grandes obstáculos posteriores a la hora de intentar modificar un statu quo que los beneficia.

Así, lo que aparece como preocupante en esta ley es, no sólo que legitima la participación extranjera en las empresas de medios (hasta un 30%, salvo en el caso de existencia de tratados de inversiones recíprocas), algo que hasta entonces estaba legalmente prohibido, sino que limita la protección de las industrias culturales sólo al tema de la propiedad. En tanto se trata de sectores industriales que se caracterizan por producir mercancías que poseen una doble valencia (económica, pues se comercializan en el mercado, y simbólica, ya que vehiculan códigos culturales y representaciones del mundo), no es posible dejar de lado el tema de los contenidos. Es decir, esta disposición legal aparece como insuficiente para proteger a las industrias culturales, porque la importancia de los medios de comunicación excede la cuestión de su propiedad y abarca fundamentalmente los contenidos simbólicos que en ellos circulan.

La Ley 25.750 debería complementarse con reglamentaciones relativas a los contenidos, a fin de regular la presencia de una pluralidad de voces en los medios, tanto a nivel político como cultural y lingüístico. De lo contrario, las normativas legales seguirán siendo sancionadas para preservar a un conjunto selecto de empresarios, permitiendo que los grupos económicos más concentrados continúen ampliando su poder en detrimento de la democratización del acceso y la participación ciudadanos en los bienes y servicios de la cultura.

7. Acceso a la información: transparencia en cuentagotas

Siguiendo un orden cronológico en lo que se refiere a las medidas más relevantes implementadas en materia de comunicación bajo la administración *kirchnerista*, se destaca la sanción del Decreto 1172 el 3 de diciembre de 2003. Se trata de una normativa que regula sobre el acceso a la información de carácter estatal y que promueve la participación ciudadana en las Audiencias Públicas, así como el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial (aunque sólo puedan consultarse durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica), entre otras disposiciones.

Si bien implica un avance en el acceso a la información, que ha permitido, por ejemplo, conocer los datos acerca de los fondos y destinos de la publicidad oficial manejados por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación,⁵³ se han evidenciado numerosas dificultades a la hora de formular concretamente las solicitudes. Además, el decreto sólo rige para los organismos, entidades, empresas, sociedades y dependencias bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. Es decir, no es aplicable en el caso de los otros dos poderes del Estado ni para los Estados provinciales.

Por otra parte, según señalan Loreti y Zommer (2005), se han evidenciado retrocesos preocupantes desde su sanción: la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) se autoexcluyó de su aplicación, la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia sostuvo en dos dictámenes que en ciertos casos el decreto no tiene validez ya que prevalece lo dispuesto en el Reglamento de Procedimientos Administrativos (Decreto 1759/72), y el Ministerio del Interior ha obstaculizado el acceso a la información de organismos clave como la Dirección Nacional de Migraciones o las fuerzas de seguridad, entre otros.

Hay que destacar que el proyecto de ley de acceso a la información que permaneció durante más de tres años en algún cajón del Honorable Congreso de la Nación perdió estado parlamentario el 30 de noviembre de 2005, ya que la Cámara baja no lo trató con las modificaciones que Senadores había aprobado el 1° de diciembre de 2004, sobre la base del texto que Diputados había votado el 8 de mayo de 2003.

En suma, se trata de una medida trascendente en lo que al derecho a la libertad de expresión se refiere, en tanto éste contempla el derecho al acceso a la información que se encuentra en poder del Estado. Pero aún se registran debilidades y deficiencias en su real instrumentación,⁵⁴ desde el desconocimiento ciudadano de la existencia de este recurso, puesto que no ha sido aún lo suficientemente difundido, hasta el escaso cumplimiento por parte de los organismos implicados en la medida. La ausencia de una ley nacional que garantice el acceso a la información pública para todos los niveles estatales y la desidia parlamentaria en el tratamiento de los proyectos demuestra la falta de voluntad política que existe en pos de la transparencia gubernamental.

⁵³ Cfr. Apartado “Publicidad oficial y censura indirecta”

⁵⁴ Para un monitoreo acerca del estado de cumplimiento efectivo de lo dispuesto por el Decreto 1172/03, véase Loreti y Zommer, 2007.

8. No cambie de canal: se renuevan las licencias del 11 y el 13

En otro orden de temas, hacia fines de 2004 se concedieron prórrogas por diez años a los licenciatarios de los Canales 11 y 13. Tal como establece el artículo 41 de la Ley 22.285, una vez cumplido el lapso de quince años de duración de las licencias, contados desde la fecha de inicio de las transmisiones, los licenciatarios de estaciones de radiodifusión pueden solicitar su extensión por diez años más. Este procedimiento tiene que realizarse con una antelación mínima de treinta meses a la fecha del vencimiento y el COMFER debe responder dentro de los cuatro meses de efectuado el pedido. Asimismo, el otorgamiento de las extensiones supone el cumplimiento de lo establecido en los pliegos originarios de adjudicación, así como las obligaciones contraídas y el respeto mantenido durante la primera concesión hacia la legislación vigente.⁵⁵

El llamado a licitación para la privatización de los canales 11 y 13 se produjo el 21 de septiembre de 1989, por medio de la sanción del Decreto 830, tras las modificaciones introducidas por el artículo N° 65 de la Ley 23.696 de Reforma del Estado a la Ley 22.285, que permitieron a los propietarios de medios de comunicación gráficos nacionales acceder a licencias de radiodifusión, así como el ingreso ilimitado en las empresas licenciatarias de socios proveniente de cualquier sector de la economía. En tanto los canales se otorgaron el 29 de diciembre a Televisora Federal S.A. (conformada, entre otros, por la Editorial Atlántida) y a Artear S.A., a través del Decreto 1540/89,⁵⁶ sus vencimientos estaban estipulados para principios de 2005.

Durante el año 2004, las declaraciones de Julio Bárbaro en diversas oportunidades (“Al 13 y Telefé se los daremos *automáticamente*, porque tienen *derecho adquirido*”⁵⁷; “Si no se estudia más el caso del 11 es porque no hay un grupo argentino dispuesto a comprarlo”⁵⁸) manifestaron cuál sería la postura gubernamental en torno de la renovación de las licencias: actuar como si la ley estableciese prórrogas “automáticas” y concederlas sin necesidad de que se revise lo actuado ni de que los licenciatarios presenten sus papeles en regla.

Fue así que, el 30 de septiembre de 2004, el interventor del organismo regulador firmó la Resolución 1326/04 por medio de la cual se extendió la titularidad de la licencia

⁵⁵ Art. 42 de la Ley 22.285, B.O. 19/09/80.

⁵⁶ Para ampliar sobre el proceso de adjudicación y las ofertas presentadas véase: Baranchuk, M., “Canales 11 y 13: la primera privatización de la época menemista”, en Mastrini (ed.), 2005.

⁵⁷ En Blejman, Mariano, “El largo camino de las primeras privatizaciones”, *Página 12*, Argentina, 18 de febrero de 2004, Espectáculos. (La cursiva es propia).

⁵⁸ En R&TA, noviembre de 2004, Edición N°98. Disponible en <http://www.rt-a.com/98/98.htm>

de “LS85 TV CANAL 13” de la Ciudad de Buenos Aires a Arte Radiotelevisivo Argentino S.A.; mientras que el 17 de diciembre se hizo lo propio con la licencia de “LS84 TV CANAL 11”, cuyo titular aparecía ser Televisión Federal S.A. –a pesar de encontrarse desde hacía años en manos del Grupo Telefónica-, a través de la Resolución 1837/04, ampliándose ambas concesiones hasta el 14 de enero de 2015.

9. Capítulo 527: una tradición que se repite

Casi como esas historias que, aunque vuelvan a contarse una y otra vez, cuesta trabajo crearlas, el 20 de mayo de 2005 Néstor Kirchner firmó el Decreto N° 527. Esta normativa establece la suspensión del cómputo de los plazos de las licencias de los servicios sonoros, televisivos y complementarios de todo el país por un lapso de diez años. Es decir, en lugar de prorrogar las licencias por otra década (puesto que las principales señales de radiodifusión ya habían recibido la autorización del COMFER para extender “por única vez” y por diez años sus licencias, tal como lo estipula la ley), introduce una suerte de “ficción jurídica” (como si se pudiera *hacer de cuenta que el tiempo no transcurre*) que implanta la detención del conteo, de modo tal que los actuales licenciatarios lleguen casi a eternizarse en el control de los medios de comunicación. En otras palabras, se trata de una nueva prórroga *de facto*, pero sin necesidad de revisar el cumplimiento por parte de los licenciatarios de la legislación vigente ni de las obligaciones contraídas en los pliegos de adjudicación, tal como las prórrogas exigen.

De esta forma, todos los concesionarios de medios de radiodifusión, desde quienes habían accedido a licencias aún antes de la sanción de la Ley 22.285 y se acogieron luego a la prórroga establecida por el art. 112⁵⁹ de dicha normativa, pasando por aquellos que obtuvieron licencias antes del fin de la última dictadura militar (como Canal 2 y Canal 9), los que fueron privatizados bajo el *menemismo* y a quienes recientemente se les había otorgado diez años de extensión (canales 11 y 13), hasta quienes acababan de obtener la concesión de alguna frecuencia (por ejemplo, Nostalgie Amsud S.A., integrada por Mario Pergolini, para explotar la FM 106.9 MHz),⁶⁰ fueron beneficiados con “diez años de

⁵⁹ El art. 112 de la Ley 22.285 establece que “los particulares que a la promulgación de esta Ley se hallaren prestando el servicio con licencia vigente o como continuación de una vencida, podrán solicitar, por esta única vez, su renovación, por los plazos establecidos en el art. 41 (...).”

⁶⁰ Por medio del Decreto N°293, el 11 de abril de 2005 se aprobaron los actos del concurso público para la adjudicación de la frecuencia 106.9 MHz, convocados durante la gestión del Gustavo López al frente del COMFER (Res. N° 1138-COMFER/01, con ref.: Decreto 883/01). Resultó adjudicataria Nostalgie Amsud S.A., integrada por 4K Holding S.A. (cuyos socios mayoritarios eran Mario Pergolini y Diego Guebel) y

gracia”, mientras las críticas y los cuestionamientos hacia los contenidos emitidos por los medios iban en aumento (cfr. Capítulo III).

En términos de Oszlak y O’Donnell (1984), es posible afirmar que la “cuestión” o asunto socialmente problematizado en lo que a la radiodifusión se refiere era el inminente vencimiento de los plazos de las licencias de los canales de televisión y de los servicios complementarios. El ciclo vital de esta cuestión ha recorrido un largo camino, desde su institución en problema hasta su resolución por medio de la sanción del Decreto 527/05, a lo largo del cual distintos actores tomaron posición. A continuación, se analizarán los antecedentes de la normativa, así como la situación de los actores involucrados en ella (el Estado Nacional y sus dependencias, y el sector privado).

a. Un expediente de larga data

Resulta interesante analizar el expediente de trámite que antecede a la firma del Decreto 527.⁶¹ La gestión se inició el 7 de abril de 2003, bajo la intervención de Carlos Caterbetti en el COMFER, a poco más de un mes antes de la llegada de Néstor Kirchner a la Presidencia. El Expediente 499-COMFER/2003 fue caratulado como tal el día 9 de dicho mes y recién dos años después, por razones de “necesidad y urgencia”, se resolvió su sanción por decreto el 20 de mayo de 2005.

Si bien el dictado de decretos por motivos de necesidad y urgencia (DNU) se encuentra contemplado dentro de las facultades que la Constitución Nacional le concede al Poder Ejecutivo,⁶² se entiende que en un plazo semejante hubo tiempo suficiente como para seguir los trámites ordinarios previstos por la Carta Magna para la sanción de las leyes, con el necesario debate parlamentario de los representantes elegidos democráticamente que dicho procedimiento implica.

En este sentido, la jurisprudencia asentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha puesto de manifiesto que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente *facultades legislativas que, en principio, le son ajenas*, es necesaria la

varios accionistas, como Aníbal Vigil y Hernán Gómez Bengoa, entre otros. El 6 de septiembre de 2005 se le asignó provisoriamente a la firma concesionaria la frecuencia 104.3 MHz (Res. 1100-COMFER/05), confirmada por Decreto 1211/06 un año después (12/09/06).

⁶¹ Para otro análisis sobre el Expte. 499/03 véase Espelet, Josefina, “La Radiodifusión en el gobierno de Kirchner: El Decreto 527/05 como emergente de su Política de Comunicación”, tesina de grado de la carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales – UBA, mimeo, 2007.

⁶² El art. 99, inc. 3, de la C.N. establece: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen en materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.”

conurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, *que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o de desastres naturales* que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una *urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente*, en un plazo incompatible con el que demanda el criterio normal de las leyes (...) [puesto que] la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.”⁶³

En el caso del Decreto 527, ninguna de estas dos circunstancias se comprueba, puesto que las Cámaras del Congreso han logrado reunirse en numerosas oportunidades desde entonces y, si la premura esgrimida para su sanción hubiese sido tal, se habría promulgado la medida cuando lo solicitó el interventor Caterbetti. El 7 de abril de 2003 este funcionario encomendó a la Dirección Nacional de Planeamiento y Desarrollo del COMFER la redacción un proyecto de decreto que estableciera “las suspensión por el término que se fije los plazos de las licencias o sus prórrogas”, fundamentado sobre la base de la crítica situación económico-financiera de las empresas de radiodifusión para garantizar la regularidad de los servicios. Dicho proyecto fue elevado a la Dirección General de Asuntos Legales y Normativa el día 10 de abril.

A partir de allí, sintetizaré el recorrido y evolución del expediente de alrededor de noventa fojas diciendo que desde el COMFER fue enviado para su consideración a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, encabezada entonces por José Pampuro (luego, ministro de Defensa cuando asumió Kirchner), y a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Subsecretaría de Asuntos Legales de la Secretaría Legal y Técnica. En esta dependencia se hicieron una serie de consideraciones al anteproyecto de decreto (Provisorio N° 1107/03), entre las que se destacan “la procedencia y conveniencia” de que la Administración Pública se oriente según la jurisprudencia establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la observación relativa a la necesidad de colocar un plazo acotado en el tiempo a la “emergencia económico-financiera de los servicios de radiodifusión.” Más allá de esto, se señala que el proyecto no merece objeciones desde el punto de vista legal, en tanto sea sancionado siguiendo lo establecido en el art. 99 inc. 3 de

⁶³ Considerando 9° del fallo “Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional – Administración Nacional de Aduanas s/acción de amparo”, Expte. V.916.XXXII, 19-08-1999 (la cursiva es propia).

la C.N. (fojas 15/17). De aquí fue enviado a la Procuración del Tesoro de la Nación, la que aconsejó, con fecha 3 de junio, que las nuevas autoridades electas tras los comicios presidenciales de abril de 2003 reexaminasen la medida, pues la normativa en cuestión “es de resorte exclusivo de la autoridad política” (fojas 26/28). Desde Legal y Técnica el expediente fue devuelto con pocas observaciones, principalmente de carácter técnico-formal, tras lo cual, el 21 de agosto, el subsecretario general de la Presidencia Carlos Kunkel envió al COMFER la Resolución de la Cámara de Diputados de la Nación en la que ésta resolvió “expresar su preocupación” ante la posibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte la suspensión del cómputo de las licencias por diez años (Expte. 1519-D-03, 16/07/03). Por el contrario, una comunicación procedente del Senado de la Nación dirigida a Kirchner indicaba que se “vería con agrado” que el PEN “declare la emergencia económica de los medios de comunicación del interior del país, con el objeto de garantizar la continuidad del derecho a la información y a la libertad de expresión” (Expte. 1966-S-03, 17/9/03).

A partir de esto puede observarse claramente la presencia de actores diversos dentro del Estado Nacional, involucrados en la “cuestión” con intereses disímiles. Por un lado, el Poder Ejecutivo (en sus distintas dependencias) promueve la sanción del decreto, por medio de amplias justificaciones que se basan, principalmente, en la crisis post 2001 instalada en todos los niveles de la sociedad, la que habría tenido un impacto negativo sobre las economías de los licenciarios de medios de radiodifusión, implicando en algunos casos el recurso al remedio concursal.

En esta línea, dentro del Poder Legislativo la Cámara de Senadores apoya la sanción de una medida que tenga en cuenta esta situación, fundamentando que con ello se garantizarían la continuidad de los derechos de información y libertad de expresión.⁶⁴ Por el contrario, dentro del mismo Poder Legislativo, la Cámara de Diputados manifiesta su preocupación ante la posible promulgación de la medida, lo que señala no sólo la divergencia de posturas entre los actores del Parlamento sino también el poco peso que la opinión de la Cámara baja ha tenido en esta cuestión, ya que la tramitación del Expediente 499/03 ha continuado haciendo caso omiso de esta observación.

⁶⁴ Sin embargo, tal como se adelantó en la introducción y como se explicitará más adelante (cfr. “Publicidad oficial y censura indirecta”), dentro de las posibles interferencias con el correcto ejercicio de estos derechos se destaca la concentración de la propiedad de los medios, en tanto atenta contra la expresión de una pluralidad de voces. Y si hay algo con lo que el Decreto que aquí se discute ha contribuido enormemente, es con el mantenimiento de dichos procesos de concentración, legalizando la continuidad de los grupos económicamente más concentrados en la titularidad de las licencias de radiodifusión.

Es así que, luego de un período de un año y siete meses en el que no se adjuntaron nuevas fojas, el 22 de marzo de 2005 el trámite se reactivó desde la Jefatura de Gabinete de Ministros. En nota al ministro de Economía y Producción Roberto Lavagna se adjuntan la mencionada comunicación del Senado, la opinión de la Secretaría de Medios de Comunicación acerca de que la cartera de Economía es la encargada de expedirse en la materia y dos escritos anteriores de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales de la Jefatura de Gabinete, con fechas 11 de febrero de 2004 y 14 de febrero de 2005, en los que se dirigen al ministro de Economía en los mismos términos y que, aparentemente, no han obtenido respuesta.

A continuación (fojas 50/51), se halla una carta dirigida a Alberto Fernández por parte de las principales asociaciones privadas de tele-radiodifusores del país. Con fecha 29 de marzo de 2005, los presidentes de la Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC), la Asociación de Teleradiodifusoras Privadas Argentinas (ATA), la Asociación de Radios Privadas Argentinas (ARPA) y la Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Independientes (CEMCI), desean “*compartir*” con el jefe de Gabinete su “*diagnóstico acerca de la situación de convaleciente vulnerabilidad por la que se encuentra atravesando nuestra industria y de los caminos que consideramos oportunos explorar para abordarla.*” De este modo, solicitan explícitamente que Fernández “*arbitre los medios necesarios para suspender, por un plazo de diez años, los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas...*”, justificando su pedido en que “*los medios de comunicación –orientados básicamente al mercado interno- han sido uno de los sectores más golpeados por la intensa recesión sufrida, lo que ha provocado situaciones de rentabilidad negativa en la mayoría de las empresas*”, razón por la que han incurrido en el endeudamiento externo, originado en “*la necesidad de contar con una infraestructura técnica actualizada y acorde con las obligaciones de prestación asumidas*”, motivo por el cual muchas compañías “*se vieron en la necesidad de recurrir a la utilización del remedio concursal o se valieron de mecanismos preventivos extrajudiciales para poder encarar la renegociación de sus pasivos.*”

Asimismo, en la carta se destaca la reciente sanción de la Ley 25.792 con relación al accionar del Estado Nacional en lo que a la debacle post 2001 se refiere, por medio de la cual se prorrogó la “*emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria hasta el 31 de diciembre de 2005*”, modificando el artículo 1° de la Ley 25.561. En tal sentido, se alega que “*hoy, pasado lo peor de la crisis, (...) la situación*

de los medios audiovisuales necesita de un horizonte de previsibilidad que involucre los plazos mínimamente necesarios para recomponer su salud financiera”, en el entendimiento de que los medios de comunicación revisten de “interés público” (art. 4 de la Ley 22.285), para así lograr “la regularidad de la prestación y asegurar la contribución que realizan los servicios de radiodifusión para el desarrollo social y económico de la sociedad.”

He citado en extenso esta nota que integra el Expte. 499/03 y en cursiva, puesto que dos meses después de su envío se sancionó el Decreto 527/05, en cuyos considerandos se utilizan *exactamente los mismos términos* de la carta que antecede y que lleva las firmas de los cuatro presidentes (Burzaco, Fontán Balestra, Rébora y Rendo) de las asociaciones que nuclean a los medios privados del país.

De este modo, la estrecha vinculación entre el regulador (Estado) y los regulados (privados) queda suficientemente demostrada, en tanto las justificaciones para la sanción de un decreto de necesidad y urgencia que concede diez años extra –pues ya se han cumplido los plazos estipulados por ley- a todos los licenciarios de servicios de radiodifusión, consisten fielmente y casi sin cambios gramaticales en los motivos y los términos esgrimidos por éstos.

b. De absurdos y justificaciones

A partir de esta solicitud el expediente de marras se resuelve rápidamente. Con fecha 4 de abril de 2005, el interventor y el coordinador general del COMFER envían a Alberto Fernández un informe solicitado por éste, en el que se detallan los vencimientos definitivos de todas las licencias de los servicios de radiodifusión sonora (amplitud modulada, frecuencia modulada y televisión). Se adjunta también una descripción del estado general del sector, en donde vuelven a pormenorizarse los efectos de la crisis económica sobre indicadores tales como publicidad o cantidad de abonados que han registrado “descensos estrepitosos”, sumado al problema de la clandestinidad y a la presión fiscal que recae sobre los licenciarios “llegando a implicar indirectamente una coerción o barrera económica a la libre expresión” (fs. 65). Asimismo, se especifica la situación jurídico-patrimonial de algunas empresas y se agregan los argumentos que sustentan la procedencia de la suspensión del cómputo de las licencias, entre los que se destacan que el bien jurídico bajo tutela “no es otro que el configurado por la contribución ineludible que los medios de radiodifusión comportan para el desarrollo social, cívico y económico de la sociedad en general” y que los concesionarios “han cumplido, pese a la crisis que atravesó

el país, con sus obligaciones mandadas por ley, que son (art. 9 de la 22.285) las de asegurar la regularidad en las transmisiones, el cumplimiento de horarios de programación y el mantenimiento de la infraestructura técnica” (fs. 66-67).

De esta forma, se solicita nuevamente (el 26/5/05) a la Dirección Nacional de Planeamiento y Desarrollo del organismo regulador, la elaboración del proyecto de decreto de necesidad y urgencia, que es elevado a la Secretaría General de la Presidencia el 18 de mayo de 2005.

Resulta curioso que luego de dos años de idas y vueltas, nuevamente se esgrima entre los presupuestos que justifican el dictado de la medida el hecho de tratarse de “una situación excepcional que, por su urgencia, impide seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes” (fs.72), así como las expresiones antedichas, que formulan asombrosas relaciones entre presiones fiscales y libertad de expresión, o invocaciones sobre los cumplimientos de los licenciatarios, contradictorios con lo que sucede diariamente en las transmisiones y con la cantidad de multas acumuladas que poseen por violaciones de horarios y contenidos.

Desde la mencionada Dirección de Planeamiento se agregan al proyecto dos “obligaciones” que los licenciatarios deberán cumplimentar: se comprometerán a proponer una programación de contenido cultural y educativo, y a introducir nuevas tecnologías para una más eficiente prestación de los servicios de radiodifusión. Estas contrapartidas fueron plasmadas en el artículo 3° del Decreto 527/05, estipulándose un plazo de dos años para que sean elevados al COMFER, a fin de ser aprobados “un espacio de programación que contribuya a la defensa de la cultura nacional y a la educación de la población” y “un plan de incorporación de nueva tecnología, como la digital.”

Más allá del tiempo que demandó la reglamentación de la medida (se produjo en abril de 2007, Resolución 214-COMFER/07, es decir, casi *otros* dos años después), más allá de que muchos de los planes requeridos no se presentaron (el plazo para hacerlo venció el pasado 24 de mayo de 2007), hay que remarcar que las mencionadas “contrapartidas” invocadas por el decreto resultan verdaderas perogrulladas. En lo que a la exigencia cultural se refiere, no es lógico pedir que el mercado se ocupe de lo que el Estado debería encargarse de promover. Tampoco es razón suficiente la exigencia tecnológica, puesto que es un implícito el que los licenciatarios inviertan y se actualicen en esta materia, siendo los avances e innovaciones en este campo de una velocidad increíble, por lo que si este fuera un argumento válido para otorgar prórrogas las licencias deberían ser eternas.

Sin embargo, todas estas consideraciones parecieron pasarse por alto cuando el presidente Néstor Kirchner, en acuerdo general de ministros, firmó el 20 de mayo de 2005 el Decreto N° 527, por medio del cual determinó:

Artículo 1° — Suspéndense por el plazo de DIEZ (10) años los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el artículo 41 de la Ley N° 22.285 y sus modificatorias. Los términos se reanudarán automáticamente vencido el plazo de suspensión antes citado.

Artículo 2° — En ningún caso la suspensión dispuesta en el artículo 1° impedirá la aplicación del régimen sancionatorio contemplado en la Ley de Radiodifusión.

A caballo de la “nacionalidad”, Kirchner justificó, en un breve acto llevado a cabo en el Salón Blanco de la Casa Rosada, la sanción de una medida de tales características en la necesidad de que los medios “estén en manos de empresarios nacionales” y de que las compañías gocen de “mayor estabilidad” para lograr la inversión tecnológica necesaria para llegar a la digitalización de la televisión y la radio (cfr. Capítulo III)

Aunque se encuentran entre los principales beneficiarios de la norma los españoles del Grupo Admira (Telefónica) y del Grupo Prisa, y los mexicanos del Grupo CIE,⁶⁵ la normativa vino a subsanar otros objetivos e intereses, dentro de los que se destacan efectivamente la “mayor estabilidad”, pero para renegociar compromisos de licenciatarios fuertemente endeudados.

c. De actores, favores y presunciones

Al momento de analizar quienes fueron los actores privados principalmente beneficiados por el decreto, no quisiera dejar de resaltar un detalle interesante que se desprende del Expediente. Las idas y venidas de fojas entre dependencias estatales sobre la sanción de la medida sufrieron una interrupción importante entre 2003 y 2005, tras lo cual el movimiento se reavivó con una nota enviada desde la Jefatura de Gabinete de Ministros al Ministerio de Economía (con fecha 22 de marzo), reiterando una comunicación anterior (del 14 de febrero) en la que se solicitaba a dicha cartera opinión sobre el tema.

El escrito, que lleva la firma del subsecretario de Relaciones Institucionales de la Jefatura de Gabinete, es anterior a la carta enviada por las asociaciones privadas de tele-

⁶⁵En ese momento el Grupo Admira era licenciatario de Telefé, el Grupo Prisa poseía Radio Continental y FM Hit, y el Grupo CIE era el titular de las licencias de Radio Splendid, América, Rock&Pop, Metro, Aspen y Blue.

radiodifusores a Alberto Fernández (29 de marzo), en la que se le solicita arbitre los medios necesarios para proceder a la suspensión de marras. Esto permite conjeturar que, más allá de la información escrita, existieron comunicaciones previas entre los actores, y/o que el pedido en cuestión fue efectuado también por otros interesados, como para que el trámite se reactivara luego del extenso lapso en que estuvo detenido, antes de la solicitud formal de las asociaciones de medios.

En este sentido, allá por julio de 2003, Julio Bárbaro había declarado: “Ayer los empresarios me dijeron ‘necesitamos que nos renueven las licencias’. Yo les contesté que lo haríamos una vez que nos ayudaran a hacer una ley. Y esto sí es una chicana: es el poder del Estado para decir que si no ayudan con la ley, el Estado no ayudará con las licencias.”⁶⁶

Aunque todavía no se sancionó una nueva ley y esto no haya sido un impedimento para las “ayudas” estatales, hay que subrayar que en ese momento existían una serie de actores que precisaban de manera perentoria la extensión del plazo de sus licencias, debido a que su situación jurídico-patrimonial se encontraba en Acuerdo Preventivo Extrajudicial (APE) o en concurso preventivo.⁶⁷ Entre estos se destacaban los cableoperadores Cablevisión y Multicanal (en APE) y los canales de televisión abierta 2 y 9 (concurados), cuyas licencias se encontraban próximas a vencer: el permiso de explotación concedido a los cableoperadores caducaba en 2006, mientras que las prórrogas otorgadas a los canales finalizaban en 2009, en el caso de Canal 9, y en 2012, en el caso de Canal 2. Con acreedores ejerciendo presión, todas estas licencias se encontrarían en mejores condiciones para renegociar sus deudas si contasen con diez años más de plazo, ya que los vencimientos de pagos excedían los términos de las concesiones.

Se ha comentado que la reactivación del trámite tuvo que ver con la solicitud efectuada por el empresario de Daniel Hadad, licenciataria de Canal 9 en ese momento. Se halla, en este sentido, una breve información publicada por el diario *La Nación*, el 19 de febrero de 2005, en la que se señala que el gerente general del canal pidió al jefe de Gabinete, Alberto Fernández, “la extensión anticipada de su licencia por diez años más”, a

⁶⁶ *Ídem* nota 41.

⁶⁷ Los APE son acuerdos celebrados entre el deudor y sus acreedores con una finalidad preventiva y sin intervención judicial, pues lo que se busca es acordar para evitar un proceso concursal. Éstos deben ser luego homologados judicialmente. Por el contrario, los concursos preventivos implican una cesación de pagos por parte de una empresa, por lo que ésta decide presentarse a concurso a fin de salvarla y que los acreedores no soliciten su quiebra. El concursando permanece en posesión de los bienes y al frente de la administración de la compañía, a diferencia de lo que sucede en la quiebra, en la que queda desapoderado de éstos.

lo que el COMFER respondió a Fernández sobre la inviabilidad del pedido.⁶⁸ De ser ciertos estos datos, es posible conjeturar que la reactivación del expediente del COMFER podría haber estado relacionada con esta solicitud.⁶⁹

De este modo, luego de la firma del Decreto 527/05, el mapa de medios de los principales licenciatarios de canales de televisión abierta quedó conformado de la siguiente manera:

- a) **LS83 TV Canal 9** (Cap. Fed.): Si bien el titular de la licencia continuaba siendo Telearte S.A. Empresa de Radio y Televisión (integrada originalmente por Rogelio Pianezza y Alejandro, Viviana y Mirta Saúl Romay), su adjudicatario por Decreto 2776/83 del 25 de octubre de 1983, cuya prórroga por diez años -según lo establecido por el art. 41 de la Ley 22.285- fue concedida el 23 de abril de 1998, por medio de la Resolución 303-COMFER/98; la firma cambió de manos en numerosas oportunidades, sin que por ello se modificasen los registros del COMFER.⁷⁰ En tanto el vencimiento de la última prórroga estaba previsto para el 25 de mayo de 2009, a partir del Decreto 527/05 la licencia del canal se extiende hasta el año 2019.
- b) **LS84 TV Canal 11** (Cap. Fed.): Bajo titularidad de Televisión Federal S.A. (aunque se encuentre en manos del Grupo Admira, de Telefónica), el canal había sido adjudicado por Decreto 1540/89 (privatización menemista) y su licencia prorrogada el 17 de diciembre de 2004 (Resolución 1837-

⁶⁸ “Prórroga”, *La Nación*, Argentina, 19 de febrero de 2005, página 13, Cultura.

⁶⁹ Además, como se verá en el Capítulo III, el diario *Infobae*, también propiedad de Daniel Hadad en ese momento, fue uno de los pocos que no publicó la noticia de la sanción del Decreto, cuyo “desconocimiento” queda por demás descartado.

⁷⁰ Hacia el año 2000, luego de innumerables operaciones difíciles de rastrear, la sociedad CEI-Telefónica se dividió las empresas que había adquirido de forma conjunta, entre las que se encontraba Telearte S.A., que permaneció en manos de Telefónica. En tanto el grupo español se quedó también con Canal 11, en el año 2002 debió vender el 9 (la ley prohíbe tener dos servicios de radiodifusión del mismo tipo en igual área de cobertura) y el comprador resultó ser un consorcio integrado por Daniel Hadad y otros, quienes adquirieron el canal por poco dinero (se habló de U\$S 3 millones en efectivo más U\$S 9 millones en espacios publicitarios futuros), asumiendo una deuda importante cuyo principal acreedor pasaba a ser Telefónica. Las cuatro sociedades que integraban Canal 9 (Telearte, Televisión ABC, Prime Argentina y HFS Media) se presentaron en concurso preventivo y lograron una quita del 68% sobre una deuda bruta de U\$S 40 millones. Así, la deuda post concursal se redujo a los U\$S 12 millones.

Entre 2002 y 2007 Hadad tuvo como socios, en distintas épocas, a empresarios como Constancio Vigil, Fernando Sokolowicz, Benjamín Vijnovsky, Claudio Belocoppitt y Raúl Moneta, quien llegó a tener el 50% de la empresa que Hadad luego le volvió a comprar. En 2007 el empresario le vendió el 80% del canal al mexicano Angel González, por un monto de U\$S 65 millones, entre el efectivo recibido y la deuda de la empresa, y Hadad quedó al frente de la división de noticias, lo que le permite mantener la sinergia con el resto de sus medios: Radio 10, las FM Mega, Vale, Pop y Amadeus, los sitios 10musica.com y 10tango.com, el portal Infobae.com y, ahora también, la señal de noticias C5N.

COMFER/04) hasta el 14 de enero de 2015. Por lo tanto, tras el 527 su concesión se extiende hasta el año 2025.

- c) **LS85 TV Canal 13** (Cap. Fed.): Su titular es Arte Radiotelevisivo Argentino (Artear S.A.) del Grupo Clarín. Fue privatizado por medio del mismo decreto que el canal anterior, prorrogado por Resolución 1326-COMFER/04 hasta el 14 de enero de 2015. Su vencimiento es ahora en el año 2025.
- d) **LS86 TV Canal 2** (La Plata): En los registros del COMFER su titular es América TV S.A., cuya composición accionaria, al momento de la sanción del Decreto 527/05, era 50,5% del Grupo Ávila Inversora y 49,5% del Grupo UNO (Vila-Manzano). La licencia original fue concedida en 1983 por medio del Decreto N° 2811 y su prórroga reglamentaria otorgada el 13 de diciembre de 2002, por Resolución 952-COMFER/02. En tanto su vencimiento estaba estipulado para el 31 de diciembre de 2012, luego del Decreto 527/05 éste se ha extendido hasta el año 2022.

d. De regulados que regulan

No es un hecho que sorprenda, pues no constituye una novedad en el modo de regular la comunicación en democracia. El Decreto 527/05 se enmarca en una larga tradición que se remota a principios de los años noventa y que consiste en reglamentar sobre la radiodifusión por medio del recurso a los decretos de necesidad y urgencia, sin debate parlamentario, sin participación de sectores sociales, sin pluralidad de opiniones y sin tener en cuenta los intereses ciudadanos.⁷¹

La promulgación de esta normativa contribuye a mantener y consolidar la estructura de medios heredada (Marino, 2005), en tanto permite a sus licenciarios casi eternizarse en su control. Y dicha eternidad se remonta, en algunos casos, a licencias vigentes aún antes de la sanción de la Ley de Radiodifusión en 1980, puesto que por aquel entonces los miembros de la Junta Militar permitieron a los particulares que se hallaban

⁷¹ Según un relevamiento del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas (Ceppa), a lo largo de su mandato Kirchner firmó en total 249 DNU, mientras que sólo envió al Congreso 176 proyectos de ley. Estos números superan la cantidad de decretos emitidos bajo el segundo mandato de Menem, los que sumaron 144, mientras que en diez años el mandatario riojano firmó unos 370. En Serra, Laura, “Más decretos que leyes en el Congreso de Kirchner”, *La Nación*, Argentina, 10 de septiembre de 2007, p. 1, Política.

Si bien existe una Comisión Bicameral Permanente, tal como lo establece la C.N., encargada de expedirse acerca de la validez de los DNU, lo cierto es que ésta posee mayoría oficialista y en general no analiza si los decretos reúnen las condiciones excepcionales para su dictado. Además, la ley que regula los alcances de la intervención del Congreso frente al dictado de DNU establece que ambas cámaras deben expedirse en el mismo sentido para rechazar un decreto, con lo que no es suficiente que una sola de ellas se oponga.

prestando servicios al momento se su sanción solicitar una renovación “por única vez” (argumento tan inútil como ninguneado) según los plazos establecidos en el artículo 41 de la 22.285 (es decir, quince años con posibilidad una “única” prórroga por otros diez).⁷²

De este modo, esta normativa es fiel exponente del proceso re-regulatorio propio de la época neoliberal, en la que los Estados adoptan mecanismos legales que sean afines a los intereses de los grupos económicamente más poderosos. En este sentido, la sanción de este decreto ha coadyuvado a robustecer la concentración en el sector de los medios de comunicación en Argentina.

La cercanía regulador/regulado ha quedado ampliamente demostrada a partir del análisis del Expte. 499/03, en donde la proximidad entre ambos actores es tal que hasta llegan a utilizar las mismas expresiones y argumentos en sus presentaciones. El poder político, económico y social de las empresas de medios parece poseer una magnitud semejante a la del Estado, al punto de generar una situación en la que los roles de regulador y regulado dejan de distinguirse, enfrascados en la lógica de los “favores” mutuos. En este caso, los sectores privados no se limitaron a solicitar la prórroga a las autoridades competentes, sino que también establecieron los términos y condiciones en las que ésta debía implementarse.

Así, la vinculación estrecha entre reguladores y regulados aparece como el rasgo distintivo de las políticas públicas en materia de comunicación en Argentina. Y el pacto o compromiso bilateral entre ambos actores se mantendrá mientras perduren las condiciones favorables para los privados, o hasta que éstos requieran de una nueva reglamentación que resguarde sus intereses económicos.

El Decreto 527, además de condicionar el mapa de medios a futuro y consolidar los rasgos del sistema tal cual se encuentra, significa una clausura a la posibilidad de discutir un marco democrático para regular a la radiodifusión en nuestro país. Ya lo señaló en su momento el interventor del COMFER: “Si se les diera la continuidad [a los actuales licenciatarios] antes de la ley, sería un problema enorme...”.⁷³ Y lo es, en tanto deja a múltiples organizaciones sociales fuera del debate por una nueva ley de radiodifusión, y a los sectores privados con un poder cada vez mayor y más concentrado, que torna cada vez más difícil cambiar las reglas del juego.

⁷² Artículo 112 de la Ley N°22.285.

⁷³ *Ídem* nota 41.

10. Radio: desdoblamiento de frecuencias

Siguiendo el orden cronológico de las medidas más trascendentes implementadas en materia de radiodifusión al promediar el mandato *kirchnerista*, hay que señalar que el 21 de junio de 2005 se sancionó el Decreto 703 a los efectos de permitirle a Radiodifusora Del Plata S.A., titular de LS10 Radio del Plata, escindir en dos licencias independientes sus frecuencias AM 1030 KHz. y FM 95.1 MHz. Se trata de una medida inédita, puesto que legalmente debían explotarse como una sola licencia y empresa.

Entre los argumentos para la promulgación de la normativa se señalan que en 1969, año en que se concedió la licencia en cuestión, “los servicios de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia eran considerados accesorios y complementarios de los servicios de radiodifusión sonora por modulación de amplitud”. En tanto las emisoras AM eran las que contaban con mayor interés publicitario y valor comercial, con su explotación conjunta se buscaba promover el mercado de las FM. Pero como hoy la situación es distinta y las frecuencias AM y FM “se adjudican, desde hace tiempo, de manera independiente”, el decreto establece no encontrar obstáculos para que el titular de la licencia separe un derecho económico de otro.

En realidad, lo que está por detrás del dictado de este decreto es una irregularidad cometida cuando Ideas del Sur S.A., propiedad del empresario Marcelo Tinelli, adquirió sólo la mencionada frecuencia AM al Grupo CIE, en el marco de la estrategia de los inversores mexicanos por conservar únicamente las frecuencias moduladas de las radios que poseen en el país (aunque siguiesen en infracción con relación a lo establecido en el art. 43 inc. ‘b’ de la Ley 22.285).

De este modo, el decreto no sólo subsana la anomalía sino que abre el camino para la negociación futura de las estaciones AM y FM de forma separada. Esto implicaría que al término de las licencias vigentes las emisoras podrían ser concesionadas a personas distintas, con lo que potencialmente cabrían mayores posibilidades de participación, al multiplicarse la cantidad de estaciones a concursarse. Pero el condicional no es casual, en tanto el Decreto 703/05 sólo regula para la emisora en cuestión, y también habilita una transferencia de acciones más sencilla entre los históricos grupos dominantes.

Lo cierto es que esta medida constituye un claro ejemplo del modo en que históricamente se ha regulado la radiodifusión: siguiendo la política del hecho consumado. Es decir, primero manda el mercado (el grupo Ideas del Sur adquiere la frecuencia AM) y

luego aparece el Estado por detrás para regular en favor de los privados (firma un decreto de necesidad y urgencia que determina la posibilidad de escisión de las licencias).

11. Modificaciones en fetas: la reforma del artículo 45

El interventor del COMFER, Julio Bárbaro, ha señalado que la única forma de cambiar la ley de radiodifusión que data de la dictadura es “hacerlo en fetas, como el jamón”.⁷⁴ Y, salvo por la aciaga comparación, es posible afirmar que tiene razón, puesto que los escasísimos y contados avances producidos en este sentido se han realizado de este modo, por medio de “parches”, en “tajadas”, y sin una política pública que promueva una reforma integral que permita democratizar las comunicaciones.

Entre las enmiendas que la Ley 22.285 ha sufrido desde su sanción, destaca en el segundo semestre del año 2005 la promulgación de la Ley 26.053. Esta normativa, sancionada el 17 de agosto de 2005 (B.O. 15/09/05), establece una modificación al artículo 45 de la Ley de Radiodifusión a fin de permitir que toda persona física o jurídica pueda acceder a la titularidad de una licencia, posea o no fin de lucro.

Hasta entonces, el primer párrafo del artículo señalado determinaba que las licencias “se adjudicarán a una persona física o a una sociedad comercial regularmente constituida en el país”, limitando la posibilidad de ser licenciatarios a quienes tuviesen una finalidad comercial. Dicha frase ha sido objeto de numerosos cuestionamientos y demandas que han llegado hasta los máximos órganos de decisión del Poder Judicial, obteniendo declaraciones de inconstitucionalidad por parte de la justicia federal de Córdoba y de Jujuy, y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En la causa caratulada “Asociación Mutual Carlos Mujica c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional – COMFER) s/ amparo”,⁷⁵ el máximo Tribunal de Justicia de la Nación confirmó, con fecha 1º de septiembre de 2003, el fallo de la Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, contra el cual el COMFER interpuso el recurso extraordinario. El dictamen estableció que la exclusión de la Asociación Mutual Carlos Mujica para ser prestadora de la estación sonora de frecuencia modulada “Radio Comunitaria La Ranchada”, que funciona desde 1989, incurre en “una irrazonable limitación al derecho a expresarse libremente y de asociarse” (considerando 8º) y que “ni de la exégesis de la ley 22.285 ni de los argumentos expuestos por el COMFER surge una

⁷⁴ En “El artículo 45 da que hablar”, *La Nación*, Argentina, 25 de septiembre de 2004, P.16, Cultura.

⁷⁵ Expte. A. 215. XXXVII.

razón de alto valor social que justifique bloquear un derecho constitucional” (considerando 10°). Agrega que la participación de asociaciones mutuales en este tipo de concursos “facilita el pluralismo de opiniones que caracteriza a las sociedades democráticas, e importa un verdadero contrapeso o poder equilibrador de los grupos económicos” (considerando 13°) y que de la ley de asociaciones mutuales (N° 25.374) surge el reconocimiento del carácter empresarial de dichas entidades, aunque no posean finalidad lucrativa, por lo que “resulta arbitrario el criterio de discriminación en que el COMFER sustenta tal exclusión” (considerando 14°).

En suma, el fallo concluye que el párrafo primero del art. 45 de la Ley de Radiodifusión y las normas dictadas en su consecuencia resultan violatorias de los arts. 14, 16, 28 y 75 inc. 23 de la Constitución Nacional, y del art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que es declarado inconstitucional. Pero, como todo dictamen, si bien la resolución de la Corte sienta un precedente, es aplicable sólo al caso en cuestión,⁷⁶ por lo que la inclusión de las asociaciones sin fines de lucro para la prestación de servicios de radiodifusión requería de la transformación del mencionado artículo de la ley.

Recién dos años después de la resolución del Alto Tribunal, el Senado de la Nación otorgó la sanción definitiva al proyecto y se promulgó la Ley N° 26.053, que establece que “las licencias se adjudicarán a una persona física o jurídica regularmente constituida en el país”, quien deberá mantener una serie de requisitos mientras dure la concesión, que no alteran en lo esencial el contenido del originario artículo 45: nacionalidad argentina (sólo que con la modificación se requiere una antigüedad mínima de cinco años y no de diez), idoneidad cultural, capacidad patrimonial, no ser deudor, no ser funcionario público ni magistrado judicial, y no tener vinculación jurídica societaria con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras, salvo en el caso de acuerdos de reciprocidad con otros países.

Si bien la sanción de una normativa legal que desvincula a la comunicación de la actividad comercial es un paso importante para permitir el acceso de sectores sociales históricamente relegados en la prestación de servicios de televisión y radio, su debate y promulgación no estuvieron exentos de controversias. Entre ellas, la redacción del inciso final del nuevo artículo 45, que establece expresamente que las empresas prestadoras de servicios públicos quedan excluidas de la posibilidad de acceder a las licencias, salvo en el supuesto de que no exista otro prestador en el área. Y en el caso de resultar adjudicatarias,

⁷⁶ La CSJN se expresó en igual sentido en el fallo “Cooperativa de S. Pu y S. Villa Santa Rosa Ltda. c/ E.N. – Poder Ejecutivo (COMFER) s/ acción declarativa de certeza”, el 8/9/03 (Expte. C. 3541. XXXVIII).

deben además cumplir con una serie de requisitos: llevar una contabilidad separada entre las prestaciones del servicio público y las del servicio licenciado, y someterse a un régimen de prácticas anticompetitivas previa revisión del COMFER, que incluyen la prohibición de efectuar subsidios cruzados y de negar a los competidores el acceso a su infraestructura de soporte (postes, mástiles, etc.).

En primer lugar, se suscitó un debate en torno de las innegables presiones ejercidas por parte de las grandes corporaciones de medios para determinar esta exclusión, puesto que las cooperativas de servicios públicos son, por capacidad económica, las únicas entidades sin fines de lucro capaces de competir con los grupos que dominan el mercado de la televisión (sobre todo de pago) y la radio en Argentina. Mientras la concentración en el sector aumenta cada vez más ante la inactividad de los organismos reguladores o, como se ha señalado, gracias a la re-regulación en favor de las empresas de mayor poder, las diferentes asociaciones privadas de medios comenzaron a levantar la bandera del “peligro de la distorsión de la competencia”, alegando que las cooperativas se encuentran sometidas a un régimen de cargas tributarias menor del que rige para las sociedades comerciales, por lo que, de prestar el mismo servicio que éstas, se encontrarían en una situación ventajosa.

En segundo lugar, del tratamiento parlamentario surge la incertidumbre acerca de si se ha respetado cabalmente lo que establece la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, puesto que la Cámara de Senadores (en la que se originó el proyecto) efectuó modificaciones sobre el texto tratado en Diputados (la Cámara revisora), mientras que el artículo N° 81 de la Carta Magna determina que “la Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora.” Lo que sucedió en este caso fue que la Cámara alta “suprimió” un párrafo que permitía que las prestadoras de servicios públicos fuesen titulares de un servicio de radiodifusión cuando hubiere otro ya instalado, puesto que en ese caso la autoridad de aplicación debería evaluar la solicitud en función del interés de la población. Es decir, es posible afirmar que Senadores no efectuó nuevas “adiciones” al texto, pero no es tan sencillo dictaminar el hecho de que no haya introducido “correcciones”, por lo que permanece abierta de este modo la posibilidad de iniciar futuros planteos judiciales basados en la inconstitucionalidad de esta alteración.

En síntesis, aunque la Ley 26.053 viene a terminar con la necesidad de poseer fin de lucro para acceder a una licencia de radiodifusión, un reclamo histórico de numerosas asociaciones civiles, llega tarde y no alcanza.

Porque un cambio en el marco legal no significa que se modifiquen los altos niveles de concentración registrados en el sector info-comunicacional ni que sus características discriminatorias se alteren.

Porque la modificación dejó afuera a las únicas entidades con capacidad económica para competir con los grandes grupos de comunicación, encuadrándose así dentro de las normativas que colaboran para el mantenimiento de los niveles de concentración vigentes.

Porque la Ley de Radiodifusión de la dictadura continúa en pie, con sus regulaciones autoritarias, centralistas y antidemocráticas, y los parches constituyen sólo eso, parches que remiendan provisoriamente hasta que vuelven a romperse.

Porque se abrió el juego a nuevos licenciatarios a los pocos meses de haberles concedido diez años más a los mismos de siempre. Y porque el nuevo artículo no garantiza que las discrecionalidades en las asignaciones dejen de ser moneda corriente.

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

12. Normalización del espectro

A partir de la modificación del artículo 45 de la Ley 22.285 se dictaron una serie de resoluciones tendientes a normalizar el espectro radioeléctrico⁷⁷ en lo que se refiere a las estaciones de radio.

El 24 de noviembre de 2005 se firmó la Resolución 1572-COMFER/05, con la que se convocó a un Censo de Emisoras Operativas de servicios de radiodifusión sonora por modulación de amplitud y de frecuencia que se encontrasen bajo titularidad de personas jurídicas no comerciales. Este censo era una especie de “actualización” del convocado en el año 2003,⁷⁸ con el objetivo de contar con los últimos datos posteriores a la sanción de la Ley 26.053 acerca de las emisoras que se encontrasen operativas, sus características

⁷⁷ El espectro radioeléctrico es la porción del espectro electromagnético ocupado por las ondas de radio. Se trata de un recurso natural, de carácter limitado, que constituye un bien de dominio público, sobre el que los Estados ejercen su soberanía. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es el organismo encargado de su gestión y normalización a nivel mundial, mientras que cada Estado administra la disponibilidad de las frecuencias existentes en determinado territorio, conforme a la tecnología disponible.

⁷⁸ Cfr. Resoluciones N° 1174-COMFER/03 y 1501-COMFER/03, a través de las cuales se convocó a un “Censo Único de Organizaciones Colectivas Privadas” que no fuesen sociedades comerciales y que tuviesen interés en la prestación de servicios de radiodifusión.

técnicas y encuadre legal, para iniciar así el ordenamiento del espectro. La información recabada de este modo sería remitida a la Comisión Nacional de Comunicaciones a fin de determinar la factibilidad de adjudicar directamente las licencias o de llamar a concursos públicos.

Al año siguiente, por medio de la Resolución 753-COMFER/06, se les reconoció la titularidad de las licencias a 126 radios comunitarias de frecuencia modulada que habían acreditado su operatividad al momento del mencionado censo. Asimismo, se impusieron algunas condiciones al reconocimiento de estas personas jurídicas no comerciales, entre las que se hallan la no generación de interferencias perjudiciales, la presentación como oferentes en los concursos públicos o como solicitantes de adjudicaciones directas que estipule el organismo regulador, y el mantenimiento de la operatividad del servicio en las condiciones declaradas. Pero no obtuvieron licencias aún, sino simplemente un reconocimiento legal hasta tanto se realice la adjudicación directa de licencias. Hacia fines de 2007, unas tres mil radios habían aplicado para operar.

Unos días más tarde se promulgó el pliego de bases y condiciones para la adjudicación de licencias de radio de amplitud modulada (Res. 755-COMFER/06) y con fecha 27 de agosto de 2007 aparece el último llamado a concurso público (prorrogado en numerosas oportunidades) para la instalación, funcionamiento y explotación de estaciones AM (Res. 1244-COMFER/07).

En este marco, el presidente Néstor Kirchner firmó el Decreto 721, el 12 de junio de 2007, a través del cual autorizó a la Fundación Madres de Plaza de Mayo a la instalación, funcionamiento y explotación de la frecuencia AM 530 KHz. Bajo el lema “la primera de la izquierda”, La Voz de las Madres venía funcionando desde hacía más de un año y medio de manera “ilegal”,⁷⁹ con advertencias varias acerca de su inminente decomiso, el que nunca aconteció. Asimismo, el 14 de septiembre de 2007 se autorizó legalmente a la Fundación Alternativa Popular en Comunicación Social de la ciudad de Viedma, provincia de Río Negro, a operar la Radio Encuentro, luego de 17 años de transmisiones a través de la FM 103.9 MHz.

Nuevamente, como en el caso de la modificación del artículo 45, se trata de decisiones que se aplauden puesto que, aunque de manera lenta y muy burocrática,

⁷⁹ Los términos que aluden a la legalidad o ilegalidad de las frecuencias de radio no dejan de suponer una *contradictio in terminis*, de lo que se desprende la necesidad de entrecomillarlos. Esto se debe a que, mientras la radiodifusión argentina permanezca encuadrada dentro de un marco normativo sancionado por una dictadura militar, lo que implica funciones parlamentarias y garantías constitucionales suspendidas, se torna difícil algo afirmar que quien no se encuentre bajo dicho paraguas jurídico se halla en una situación “ilegal”.

permiten ampliar de a poco el acceso y la participación de las entidades de la sociedad civil en los medios de comunicación.

Sin embargo, salvo por algunas contadas adjudicaciones directas de licencias de radio en zonas no conflictivas,⁸⁰ son pocos los avances realizados desde la modificación del mencionado artículo, pues los reconocimientos otorgados no son licencias que se encuadren en lo establecido por el art. 41 de la Ley 22.285. De allí que para encarar una verdadera normalización del espectro, sobre todo en las áreas consideradas conflictivas, es preciso sancionar antes una nueva ley de radiodifusión democrática que “legalice” la iniciativa.

13. Hacia la digitalización de las señales

En línea con la “legalidad/ilegalidad” de las estaciones de radio y televisión en Argentina, se ha señalado frecuentemente el problema de la saturación del espectro debido a la creciente proliferación de emisoras “clandestinas” o “truchas”, tal como se las ha denominado. Esto ha traído aparejado numerosas interferencias con aquellas que se encuentran operando bajo licencias encuadradas en el marco normativo vigente.

Gracias a los avances tecnológicos se ha logrado la digitalización de las señales para su transmisión bajo la forma de unidades binarias (bits). Esto permite un mayor aprovechamiento del espectro radioeléctrico, en tanto el ancho de banda ocupado por las señales digitales es entre cuatro y cinco veces menor del que requieren las analógicas.

La radio y la televisión digitales constituyen pasos importantes en el camino hacia la convergencia info-comunicacional, en el marco del proceso conocido como “sociedad de la información”. Si bien en nuestro país el tema de la migración de la radio analógica a la digital, reclamado entre otros por la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA), no se ha erigido aún en cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1984), distinto fue el desarrollo y los debates suscitados en torno de la televisión digital.

Antes de relatar lo acontecido en Argentina alrededor de este tema, es preciso explicar que la llamada Televisión Digital Terrestre (TDT) exhibe numerosas ventajas frente a los sistemas televisivos conocidos hasta hoy. Mientras la señal analógica se transmite de forma continua e irregular, la TDT se caracteriza por codificar la imagen en

⁸⁰ Se denominan “zonas conflictivas” a aquellas áreas en las que la demanda de interesados para prestar servicios de radiodifusión supera la oferta de frecuencias (se trata, en general, de las principales ciudades del país y zonas aledañas); mientras que las “zonas no conflictivas” son aquellas donde existen más frecuencias disponibles que interesados en acceder a ellas (en general, provincias y localidades de escasa población).

números binarios, que son comprimidos y emitidos en una fracción de la amplitud de banda que ocupa la señal analógica. De esta forma se libera espacio radioeléctrico para otros usos, lo que implica la posibilidad de nuevos canales y contenidos, una mejora en la calidad de la imagen y el sonido, la viabilidad de interacción con otras tecnologías (como la transmisión de datos a celulares y otros dispositivos móviles, por ejemplo) y la prestación de servicios adicionales (información suplementaria en pantalla, comercio en línea, juegos en red, etc.).

Lo primero es la adopción de un estándar tecnológico, pues todo el desarrollo industrial posterior depende de ello. Existen tres normas mundiales principales que pelean por imponerse: Advanced Television Systems Comitee (ATSC), promovida por los Estados Unidos; Integrated Services Digital Broadcasting (ISDB-T), auspiciada por Japón; y Digital Video Broadcasting (DVB-T), defendida por el continente europeo. Cada una de ellas es presentada con una serie de superioridades comparativas con respecto a las otras, pero lo cierto es que los avances técnicos han permitido que sus diferencias no sean trascendentales. Detrás de la elección que cada país realice se encuentra un gran negocio que involucra la renovación del parque de televisores y/o comercialización de conversores (llamados “set top boxes”, que transforman la señal digital en una analógica para su recepción a través de los actuales aparatos), la modernización de los canales y las regalías que se llevará el autor de la norma. De allí que entre las promesas de sus promotores se encuentren la posibilidad de fabricar receptores en el país, la generación empleos, los descuentos en royalties o la disposición de subsidios para afrontar la compra de equipos.

a. Idas y vueltas sin decisión política

El tema de la inminente elección argentina de la norma para la transmisión de televisión digital ha aparecido en agenda en varias oportunidades. Durante los últimos años los principales auspiciantes de los distintos estándares han venido a nuestro país a presentar las ventajas de cada uno de ellos y, pese a los numerosos anuncios acerca de la definición antes del fin del mandato presidencial, pocos han sido los pasos dados en este sentido.

Hay que destacar que bajo la presidencia de Carlos Menem se adoptó la norma ATSC. Por medio de la Resolución N° 2.357, firmada por el entonces secretario de Comunicaciones Germán Kamerath, el 22 de octubre de 1998 se decidió establecer el estándar técnico norteamericano para los sistemas de televisión digital terrestre. Entre las justificaciones esgrimidas para tal decisión se señalaron que el sistema ATSC tendía

principalmente a la implementación de la televisión digital de alta definición (HDTV, por sus siglas en inglés), que existían receptores disponibles para su comercialización en el mercado internacional, y que la Comisión de Estudio de Sistemas de TV digital (creada por Res. SC 2128/97) y una Audiencia Pública convocada a tal efecto (Res. SC 1945/98) emitieron sus expresiones por esta opción. Asimismo, se alegó que Taiwán, Canadá y Corea del Sur habían adoptado el mismo estándar, y que los canales 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires harían sus pruebas experimentales en ATSC.⁸¹

De este modo, se tomó una decisión apresurada, siendo el primer país latinoamericano en elegir el estándar técnico, en consonancia con la política de alineamiento con los Estados Unidos. Bajo el gobierno de la Alianza, el nuevo secretario de Comunicaciones Henocho Aguiar aseguró que la elección sería revisada, permitiendo a los licenciarios que lo desearan hacer pruebas en cualquiera de las tres normas, pero la resolución en cuestión nunca se derogó.

Hoy, a casi 10 años de la adopción formal de la norma norteamericana, el tema continúa sin definirse en Argentina, mientras nuestros vecinos Brasil y Uruguay se han decidido por los estándares japonés y europeo, respectivamente, y la posibilidad de formular políticas de integración o de acordar una negociación en bloque se ha esfumado.

En el año 2005 se realizó un encuentro al que se denominó “Jornada de lanzamiento de la televisión digital en Argentina”, organizado por la Secretaría de Comunicaciones (conducida entonces por Guillermo Moreno) y la Asociación de Teleriodifusoras Argentinas (ATA), pero el resultado del evento, más allá de algunas charlas acerca de aspectos técnicos y conveniencias económicas del pasaje analógico al digital, no dejó ni un plan concreto ni un cronograma de fechas para llegar al “apagón analógico”.⁸²

El 27 de abril de 2006, por medio de la Resolución N° 4 de la Secretaría de Comunicaciones, se creó una Comisión de Estudio y Análisis de los Sistemas de Televisión Digital, encargada (nuevamente) de recomendar un estándar técnico. Aquí quedó asentado que, sobre la base de las pruebas realizadas en nuestro país y en el exterior, ninguno de los sistemas es técnicamente superior a los otros, por lo que el dictamen que ésta adoptase -de carácter no vinculante- debería basarse en consideraciones económicas tales como inversión, generación de empleo nacional, transferencia de tecnología y pago de royalties. La comisión, integrada por cinco representantes de organismos públicos

⁸¹ Resolución de la Secretaría de Comunicaciones N° 2.357, B.O. 29/10/98.

⁸² Se denomina “apagón analógico” al cese de las emisiones analógicas de los servicios de televisión y radio.

dependientes del PEN (Secretaría de Medios de Comunicación, Subsecretaría de la Gestión Pública, Comité Federal de Radiodifusión, Comisión Nacional de Comunicaciones y Secretaría de Comunicaciones) y dos por asociaciones privadas (ATA y ARPA), con una clara exclusión de las organizaciones sociales, debía expedirse en un plazo de quince días a partir de su constitución, con un informe de recomendación para el ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y para el jefe de Gabinete de Ministros.

Sin embargo, desde el gobierno nunca se comunicó quienes fueron los designados para conformar dicha comisión, qué tareas llevaron a cabo y si es que elaboraron el informe en cuestión. A fines de 2007, pocos días antes de las elecciones presidenciales, un matutino publicó que las negociaciones se habrían inclinado a favor de la elección de la norma europea, cuyo telón de fondo sería la estrecha relación entre el gobierno argentino y el español de José Luis Rodríguez Zapatero.⁸³

b. Mucho ruido y poca definición

Lo cierto es que los promotores del estándar DVB-T -entre quienes se encuentran las compañías Telecom y Telefónica, Siemens, Nokia y Philips- fueron recibidos por Kirchner en noviembre de 2006; mientras que los que impulsan el ATSC -las compañías norteamericanas LG, Dolby, Harris Corporation, entre otras, y el Grupo Clarín, que ya avanzó con la digitalización bajo esta norma en la televisión por cable- tuvieron la posibilidad de presentar las ventajas de este estándar ante el ministro de Planificación Julio De Vido; y los funcionarios japoneses mantuvieron una reunión con el secretario de Comunicaciones Carlos Lisandro Salas en diciembre de 2006 y otra con De Vido en febrero de 2007.

Una mirada malintencionada que se basase en la importancia otorgada a los encuentros podría conjeturar que la elección se halla encaminada desde hace tiempo y que la última noticia difundida acerca de la elección del estándar europeo tiene fundamento.

Se ha hablado mucho sobre televisión digital durante los últimos cuatro años y poco se ha concretado. Si bien este gobierno ha llegado a su fin y aún no se ha definido públicamente la norma elegida para avanzar en la digitalización de las señales, todo lo relatado hace suponer que la lenta decisión se tomará tras puertas cerradas, en el marco de

⁸³ “Kirchner habría optado por la norma de TV digital europea”, *El Cronista*, Argentina, 24 de octubre de 2007.

uno de los *lobbies* más evidentes que se hayan visto en el último tiempo, siguiendo intereses político-económicos antes que socio-culturales.

No obstante, es necesario destacar que la elección debería tener en cuenta otras cuestiones. En primer lugar, que la potencial multiplicación de los canales abre una oportunidad única para redefinir las reglas de juego frente al oligopolio de las empresas de televisión, en tanto se habilitan mayores posibilidades de competencia y contenidos. En segundo lugar, que es importante que la decisión a adoptar se realice en el marco de políticas de inclusión social, a fin de no continuar profundizando la gran brecha digital que existe al interior de nuestro país. Y finalmente, que las políticas públicas en el área de la comunicación deberían seguir los lineamientos de acceso y participación antes descriptos, para no caer en falsos “tecnologismos” que suponen soluciones mágicas a los problemas sociales, y para que las innovaciones tecnológicas se erijan en herramientas al servicio de objetivos democratizadores.

14. Televisión por cable: suspensión de venta de pliegos y apremiante monopolio

Al contrario de lo ocurrido alrededor de la televisión digital, la televisión por cable ha sido objeto de numerosas disposiciones legales. En línea con la política de “ayudas” estatales hacia las empresas de medios de comunicación, se destaca el mantenimiento de la suspensión de venta de pliegos para servicios complementarios, lo que implica un impedimento legal para la entrada para nuevos competidores en la prestación de servicios de televisión por cable.

Esta imposibilidad se remonta a la gestión del interventor del COMFER Gustavo López (2000-2001) y ha sido renovada una y otra vez por medio de sucesivas resoluciones del organismo regulador,⁸⁴ a pesar de las numerosas sentencias judiciales que las declaran inconstitucionales. Entre éstas, se destaca el dictamen de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con fecha 24 de agosto de 2006, en el caso “Cooperativa Telefónica de Servicio Público y Comunicaciones de Villa del Totoral Ltda. c/ Comité Federal de Radiodifusión COMFER (PEN – EN) s/ amparo”, en el que se ratifica el fallo de de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, del 11 de febrero de 2005, en tanto el Alto Tribunal declara inadmisibile el recurso extraordinario interpuesto por el COMFER. La Corte confirma de

⁸⁴ Resoluciones Nros. 726-COMFER/00; 139, 1111, 2138 y 2343-COMFER/01; 86, 473, 533 y 624-COMFER/02; 465, 766 y 1172-COMFER/03; 241, 1202 y 1684-COMFER/04; 100, 712, 947 y 1475-COMFER/05; y 197-COMFER/06.

este modo la sentencia que establece que la suspensión reiterada de la venta de pliegos necesarios para acceder a las solicitudes de instalación de servicios de cable incurre en la violación de diversos derechos constitucionales, entre los que se encuentran el de asociarse con fines útiles (art.14), la igualdad ante la ley (art. 16), y la protección de la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados y el control de los monopolios naturales y legales (art. 42), entre otros; así como demás garantías incluidas en los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país según lo establecido por el art. 75 inc. 22 de nuestra Constitución Nacional (por ejemplo, la violación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).⁸⁵

Sin embargo, el establecimiento de esta jurisprudencia no implica que se levante la prohibición del acceso a nuevos actores para la provisión de servicios de televisión por abono. Por medio de la Resolución 1242/06, el COMFER inició el 20 de julio de 2006 una instancia participativa de elaboración de normas que establece que no se venderán pliegos hasta tanto no se apruebe el “Reglamento para el acceso a las licencias y prestación de los servicios complementarios de radiodifusión”. El art. 3 de la mencionada disposición establece un plazo de 30 días hábiles (a contarse desde el quinto día hábil siguiente a su publicación) para que los interesados consulten el proyecto de norma y formulen propuestas. Al COMFER llegaron numerosas sugerencias y observaciones, pero nunca se dictó el mencionado reglamento, lo que en la práctica significa una restricción a la competencia en el sector de la televisión por cable.

A fines de septiembre de 2006, el Grupo Clarín, propietario de la empresa Multicanal, junto con el fondo de inversión estadounidense Fintech Advisory, adquirieron la mayoría accionaria de la principal competidora en el negocio de la distribución de la televisión por cable y servicios de Internet y banda ancha: la compañía CableVisión.

El Grupo anunció la conformación del “primer sistema regional de video y banda ancha”, integrado por CableVisión, Multicanal, Teledigital (operadora de televisión por cable en el interior del país) y las proveedoras de Internet, Fibertel y Prima (ésta última, dueña de Flash, Ciudad Internet y Fullzero). Sin embargo, en tanto la operación implicaba una concentración económica y superaba los 200 millones de pesos,⁸⁶ el Grupo debía informar de la transacción a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC),

⁸⁵ Cfr. apartado “Publicidad oficial y censura indirecta”. Sobre este tema véase también Loreti y Zommer, 2007.

⁸⁶ Según los participantes, la operación involucró un monto de 1.100 millones de dólares entre desembolsos y canjes de activos. En “Confirman la adquisición de Multicanal por Cablevisión”, *Clarín*, Argentina, 8 de diciembre de 2007, El País.

según lo establecido por la Ley 25.156 en sus artículos 6° inc. c) y 8°. El trámite implicó más de un año y, finalmente, el 7 de diciembre de 2007, tres días antes del cambio del mandato presidencial, la CNDC aprobó el dictamen N° 637, en el que aconsejó al secretario de Comercio Interior aprobar la operación, en tanto “no infringe el artículo 7° de la ley 25.156, al no disminuir, restringir o distorsionar la competencia de modo que pueda resultar perjuicio al interés económico general”.⁸⁷

No obstante, según se desprende del extenso dictamen, el nuevo grupo concentrará el 55 por ciento del mercado de la televisión por cable en el país, siendo esta concentración mayor en los grandes centros urbanos. Si tenemos en cuenta los lugares donde existen redes superpuestas (y los usuarios tendrían posibilidades de elegir a su proveedor de cable), este porcentaje aumenta considerablemente oscilando entre el 77 y el 95 por ciento (a modo de ejemplo, en Capital Federal concentrará el 85 por ciento de los abonados). A su vez, el nuevo grupo tendrá una participación del 32,5 por ciento en el mercado de proveedores de Internet y reunirá numerosas señales propias.

Por este motivo, la aprobación de la fusión incluye un compromiso –propuesto por las empresas- que implica una serie de “contraprestaciones” que éstas deberán cumplimentar por el lapso de dos años. Entre ellas, garantizar en la grilla de las empresas de cable involucradas la presencia de señales competidoras y viceversa: que las señales del grupo estén disponibles para todo operador que lo solicite. Además, deberán extender el servicio de televisión paga y de acceso a Internet, llegar con señales digitales progresivamente a más hogares e implementar un servicio social opcional de televisión paga digital con abono reducido, que cubrirá entre el 5 y el 10 por ciento del total de hogares abonados en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Asimismo, el compromiso establece que en los lugares en que el grupo resulte prestador único el costo básico del servicio no podrá superar la tarifa básica representativa del AMBA. Se obligan también a proveer un servicio gratuito en escuelas y hogares públicos de ancianos ubicados dentro del área de cobertura de la red, brindándolo también para hospitales y centros de salud públicos en localidades de hasta 100 mil habitantes, y extendiéndolo a comisarías y cuarteles de bomberos en lugares con menos de 10 mil habitantes.

Por otra parte, el presidente de la CNDC, José Sbattella, se pronunció en igual sentido que el resto de los vocales por la aprobación de la fusión pero emitió un voto

⁸⁷ Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, Dictamen N° 637, art. 389, 7 de diciembre de 2007. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/cndc/dictamenes/dictamen_cablevision_multicanal.pdf

particular, en el que recomienda habilitar la entrada de nuevos licenciatarios y democratizar los contratos vigentes con las empresas proveedoras de señales de fútbol, con relación a su vigencia y alcance.⁸⁸

De esta forma, además de legalizar la profundización de la concentración económica en este sector de la rama audiovisual, esta disposición aparece como una ventaja enorme para el poderoso grupo de cara a la convergencia info-comunicacional, con la importancia que el dominio de las redes implica en este proceso. Del mismo modo, resulta evidente la pérdida de pluralismo y diversidad de voces que esta operación conlleva, aunque nadie se preocupe por “legalizar” estas cuestiones.

15. Esfuerzos en vano: las peligrosas continuidades

Además del histórico mantenimiento de la suspensión de venta de pliegos para servicios complementarios, a lo largo de estos últimos cuatro años y medio del gobierno de Kirchner se han conservado vigentes una serie de artículos de la Ley 22.285, a pesar de los intentos encarados desde el Congreso de la Nación para su modificación.

El 20 de octubre de 2004 la Cámara de Diputados otorgó media sanción a un proyecto de ley que, basado en las iniciativas presentadas por los diputados Bonasso y otros (0064-D-04), Urtubey (2087-D-04), González y otros (2515-D-04), y Roselli y otros (2998-D-04), proponía algunas modificaciones para la Ley 22.285. El proyecto proponía cambios para el artículo 96, que regula sobre la integración del COMFER, planteando la necesidad de que el organismo fuese un ente autárquico dependiente del PEN, conducido por un directorio integrado por un presidente y seis vocales, tres por cada una de las cámaras del Parlamento. Asimismo, planteaba la derogación del artículo 7 y del inciso “a” del artículo 72, que subordinan la prestación de los servicios de radiodifusión a la doctrina de la Seguridad Nacional. Luego de su aprobación en la Cámara baja, el proyecto fue girado al Senado, donde permaneció hasta perder estado parlamentario.

El rasgo particular que vincula a estos artículos es que todos ellos mantienen vivo el recuerdo de la elaboración de la ley por parte de un gobierno de facto, que dispuso la integración del organismo regulador de la radiodifusión por las fuerzas armadas a fin de controlar la información transmitida por los medios de comunicación, bajo la premisa de que los propios ciudadanos de un país constituyen posibles amenazas para su seguridad.

⁸⁸ Dictamen en disidencia disponible en: www.mecon.gov.ar/cndc/dictamenes/disidencia_cablevision-multicanal.pdf

Más allá de lo anacrónico de las disposiciones, la pervivencia del artículo 96 permite mantener intervenido al COMFER por parte del PEN, lo que habilita un control directo de la Presidencia de la Nación sobre la radiodifusión. Además, hay que señalar que los debates parlamentarios en torno de estas modificaciones no sólo no parecen fructíferos sino que se manifiestan como insustanciales, en tanto continúan tratando de emparchar la Ley 22.285 en lugar de discutir de cuajo la sanción de una nueva normativa democrática.

16. Medios públicos, manejos gubernamentales

Tal como se explicó precedentemente,⁸⁹ el Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP) que hereda la administración *kirchnerista* fue creado por Decreto N° 94 de 2001, bajo la presidencia de Fernando de la Rúa, con el objetivo de centralizar la administración de Canal 7, las emisoras de radiodifusión integrantes del Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) que conforman el conjunto denominado Radio Nacional (LRA) y la agencia de noticias Télam. El Decreto 2507/02 de Eduardo Duhalde quitó a Télam de la órbita del SNMP y, a raíz de una serie de irregularidades y turbios manejos administrativos, el organismo fue intervenido por medio de sucesivas disposiciones de Duhalde y Kirchner.⁹⁰

a. Cambios para que nada cambie

Al asumir Néstor Kirchner, el Sistema pasó a ser controlado por la Secretaría de Medios de la Jefatura de Gabinete de Ministros, según lo establecido por el Decreto 624/03. Fue designado interventor José Paquez y luego, en enero de 2004, lo reemplazó Ricardo Palacio.⁹¹ A fines de octubre de 2007, la Presidencia de la Nación puso fin a la intervención y nombró un directorio presidido por Gustavo López, ex interventor del COMFER durante el gobierno de la Alianza, y Juan José Ross, como vicepresidente. El acto de asunción de las nuevas autoridades se realizó el 12 de noviembre.⁹²

⁸⁹ Cfr. apartado “La herencia comunicacional”

⁹⁰ Por diversas irregularidades en la gestión del Directorio del SNMP (emisión de resoluciones “ad-referendum”, inobservancia normativa, falta de libros laborales e impositivos registrados y rubricados, incumplimientos en materia impositiva, etc., entre otras), el Decreto 354/02 establece su intervención. Ésta será prorrogada hasta octubre de 2007 por varias disposiciones.

⁹¹ Ricardo Palacio, ex secretario de Gobierno de la municipalidad de Rawson y de línea directa con el primer mandatario santacruceño, asumió en reemplazo de Paquez, a quién se señaló como carente de gestión y de consenso dentro de Canal 7. En Reinoso, S., “Terremoto político en Canal 7”, *La Nación*, Argentina, 10 de enero de 2004, pág. 16, Cultura.

⁹² En <http://www.canal7.com.ar/canal7/> y “Los medios públicos, en manos de un ex delarruista”, *La Nación*, Argentina, 24 de octubre de 2007, pág. 14, Cultura.

Asimismo, se produjeron nuevas designaciones de autoridades en el canal y la radio estatales. En mayo de 2006 asumió Rosario Lufrano como Directora Ejecutiva de Canal 7,⁹³ quien siguió al frente de la conducción del noticiero central y pasó a desempeñar ambas funciones a la vez. En esta “doble tarea”, la periodista María O’Donnell (2007) afirma que Lufrano “confundió roles”, otorgando por ejemplo una presencia excesiva del matrimonio Kirchner en la pantalla del canal e interrumpiendo en algunos casos la programación habitual. Además, bajo la dirección de Lufrano fue levantado el programa “Desayuno”, conducido por Víctor Hugo Morales en la primera mañana de Canal 7 desde 1999, aduciendo primero razones artísticas y luego complicados manejos publicitarios por parte de su productor.⁹⁴

En Radio Nacional, Adelina “Mona” Moncalvillo estuvo al frente de la emisora hasta abril de 2007, cuando renunció aduciendo razones personales. Fue reemplazada por Eduardo García Caffi en julio de dicho año. Tal vez el tema más controvertido que debió afrontar Moncalvillo fue la no renovación del contrato para el programa “Esto que pasa”, de José “Pepe” Eliashev, en el aire por RNA desde 2001. El periodista denunció la “censura” de la que era objeto por parte del gobierno, mientras que la directora adujo “cambios en la programación que incluyen tres o cuatro programas” en una decisión consensuada con el secretario Albistur y el jefe de Gabinete Alberto Fernández.⁹⁵

Según señala María O’Donnell (2007), si bien los medios públicos pasaron a depender de la Secretaría de Medios, Albistur delegó su administración cotidiana y se concentró en manejar gran parte de la programación de las emisoras. Esto fue posible debido a la ausencia de reglas transparentes para la gestión del SNMP, lo que permitió que numerosos contratos artísticos se resolvieran en sus oficinas. O’Donnell afirma que se celebraron así numerosos contratos con productoras en su mayoría desconocidas, que colocaron en el aire programas que nunca alcanzaron un *rating* importante y que

⁹³ Lufrano reemplazó en la dirección a Ana de Skalon, quien falleció el 17/02/06. Entre los colaboradores nombrados para secundarla en su gestión se encontraban Néstor Piccone, Coordinador de Contenidos; Luis Lázaro, Gerente de Relaciones Institucionales y Prensa (quien luego reemplazó a Piccone); y Claudio Morgado y María Marta di Fonzo en el área de Producción y Programación.

⁹⁴ En una nota para *Página 12*, Lufrano explicó las razones del levantamiento: “Los programas tienen ciclos, y éste tiene muchos años en pantalla. Creemos que, aún cuando en su momento fue innovador y exitoso, en estos momentos su formato, desde lo artístico, se volvió anticuado y no aporta al diseño de una pantalla dinámica y moderna como la que estamos proyectando.” Por su parte, el coordinador Néstor Piccone adujo deudas de la productora con el canal por ingresos publicitarios, acusación negada por Eduardo Metzger, productor general del ciclo; mientras que Víctor Hugo Morales entendió la decisión relacionándola con la línea editorial crítica del programa hacia el gobierno. En Respighi, E., “Un tironeo entre el 7 y ‘Desayuno’”, *Página 12*, Argentina, 8 de Julio de 2006, Cultura/Espectáculos.

⁹⁵ En Reinoso, Susana, “Radio Nacional dejó sin aire a Eliashev”, *La Nación*, Argentina, 2 de enero de 2006, pág. 9, Política.

facturaron sumas desproporcionadas en concepto de publicidad oficial. Entre éstas se encontraba Innovo, propiedad Daniela “Nara” Ferragut, novia de Enrique Albistur, que consiguió un contrato de coproducción con Canal 7 en condiciones sumamente ventajosas para su empresa.⁹⁶

Estos manejos han sido posibles, en primer lugar, debido a la ausencia de un estatuto específico para la regulación de los medios públicos. En este sentido, un conjunto de organizaciones no gubernamentales encabezadas por la Asociación por los Derechos Civiles elaboró, durante 2003-2004, un documento denominado “Una radiodifusión pública para la democracia” para insistir en la elaboración de una regulación que le otorgue independencia y autonomía al SNMP.

Por otra parte, el hecho de que el SNMP se financie con fondos provenientes del presupuesto nacional tolera una ausencia de controles estrictos sobre los montos que ingresan a través de las productoras, puesto que los sueldos de los empleados se encuentran cubiertos con los recursos estatales. Además, existen ingresos complementarios provenientes de la publicidad oficial, con lo se solventa el funcionamiento del canal y de la radio.

Aunque el presupuesto hacia los medios públicos ha ido aumentando desde la asunción de Néstor Kirchner, alcanzando los 142 millones de pesos en el año 2007 (O’Donnell, 2007), se han necesitado partidas “extra” para implementar una serie de mejoras. Entre ellas es posible destacar las renovaciones tecnológicas en los equipamientos de Canal 7 y Radio Nacional, y la formulación de un plan de instalación de repetidoras en todo el país, debido a que varias regiones del territorio nacional no reciben la señal por aire, siendo que muchas otras tampoco lo hacen ni siquiera por cable.

El Decreto 84/05 (B.O. 8/02/2005) estableció la colocación de repetidoras de la señal del canal estatal en 18 ciudades argentinas,⁹⁷ siguiendo lo dispuesto por la Ley 22.285 (modificada por Decreto 2368/02), que determina que el SOR será prestado por una red integrada cuya estación de televisión contará con repetidoras en el interior del país en las localizaciones que determine el Poder Ejecutivo Nacional (art. 33, inc. a), apartado 3°). De esta forma, se hizo efectiva la llegada de la señal a las ciudades de Mendoza, San Rafael, Trenque Lauquen, Bariloche, Mar del Plata, Neuquén y Ayacucho. El caso más

⁹⁶ Para ampliar sobre este tema véase “Nara, de Neuquén a Canal 7”, en Cap. 4, O’Donnell (2007); y O’Donnell, M., “Amor por los avisos”, *Noticias*, Argentina, Año XXII, N° 1602, 8 de septiembre de 2007, pág. 24.

⁹⁷ Se trata de las ciudades de Río Gallegos, Santa Rosa, San Luis, La Rioja, Córdoba, Río Cuarto, Neuquén, Mendoza, San Rafael, Salta, San Salvador de Jujuy, Comodoro Rivadavia, Bahía Blanca, Junín, San Juan, San Carlos de Bariloche y San Miguel de Tucumán.

polémico en esta expansión fue el acontecido en San Rafael, debido al fallo de la Cámara Federal de Mendoza del 30 de mayo de 2007, que hizo lugar a una acción de amparo interpuesta por la empresa TV Río Diamante –propiedad del grupo Vila-Manzano-, licenciataria del canal 6 de dicha localidad. El amparo invocaba lo establecido en el texto original de la Ley de Radiodifusión, donde se le asigna a los medios públicos un rol subsidiario, pues la presencia de repetidoras del canal estatal sólo estaba permitida en aquellas zonas donde no concurriese la actividad privada o existiesen razones de seguridad nacional que así lo exigiesen. Este artículo fue modificado por el Decreto 2368/02, validado en el año 2007 por ambas Cámaras del Congreso de la Nación,⁹⁸ por lo que, en el mes de septiembre, se revocó la medida cautelar de la Cámara y se restituyó la señal oficial en San Rafael.

También se ha producido, tal como aconteció bajo otras administraciones, un cambio en el logo de Canal 7, cuyo nuevo slogan “La televisión pública” hace hincapié en esta cualidad tan históricamente vapuleada en los medios de comunicación argentinos.

b. Nuevas propuestas: Encuentro y Telesur

En mayo de 2005 se creó el canal “Encuentro” del Ministerio de Educación de la Nación (Decreto 533/05). La señal, que forma parte del proyecto Educ.ar –portal educativo del Ministerio- fue lanzada en abril de 2006 con el objetivo principal de servir como complemento de la educación escolar. Para tal fin, procura conjugar en su programación contenidos de todas las regiones del país, y vincular a la televisión con las tecnologías de información y comunicación, incentivando el uso de estas herramientas en los colegios.

Si bien se trata de una propuesta innovadora e interesante, en el marco de una programación de carácter marcadamente competitivo y comercial, hay que mencionar que el canal puede ser visto las 24 horas solamente por los abonados al servicio de televisión por cable, mientras que algunos programas son retransmitidos en ciertos horarios a través del canal público. La Resolución 1831-COMFER/06 dispuso que los licenciatarios de los servicios complementarios de radiodifusión deben transmitir la señal dentro de los primeros 15 lugares de sus grillas. En un primer momento Cablevisión y Multicanal la transmitieron por la frecuencia 5, hasta el lanzamiento del canal de noticias C5N del empresario Daniel Hadad, que ocupó dicha ubicación desplazando al canal educativo al número 6, frecuencia que se halla afectada por interferencias y problemas técnicos.

⁹⁸ Resolución s/n de la Cámara de Diputados, B.O. 27/07/2007, y Resolución s/n de la Cámara de Senadores, B.O. 10/10/2007.

Por otra parte, en lo que a términos regionales se refiere, en febrero de 2006 se firmó un convenio con la República Bolivariana de Venezuela para incluir a la Argentina en la Nueva Televisión del Sur (TELESUR). Se trata de un canal multiestatal con financiación pública, impulsado por el presidente venezolano Hugo Chávez. Bajo el lema “Nuestro Norte es el Sur”, el objetivo inicial fue constituirse en una emisora de noticias que promoviese la integración política y cultural de los países de América Latina y que sirviera de contrapeso a la dominación hegemónica de las cadenas internacionales como la *CNN* o la *BBC*. Con un Consejo Asesor conformado por diversos intelectuales de renombre internacional, entre los que se encuentran el premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel, el escritor Eduardo Galeano, el historiador y periodista Ignacio Ramonet, y el pionero del software libre Richard Stallman, el canal inició sus transmisiones el 24 de julio de 2005. Aunque la iniciativa fue presentada en diversos países, la composición accionaria de quienes integran el proyecto es la siguiente: Venezuela posee un 46%, Argentina 20%, Cuba 19%, Uruguay 10% y Bolivia 5%. Asimismo, Nicaragua y Ecuador sumaron sus participaciones durante el año 2007. Si bien los socios inciden en la definición de objetivos y en la orientación editorial del canal, es preciso señalar que Venezuela ha sido desde el principio su principal contribuyente, por lo que la emisora ha recibido numerosas críticas en tanto proyecto político al servicio de los intereses “chavistas”.⁹⁹

El secretario de Medios Enrique Albistur fue nombrado como delegado argentino en el directorio de Telesur. En su representación y suplencia, Nestor Piccone coordinaba en el año 2007 desde Caracas los contenidos estatales y de productoras independientes nacionales que emitía la señal, además de participar en la elaboración diaria del noticiero latinoamericano. Según explicó el funcionario,¹⁰⁰ el aporte de los países en la emisora multiestatal puede efectuarse por medio de recursos económicos o de contenidos, opción ésta última adoptada por nuestro país. En esta línea, Piccone comentó que, entre otros, actualmente se están transmitiendo los programas “A Latina”, unitario periodístico que aquí se ve a través del canal Encuentro, y “Música en las fábricas”, de la Secretaría de Cultura de la Nación, y que se están llevando a cabo conversaciones para la transmisión de otros ciclos elaborados por productoras independientes.

⁹⁹ En Cañizález, A. y Lugo, J., “*Telesur*. Estrategia geopolítica con fines integracionistas”, Revista *CONfines*, N°6, agosto-diciembre 2007.

¹⁰⁰ En conversación telefónica para esta tesina desde Caracas, el 30/11/07.

Con respecto a la pregunta acerca de la accesibilidad que el canal tiene actualmente para la población argentina, el ex coordinador de contenidos de Canal 7 respondió que hoy en día la programación de Telesur es accesible únicamente para los abonados del servicio satelital Direct TV, puesto que no se ha llegado a un acuerdo para que sea emitido por los principales operadores de televisión por cable: “Clarín no aceptó”, precisó. Asimismo, manifestó que se realizarán tratativas para su transmisión a través de canales estatales (provinciales, pertenecientes a universidades, etc.), pero aclaró que el problema radica en la inexistencia de una legislación específica en la materia a nivel interestatal.

De este modo, si bien no se ha generalizado la distribución de la señal en Argentina y hay una sola persona encargada del tema, sin una coordinación o dependencia local trabajando en ello, es necesario destacar el acuerdo firmado en pos de una incipiente integración para la transmisión de contenidos audiovisuales, con relación a la inexistencia de este tipo de impulsos bajo anteriores administraciones de gobierno, aunque más no sea –por ahora- en el exterior. Tal vez, sería necesario también analizar en profundidad qué tipo de contenidos y cuáles “productoras independientes” están siendo promovidos, con el objetivo de lograr una participación ecuánime de los diversos sectores sociales.

c. Lejos de un auténtico servicio público

En síntesis, a lo largo de cuatro años y medio de gobierno el SNMP siguió funcionando sin un estatuto específico que lo regulase y fue objeto de manejos políticos que distaron de caracterizar a los medios como verdaderamente “públicos”. La dependencia gubernamental y económica registrada no se diferencia demasiado de lo acontecido bajo otras administraciones. Si bien se implementaron innovaciones técnicas, necesarias para los vetustos equipamientos de Canal 7 y Radio Nacional, y se instalaron repetidoras en algunos puntos del país, es mucho lo que queda por realizar para que el conjunto del territorio nacional reciba como mínimo una señal de aire. Es fundamental que las repetidoras que integran el SOR asuman el papel de emisores en la satisfacción del derecho ciudadano a una información plural. En esta línea, el acuerdo con Telesur aparece como un paso importante pero insuficiente en el camino de la pluralidad y la integración con otros países, pues aún resta mucho por andar para poder hablar de una esfera pública regional en el marco de las complejas hegemonías políticas y culturales de Latinoamérica.

Mientras el Sistema Nacional de Medios Públicos no cuente con solvencia económica ni autonomía política para manejarse y reine la ausencia de normas para regular las contrataciones, la arbitrariedad y la corrupción seguirán siendo prácticas habituales.

Los discursos y eslóganes en torno del “afianzamiento de lo público” no alcanzan si no son acompañados por políticas estatales que fomenten la participación ciudadana en la gestión de los medios, la diversificación de la programación y la existencia de regímenes mixtos auténticos¹⁰¹ que, en términos de Pasquali (1991), obliguen al sector privado a elevar sus propios estándares cualitativos.

17. Publicidad oficial y censura indirecta

Un factor fundamental a tener en cuenta a la hora de analizar la política de comunicación de un gobierno es la inversión que éste destina para la publicidad de sus actos, pues esto incidirá en el modo de comunicarse con la ciudadanía y en la relación que establezca con los medios masivos. Considerando que, tal como se definió en el Capítulo I, el concepto de política de comunicación comprende el grado de respeto para con los derechos fundamentales de libertad de expresión, de prensa y de información que las regulaciones sancionadas involucren, así como toda aquella medida que fomente o restrinja el derecho de los ciudadanos a estar informados de manera plural y diversa, resulta de suma importancia investigar el modo en que se han manejado los fondos del sector público consignados para publicidad, ya que asignaciones discriminatorias en este sentido pueden causar coacciones financieras que redunden en un efecto inhibitorio grave sobre la libertad e independencia de los medios, principalmente sobre aquellos cuya situación económica es débil.

Se entiende por “publicidad oficial” a toda divulgación de anuncios a través de los medios de comunicación y la vía pública, financiada por cualquier rama del gobierno (tanto a nivel nacional, como provincial y local) u organismo descentralizado. Los gastos comprenden el diseño, la producción y colocación de los avisos. Es importante comprender que se trata de una herramienta al servicio de la comunicación entre el Estado y la población, cuya finalidad es informar al público sobre asuntos relevantes de gobierno, difundir políticas, servicios o programas gubernamentales (como una campaña de prevención o vacunación, información relativa a los candidatos a ocupar cargos públicos, etc.), promover el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes ciudadanos, incidir

¹⁰¹ Se denomina régimen mixto “auténtico” a la estructura de propiedad de medios de un país que supone la coexistencia equilibrada entre la propiedad estatal y la privada. Es “inauténtico” cuando una tiene clara supremacía sobre la otra (lo que sucede actualmente en el caso argentino).

en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública (ADC, 2006).

En este apartado se analizarán entonces los manejos relacionados con la publicidad oficial durante la presidencia de Néstor Kirchner y el modo en que éstos aparecieron como una forma de censura indirecta a la prensa, generando conflictos con el derecho a la libertad de expresión.

a. Interferencias con la libertad de expresión

La libertad de pensamiento y expresión es un derecho fundamental reconocido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), de la que Argentina es parte desde 1984 y que goza de jerarquía constitucional a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994 (art. 75 inc.22). Su artículo 13 establece que “Toda persona tiene derecho a (...) buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (inc.1). Este derecho “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores” (inc.2), así como “no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones” (inc.3).¹⁰²

Si bien este es el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), el ex Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Bertoni,¹⁰³ explicó que existen una serie de problemas “tradicionales” para el ejercicio de la libertad de expresión, entre los que se encuentran la agresión y el asesinato de periodistas, la falta de leyes que garanticen el acceso a la información y la utilización de leyes de desacato y difamación criminal para acallar a la prensa; así como otro conjunto de amenazas, de las que poco y nada se habla, que incluyen la concentración de la propiedad en los medios de comunicación y la presión financiera que se ejerce sobre éstos a partir de la asignación discriminatoria de publicidad oficial.

¹⁰² La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos2.htm>

¹⁰³ Citado en ADC, 2005.

En el primer caso, tal como se desarrolló en el Capítulo I, la concentración puede atentar contra la pluralidad de medios de difusión, por lo que podría interferir de este modo con el correcto ejercicio de la democracia al conspirar contra la expresión de voces diversas. Con relación a la segunda de las amenazas, ésta conlleva el riesgo de provocar una censura indirecta de la libertad de expresión si las asignaciones por publicidad oficial se estipulan bajo la modalidad de “premios y castigos”, según la postura amable o crítica que posea determinado medio de comunicación.

b. Marco legal

Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 existen numerosas disposiciones y tratados suscritos por Argentina en los que se resguarda el derecho a la libertad de expresión, así como el derecho a la difusión del pensamiento y la información, aunque éstos no resulten siempre garantizados. Entre ellos es necesario destacar la “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”, aprobada en octubre de 2000 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como instrumento para interpretar el citado artículo 13 de la Convención Americana. Su principio 13 establece lo siguiente:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.¹⁰⁴

Asimismo, la Declaración de Chapultepec, patrocinada por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), aunque no es jurídicamente vinculante establece en igual sentido que “la concesión o supresión de publicidad estatal no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas” (principio 7).¹⁰⁵

¹⁰⁴ El documento puede consultarse en <http://www.derhumanos.com.ar/legislacion/expresa.htm>

¹⁰⁵ Aprobada en la Conferencia Hemisférica sobre Libre Expresión, Ciudad de México, el 11 de marzo de 1994. Disponible en <http://www.derhumanos.com.ar/legislacion/chapultepec.htm>

En lo que se refiere concretamente al marco legal que regula la implementación de la publicidad oficial en nuestro país, el gobierno nacional y las provincias gozan de autonomía, en el sistema federal argentino, para reglamentar sus gastos en esta materia. Se registra así una ausencia de normas uniformes, así como una falta de criterios transparentes en las asignaciones y adecuados mecanismos de control.

El trabajo de investigación elaborado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC, 2005) en cuatro provincias argentinas (Córdoba, Neuquén, Río Negro y Tierra del Fuego) reveló que el manejo publicitario se encuentra generalmente concentrado en un funcionario del gobierno, que puede ser el secretario provincial de medios o de la Gobernación. Esta centralización, junto con la carencia de un cuadro normativo claro, se presta a abusos motivados por intereses personales y/o políticos. La falta de contratos asignados de manera abierta y competitiva, los pactos verbales en los que se fija un monto fijo por publicidad oficial en determinado programa o publicación (cuya tarifa supera ampliamente los precios de mercado) y el recurso a los fondos públicos para la promoción personal y la manipulación de la información, son algunas de las prácticas que se registran en el informe. Esta situación se ve particularmente agravada en el interior del país, puesto que el mercado publicitario es pequeño con relación al de las grandes ciudades, por lo que la mayoría de los medios depende financieramente de la publicidad oficial para subsistir.

En lo que respecta al ámbito nacional, a diferencia de lo que sucede en las provincias, la mayoría de los organismos se encuentran legalmente obligados a asignar la publicidad a través de licitaciones. Es la Secretaría de Medios de Comunicación, dependiente de la Jefatura de Gabinetes de Ministros de la Presidencia de la Nación, el organismo responsable de disponer qué, cuándo y dónde se publicita. La agencia oficial de noticias, Télam, se encarga de las contrataciones. En otras palabras, la Secretaría dispone el modo en que se repartirá el presupuesto anual de la publicidad oficial y Télam lo ejecuta (contrata el diseño, la producción y colocación de los avisos). El plan elaborado por Télam debe ser previamente aprobado por la Secretaría, pudiendo ésta efectuarle modificaciones. Sin embargo, se observa que no se siguen criterios claros para la selección de los medios en los que se colocarán los avisos y la falta de licitaciones abiertas y competitivas aparece como práctica consuetudinaria.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Entre las normativas que regulan la contratación de bienes y servicios a nivel nacional se encuentran los Decretos 826/88, 436/2000, 1023/2001, 666/2003, 204/2004. En general se establece el proceso de licitación pública. El Decreto 2219/71 señala que toda contratación de publicidad oficial debe efectuarse a través de Télam, pero no especifica –como tampoco lo hacen sus reglamentaciones posteriores– el modo en que éstas

c. Publicidad gratuita

El Informe 2003 de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA señala que existen dos tipos de publicidad estatal: una paga y otra gratuita. La primera se refiere a las campañas, anuncios y exposiciones, producidos por el gobierno o patrocinados por él, para su transmisión a través de la prensa, la radio, la televisión y la vía pública, cuya finalidad es informar a la ciudadanía, tal como se explicó precedentemente. La segunda incluye los comunicados de prensa e informaciones sobre reuniones o leyes que cuentan con el respaldo del gobierno y que generalmente los medios de comunicación se encuentran jurídicamente obligados a difundir.

En Argentina existen una serie de disposiciones legales que contemplan los temas en los que los titulares de servicios de radiodifusión deben transmitir avisos sin cargo. El artículo N° 72 de Ley 22.285 establece su implementación en los siguientes casos: emergencias nacionales, regionales o locales; requerimientos de las autoridades de Defensa Civil; mensajes relacionados con situaciones de peligro que afecten a los medios de transporte o comunicación; difusión de temas de interés nacional, regional o local -sin lugar a dudas una definición bastante amplia- cuya emisión disponga el COMFER hasta un minuto y treinta segundos por hora; entre otros.

Por otra parte, la Ley 25.600 sancionada en mayo de 2002 establece en su artículo N° 31 que el Estado les otorgará a los partidos políticos que hubieren oficializado candidatos espacios sin cargo en los medios de comunicación para la transmisión de sus mensajes de campaña. El Ministerio del Interior será el encargado de determinar la cantidad total y duración de los espacios a distribuir en forma igualitaria.

Cuando los medios de comunicación incurren en alguna infracción por transgresiones a las disposiciones legales vigentes en la materia, el COMFER les impone una multa. Históricamente, las deudas generadas de este modo han dependido de la buena voluntad de los gobiernos de turno para su condonación y en gran parte han sido saldadas por medio de canjes con tiempo de aire (es decir, por propaganda a favor del gobierno).¹⁰⁷

deben realizarse. Esto permite cierta discrecionalidad en las asignaciones. En virtud de lo establecido por el Decreto 993/96, todos los organismos dependientes del PEN deben canalizar sus solicitudes de publicidad a través de la Secretaría de Prensa y Difusión (hoy, Secretaría de Medios de Comunicación). Se encuentran exceptuados, entre otros, la Secretaría de Turismo de la Nación, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Banco Nación, el PAMI, la ANSES y la Lotería Nacional.

¹⁰⁷ El recordado spot con el *slogan* “Menem lo hizo”, que reseñaba los “logros” de la gestión menemista en 1999, fue financiado por medio del canje de deudas de los canales de televisión de cabecera por multas impagas (Rossi, en Mastrini, 2005). Por medio de la interposición de una acción de amparo para que este aviso se dejara de emitir, la Sala II de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal ordenó suspender los efectos del decreto que originariamente impuso la condonación, en un fallo del 24 de agosto de 1999 (ADC, 2005; Loreti y Zommer, 2007).

El Decreto 1301/04 de Kirchner prohibió la conmutación de deudas de este modo, por medio de la derogación de lo dispuesto por el Decreto 933/03.

En el informe presentado en el Congreso de la Nación en julio de 2005, el jefe de Gabinete Alberto Fernández señaló que el gobierno había utilizado los 90 segundos gratuitos por hora que las estaciones de radio y televisión están obligadas a brindar para “temas de interés nacional”.¹⁰⁸ Sin embargo, no aclaró cuáles fueron dichos temas. Resulta evidente que el tiempo gratuito dispuesto por ley no fue suficiente para el gobierno de Néstor Kirchner, considerando que los recursos destinados para publicidad oficial ascendieron estrepitosamente a lo largo de los cuatro años de gestión, totalizando gastos mayores a los 800 millones de pesos.¹⁰⁹

El tema que preocupa en esta materia es la gran cantidad de lagunas jurídicas que reinan en el marco legal vigente y que permiten a los funcionarios de turno interferir con la libertad de expresión a partir de arbitrarios manejos publicitarios, sin por ello encontrarse necesariamente violando la ley. Este vacío legal ha permitido que la pauta oficial adquiriese usos múltiples que la alejaran de su función primordial (brindar mensajes útiles a los ciudadanos), convirtiéndose en *propaganda* que, por medio de la difusión de información no contrastada, busca la adhesión pública a un candidato, funcionario o idea determinada. Tal como lo explica María O'Donnell, “difundir propaganda con financiamiento del Estado plantea condiciones desiguales para la competencia democrática en elecciones y afecta la calidad de la información que reciben los ciudadanos” (2007: 12).

d. De usos y abusos

Ya desde su paso por el gobierno de Santa Cruz (fue elegido intendente de Río Gallegos en 1987, cargo que abandonó al ganar la gobernación de la provincia en 1991, donde fue reelecto en 1995 y en 1999), Néstor Kirchner entrevió la conveniencia de contar con medios de comunicación favorables. Fue así que Rudy Fernando Ulloa, quien fuera canillita y luego empleado de su estudio jurídico, se convirtió rápidamente y a medida que la carrera política de Kirchner prosperaba, en un poderoso empresario multimediático. Ulloa se fue enriqueciendo gracias a la publicidad oficial, por medio de erogaciones que resultaban a todas luces excesivas, no sólo porque llegaron a sumar casi tres millones de pesos provenientes sólo del Poder Ejecutivo Nacional a lo largo del mandato presidencial

¹⁰⁸ Citado en ADC, 2005.

¹⁰⁹ Datos extraídos de González, Gustavo, “Límite para los aprietes”, *Noticias*, Año XXII, N° 1602, 8 de septiembre de 2007, pág. 30.

2003-2007, sino porque las tarifas pagas por segundo o centímetro resultaban muy superiores a los precios vigentes en un mercado como el santacruceño (O'Donnell, 2007).

Si bien ha sido una práctica histórica en Argentina la utilización de dinero del Estado con el objetivo de difundir propaganda política, los gastos que realizó la Secretaría de Medios bajo la administración de Kirchner fueron muy elevados: mientras que en 2003 se gastaron más de 46 millones de pesos, en 2007 se superaron los 322 millones de pesos, lo que implicó una variación del 597 por ciento en cuatro años.¹¹⁰

A continuación se agruparán y explicitarán algunos de los usos y abusos destacados durante la mencionada gestión de gobierno:

- ***La utilización de la pauta oficial a la manera de subsidio para los medios más pequeños o menos favorecidos, bajo el paraguas del “pluralismo”.***

El interventor del COMFER, Julio Bárbaro, señaló en una entrevista: “América TV y Canal 9 reciben publicidad oficial porque no tienen posibilidad de sobrevivir en el mercado. (...) El Estado no *ayuda* según el ‘rating’, sino que *sostiene a los canales que la sociedad necesita.*”¹¹¹ Esta concepción de la publicidad oficial entendida en términos de “ayuda” o “subsidio” hacia los medios menos favorecidos es claramente peligrosa. No sólo porque el gobierno de turno no puede decidir a través de qué medios la ciudadanía prefiere informarse, sino también porque los “subsidios” constituyen una categoría distinta y persiguen funciones incomparables con las de la publicidad oficial, motivo por el cual deberían ser identificados como tales y asignarse a través de organismos independientes siguiendo criterios ecuánimes.

Otro de los argumentos utilizados por los funcionarios de turno para justificar los manejos discrecionales de la pauta ha sido la necesidad de “fomentar el pluralismo”. En este sentido, Enrique “Pepe” Albistur, secretario de Medios de la Nación, explicó: “En la comunicación oficial *repartimos con ciertos criterios propios*, y eso tiene que ver con decisiones políticas.” Y agregó: “hemos mejorado mucho la publicidad en diarios chicos y medianos, porque creemos en los diarios locales. Con eso logramos *bancar* un pluralismo más interesante.”¹¹²

¹¹⁰ Datos correspondientes a las asociaciones Poder Ciudadano y Asociación por los Derechos Civiles.

¹¹¹ En Reinoso, Susana, “Julio Bárbaro: ‘El manejo de la TV por cable es poder’”, *La Nación*, Argentina, 6 de febrero de 2005, Suplemento Enfoques, pág. 6. (La cursiva es propia)

¹¹² En Reinoso, Susana, “Los periodistas ya no son intermediarios necesarios”, *La Nación*, Argentina, 4 de febrero de 2007, Suplemento Enfoques, pág. 4. (La cursiva es propia)

Nuevamente las declaraciones demuestran una errónea concepción de los fines que debe perseguir la pauta pública. La idea de concesión (“repartimos”) y de soporte/subsidio (“bancar”) que subyace en estos argumentos presupone asignaciones que no tienen por objetivo difundir determinada política hacia cierto público *target*, sino funcionar como contribución financiera hacia los propietarios de medios. El argumento del pluralismo se torna falaz, toda vez que no se realiza en el marco de políticas y leyes claras y precisas que lo promuevan.

- ***El premio para propietarios de medios “amigos” del gobierno y para quienes se conviertan al oficialismo***

En lo que se refiere a la prensa de circulación nacional, el caso más destacado -y criticado- ha sido el del diario *Página 12*. Según señala la ADC, desde la asunción de Kirchner el diario “ha tomado una línea editorial general pro-gobierno, que parece ser más producto de su compatibilidad ideológica (...) que el resultado de presiones, sobre todo respecto de temas de importancia histórica para *Página 12* como los derechos humanos” (2005: 69).

Entre 2003 y 2006 el periódico recibió una pauta oficial que superó los \$30 millones, ubicándose en el segundo lugar entre los medios que más publicidad absorbieron, detrás de *Clarín* y delante de *La Nación*. Estos datos no conciben con la circulación promedio registrada por cada medio: *Clarín* cuenta con una venta aproximada de 400.000 ejemplares diarios, mientras que *La Nación* computa 160.000¹¹³ y *Página 12* asegura 106.000, aunque dicha cifra no está sujeta a ninguna auditoría independiente. Según los testimonios recogidos por la ADC en entrevistas realizadas a periodistas del diario y otros, su circulación estimada sería mucho menor y rondaría los 15 mil ejemplares.

Si bien las elecciones acerca del medio destino de la publicidad oficial pueden perseguir distintos objetivos, como ser el llegar a un determinado tipo de audiencia, dichos motivos deberían estar probados y explicitados en cada campaña particular. No obstante, los montos altamente desproporcionados recibidos por el diario no parecerían poder justificarse por esta razón.

¹¹³ Datos extraídos del Instituto Verificador de Circulaciones (IVC) <http://www.ivc.com.ar>. Última consulta: 10 de noviembre de 2007.

No siempre líneas ideológicas contrarias al gobierno se vieron perjudicadas en el reparto de la publicidad oficial. Es el caso del multimedio propiedad de Daniel Hadad. Según relata María O'Donnell (2007), Néstor Kirchner ya tenía experiencia en su trato con el empresario pues la gobernación de Santa Cruz pagaba en sus medios. Al haber llegado a la Presidencia con el 22,24% de los votos, necesitaba ampliar su base de sustentación a través del apoyo de la opinión pública. A cambio de un giro radical en el grupo, en tan sólo un año Canal 9 multiplicó la pauta recibida por diez: en 2003 cobró 650.000 pesos, mientras que en 2004 la suma ascendió a los 6 millones, cuando los líderes de audiencia en televisión abierta (Canal 11 y Canal 13) recibieron la mitad de dinero, aún siendo su tarifa promedio por segundo mucho mayor que la del canal de Hadad. Si bien al año siguiente la pauta se emparejó, siguió siendo muy elevada con relación a los niveles de audiencia de la emisora. También se destinó un presupuesto importante a otros medios del empresario, como Radio 10/ La Mega y el diario *Infobae*, lo que derivó en un trato por demás cordial hacia el gobierno, sobre todo hacia el ministro de Planificación Julio De Vido, y en un giro postural sobre algunas cuestiones que otrora fueron claro blanco de ataque, como la política *kirchnerista* de promover los juicios por las violaciones a los derechos humanos acaecidas durante la última dictadura militar.

Múltiples fueron los beneficios recibidos por el empresario en estos cuatro años, entre los que es posible destacar la firma del Decreto 527/05. Esta medida, tal como se explicó anteriormente, beneficiaba particularmente a quienes se encontraban refinanciando deudas cuyos vencimientos excedían los términos de sus licencias. Era el caso de Hadad con Canal 9. A principios de 2007 el empresario vendió el 80% del canal al mexicano Ángel González, quedándose al frente de la división de noticias como socio minoritario y con una ganancia extraordinaria. Así logró montar el Canal 5 Noticias (C5N) que lanzó el 8 de agosto de 2007 y que, gracias a conversaciones privadas entre funcionarios del Gobierno, el COMFER y los principales cableoperadores del país,¹¹⁴ logró ubicar en la frecuencia 5 de la grilla, desplazando al canal público al 15 y a la señal Encuentro, del Ministerio de Educación, al 6.

Otro de los canales que resultó “premiado” por compartir el perfil gubernamental fue América TV. Al igual que Canal 9, los altos ingresos por publicidad oficial no se

¹¹⁴El Lic. Sergio Fernández Novoa, Coordinador General del COMFER, respondió a la autora de esta tesina que el organismo no emitió ninguna resolución para efectuar los desplazamientos en la grilla de la televisión por cable, tal como se publicó en algunos medios de comunicación. Desde su despacho confirmaron que la “sugerencia” del corrimiento se realizó en conversaciones verbales mantenidas entre funcionarios del gobierno, los cableoperadores y Hadad.

vieron justificados con relación al nivel de audiencia ni por otros motivos tales como el público *target* de la emisora. Tras cuatro años de gobierno el canal ha quedado en primer lugar entre los medios de televisión abierta por los ingresos recibidos en concepto de publicidad del sector público, superando a los canales 11 y 13.¹¹⁵ Según relata O'Donnell (2007), las conjeturas en torno de esta “preferencia” giran alrededor del desembarco de Carlos Ávila en la empresa, ex socio de “Pepe” Albistur en la explotación del mobiliario urbano (“pantallas verdes”) de la Ciudad de Buenos Aires. En 2001, Ávila compró gran parte del paquete accionario de América TV que se encontraba en manos de Eduardo Eurnekian. Más tarde ingresaron al directorio Daniel Vila y José Luis Manzano, propietarios del Grupo Uno. Sobrevinieron rápidamente los cambios en la línea editorial, que incluyeron la no renovación del contrato al periodista Jorge Lanata para su programa *Día D Clasico*,¹¹⁶ que gozaba de una importante audiencia para los niveles del canal, y el levantamiento de los periodísticos *Punto.doc* y *Periodistas*, conducido éste último por Ernesto Tenenbaum y Marcelo Zlotogwiazda. El periodismo de investigación se alejaba de la pantalla de América por decisión de sus directivos –es decir, sin necesidad de censura directa por parte del gobierno- y la pauta publicitaria aumentaba de manera exponencial. Si en 2003 ascendió a \$2,5 millones, en 2004 casi se cuadruplicó: \$8,8 millones. De este modo, un grave riesgo de *abuso* de la publicidad oficial irrumpe si las presiones financieras son ejercidas sobre los propietarios de medios para controlar sus contenidos, al punto de lograr que se quiten del aire ciertos programas.

Cuando en 2005 el empresario Francisco de Narváez, opuesto políticamente a Kirchner dentro del peronismo, se convirtió en accionario del canal, la publicidad del sector público se redujo a la mitad con respecto al año anterior: pasó a \$3 millones. Esto coincidió con la salida de Carlos Ávila y luego se potenció con el enfrentamiento de Albistur con Vila y Manzano por la licitación del negocio de las carteleras urbanas en la ciudad de Mendoza.¹¹⁷

¹¹⁵ Véase www.poderciudadano.org

¹¹⁶ Véase más adelante “Otras presiones a la prensa”.

¹¹⁷ Según denunciaron a través de un comunicado, los accionistas del Grupo América acusaron al secretario Albistur de dejar de cursar publicidad a fines de 2006, así como de amenazas de operaciones de prensa negativas y presiones telefónicas, luego de que se difundiera que la empresa Wall Street, dirigida por Ignacio Albistur, hijo del funcionario, se quedó con la explotación de las carteleras publicitarias de la ciudad de Mendoza tras una serie de presiones oficiales efectuadas por su padre sobre la empresa que explotaba el negocio para cederlo. En “El Grupo América no aceptará publicidad oficial”, *El Cronista*, Argentina, 9 de enero de 2007.

- ***La discriminación de medios cuya línea editorial no es compartida por el gobierno: el caso de la Editorial Perfil***

“A la revista *Noticias* y al semanario *Perfil*, que Jorge Fontevicchia llama diario, no le damos publicidad oficial porque pertenece a un tipo de periodismo amarillo, sensacionalista con rasgos de extorsión. Es un medio que ha cometido errores periodísticos que no ha reconocido. Como cuando confundió al hijo del Presidente con el yerno del empresario Raúl Moneta.”¹¹⁸ Así explicó el secretario de Medios, Enrique Albistur, por qué los medios de la Editorial Perfil se han visto sistemáticamente discriminados en el reparto de la pauta oficial. En otras palabras, el funcionario declara basar sus decisiones relativas al manejo del dinero del Estado en criterios puramente subjetivos y editoriales. La publicidad oficial dista así de ser entendida como una herramienta de comunicación con la ciudadanía.

Es importante destacar que la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA señaló, en el Informe del año 2003, que ningún medio tiene un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad, pero cuando un gobierno deja de cursar avisos como castigo hacia su línea editorial, entonces merece ser criticado. Agregó que “un Estado podría negarle [los recursos por publicidad oficial] a todos los medios de comunicación, pero no puede negarle ese ingreso sólo a algunos medios, con base a criterios discriminatorios.” Y precisó que “la obstrucción indirecta a través de la distribución de publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión.”¹¹⁹

Los medios de la Editorial Perfil no han recibido publicidad oficial entre 2003 y 2006, salvo por el año 2004, en el que registraron ingresos por \$16.448 (O’Donnell, 2007). Esta situación motivó la interposición de una acción de amparo judicial el 31 de mayo de 2006 y una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, por discriminación no sólo en la asignación de la pauta sino también en el acceso a las fuentes de información. Asimismo, el 11 de agosto de 2006 se creó un ‘Fideicomiso en contra de la discriminación con la publicidad oficial’ para que los lectores del diario donasen dinero a fin de comprar páginas de publicidad para instituciones de bien público,¹²⁰ y a partir de diciembre de dicho año el precio de tapa aumentó un peso (\$1,00)

¹¹⁸ En Reinoso, Susana, “Los periodistas ya no son intermediarios necesarios”, *La Nación*, Argentina, 4 de febrero de 2007, pág. 4, Suplemento Enfoques.

¹¹⁹ Capítulo V, Puntos 12 y 13 (OEA, 2003).

¹²⁰ Según lo publicado por el diario, el fideicomiso recaudó, incluyendo lo percibido por el precio de tapa, \$1.353.999. Su duración fue de un año y entre las organizaciones de bien público beneficiadas por los avisos

con respecto a sus competidores *Clarín* y *La Nación* para ser destinado a ese fondo.¹²¹ A principios de 2007 se denunció, desde la contratapa del diario, la presión que el Gobierno ejerce sobre ciertos anunciantes privados para que no publiciten en determinados medios, principalmente sobre aquellas empresas que, como las compañías telefónicas, dependen de las regulaciones estatales.¹²²

Para este caso resulta un precedente insoslayable la jurisprudencia asentada el 5 de septiembre de 2007 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la causa “Editorial Río Negro S.A. c/ Neuquén Provincia del s/ Acción de Amparo”. La demanda, promovida por el diario *Río Negro* contra el gobierno de Neuquén, fue presentada en diciembre de 2002 luego de que se le retirase la pauta oficial de la provincia tras publicar un artículo denunciando irregulares manejos del gobernador Jorge Sobisch para cubrir vacantes en el Superior Tribunal con abogados vinculados a su persona. Según el diario, el vicepresidente de la Legislatura neuquina, Osvaldo Ferreira, le habría ofrecido dinero a un diputado para que asistiese a las sesiones y así lograr el quórum necesario para las designaciones. La gobernación le quitó la publicidad que recibía habitualmente -la que fue restituida una vez promovida la acción de amparo por parte del matutino-, y manifestó que el cese se debía a razones económicas vinculadas al “compre neuquino” (priorizar a las empresas de Neuquén en lugar de las de Río Negro).

En el fallo, la mayoría de los miembros de la Corte Suprema dictaminó que, si bien ningún medio de comunicación tiene derecho a recibir publicidad oficial, el Estado no puede asignar recursos de manera arbitraria o como un modo indirecto de limitar la libertad de expresión, y cualquier interrupción abrupta de la pauta debe estar mediada por motivos suficientes que la justifiquen. Además, estableció que no es necesario que el medio en cuestión demuestre la “asfixia económica” provocada por la quita sorpresiva de publicidad del sector público para que se incurra en un supuesto de afectación a la libertad de expresión. El voto de la mayoría lleva las firmas de los jueces Lorenzetti, Highton, Zafarroni y Fayt, quien coincide en líneas generales con los anteriores pero utiliza otros argumentos, en los que sostiene que, aunque no exista una ley con pautas claras para la distribución de la publicidad oficial, el Estado no posee facultades ilimitadas en su

se encuentran Cáritas, CILSA, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados y Cruz Roja Argentina. En Fontevecchia, Jorge, “Valió la pena”, *Perfil*, Argentina, 2 de septiembre de 2007.

¹²¹ En Fontevecchia, Jorge, “Por qué aumentamos el precio”, *Perfil*, Argentina, 3 de diciembre de 2007.

¹²² Fontevecchia, Jorge, “La publicidad”, *Perfil*, Argentina, 14 de enero de 2007.

asignación. Los votos en disidencia correspondieron a los ministros Petracchi, Argibay y Maqueda.¹²³

Si bien constituye un enorme paso en la defensa del derecho a la libertad de prensa, el fallo de la CSNJ se limita a este expediente. Así, resulta tan fundamental como necesario el que sea tenido en cuenta por el Congreso de la Nación y las Legislaturas provinciales para el dictado de leyes claras y transparentes que regulen la distribución de la publicidad oficial y castiguen las discrecionalidades.

- ***La cobertura de necesidades puntuales de propaganda política***

La utilización de fondos públicos para promocionar una gestión de gobierno no ha sido privativa de la administración *kirchnerista*. Destreza arraigada desde la época de Carlos Menem, ha sido registrada tanto a nivel nacional como provincial y municipal. El punto de mayor gravedad a destacar, en lo que tiene que ver con la promoción personal con fines electorales, reside en la capacidad diferencial con la que cuenta quien ocupa el poder por encima de sus competidores en el manejo de los recursos del Estado.

Una de las artimañas más comunes, más allá de los manejos publicitarios anteriormente descritos, es la comercialización de espacios dentro de los noticieros televisivos. La transmisión de actos políticos o partidarios a través del formato periodístico implica disfrazar a la propaganda con el traje de la noticia. Las ventajas son numerosas: en primer lugar, el mensaje llega a los votantes desde un noticiero, lo que le otorga mayor credibilidad y hace suponer que se trata de un acto relevante que merece atención; luego, el “cliente” es quien controla el mensaje y selecciona lo transmitido; finalmente, los costos son menores que los de la publicidad comercial y es posible contratar paquetes mensuales de minutos de transmisión.

Según describe O’Donnell (2007), estas prácticas son habituales en los canales de televisión Crónica TV y Canal 26, sobre todo para aquellos candidatos que buscan ganar popularidad en el conurbano bonaerense. El ex presidente Eduardo Duhalde recurrió a esta estrategia cuando era gobernador de la provincia de Buenos Aires y lo mismo hizo Kirchner con los fondos del presupuesto de la gobernación de Santa Cruz para hacerse conocido a nivel nacional. Una vez en la presidencia, el reparto de publicidad oficial entre

¹²³ Hay que destacar que la Sociedad Interamericana de Prensa decidió, en noviembre de 2007, otorgar a la Corte argentina el “Gran Premio Chapultepec 2008”, la máxima distinción internacional en materia de libertad de prensa, por su trabajo en la promoción, consolidación y difusión de la libertad de expresión, en virtud del mencionada decisión judicial que corporiza el significado contenido en la Declaración de Chapultepec. El galardón se entregará en la próxima asamblea de la SIP, a realizarse en marzo de 2008.

las tres principales señales de noticias del cable fue bastante parejo, pese a las notorias diferencias de *rating*: por ejemplo, en el año 2006, Todo Noticias facturó \$1.632.000, mientras que Crónica TV recibió \$1.432.000 y Canal 26, \$1.143.000, estas dos últimas emisoras con menos de la mitad de audiencia que la anterior.

Un relevamiento elaborado por la empresa auditora de medios Monitor Publicitario detectó importantes diferencias entre los segundos contratados por el Poder Ejecutivo Nacional en Crónica TV durante los meses de septiembre y octubre de 2005 (previo a las elecciones legislativas de octubre en las que Cristina Fernández de Kirchner sería candidata a senadora por la provincia de Buenos Aires). La facturación del canal y los registros de la agencia Télam señalaban un número bastante mayor de segundos por publicidad que los efectivamente emitidos. Una posible conjetura acerca de este desajuste es que el dinero restante financiaba la transmisión de actos dentro de la programación habitual del canal.

e. Otras presiones a la prensa

Además de las presiones indirectas a los medios de comunicación generadas a través de los manejos de la publicidad oficial, existen otras formas de interferencias con la libertad de expresión que inciden en los contenidos y fomentan la autocensura periodística.

Una de las prácticas habituales desde 2003 ha sido lo que se dio en llamar el “telefonazo oficial”: distintos funcionarios llaman a periodistas o directores de medios para comunicar su descontento respecto de la divulgación de cierta información o con el objetivo de incidir en tapas, títulos y artículos a publicarse. La ADC (2005) ha registrado numerosos testimonios en este sentido, que dan cuenta de la sobrecarga de llamados telefónicos provenientes principalmente de la Presidencia de la Nación, cuyo objetivo es influir sobre los contenidos de las noticias e inhibir futuras coberturas. Uno de los casos más resonantes fue el del programa *Día D Clásico*, conducido por Jorge Lanata por la pantalla de América TV. En una de sus emisiones, el 5 de octubre de 2003, el periodista Andrés Klipphan presentó un informe en el que denunciaba irregularidades y nombramientos de familiares y amigos en el PAMI por parte de Juan González Gaviola, quien fuera designado por Kirchner al frente de la obra social del Estado para jubilados y pensionados. Luego de su transmisión, según relató Lanata, el jefe de Gabinete Alberto Fernández habló con Carlos Ávila, quien luego le transfirió al conductor del ciclo el pedido de expulsar a Klipphan del programa y de no presentar el segmento restante de la investigación. Finalmente la emisión salió al aire de todos modos, pero los periodistas

denunciaron que el vocero presidencial Miguel Núñez dejó de aceptar sus llamados telefónicos y que Fernández llamó personalmente a Lanata dos sábados diferentes para averiguar qué noticias aparecerían en el programa del día domingo.

Este tipo de presiones fueron denunciadas por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) en su Informe del año 2004 sobre Argentina, señalando que constituyen un grave atentado contra la libertad de prensa.¹²⁴ Esta organización ha constatado también diversos tipos de agresiones a periodistas e intimidaciones a funcionarios públicos que hablaron con medios “críticos” del gobierno. En el Informe del año 2007 se registra el caso de una empleada de alta jerarquía del Ministerio de Defensa que concedió una entrevista a la revista *Noticias*, tras lo que se le solicitó que no se volviera a presentar a su trabajo.¹²⁵

Entre otras denuncias recibidas por la SIP se destacan el maltrato y la discriminación de periodistas cuando solicitan entrevistas con miembros del gobierno o el acceso a determinada información, la que resulta generalmente negada para profesionales que trabajan en medios “críticos” de la administración *kirchnerista*. Así lo han manifestado en numerosas oportunidades, entre otros, los periodistas de la Editorial Perfil. Según señalaron, la segregación en el acceso a las fuentes de información gubernamentales y el hecho de que ministros y funcionarios no contesten sus llamados ni acepten sus pedidos de citas se remonta a la aparición en la tapa de *Noticias* de una nota titulada “El repartidor”, el 29 de enero de 2005, donde se denunciaba el irregular manejo de la pauta oficial. Tras esta publicación, el secretario de Medios Enrique Albistur querelló penalmente a la Editorial Perfil y a directivos de la revista por maniobras extorsivas, reclamando tres años de prisión para los imputados. Finalmente la denuncia fue retirada el 7 de julio del mismo año, luego de una gran polémica desatada en torno de la coerción ejercida por funcionarios públicos sobre la libertad de prensa.¹²⁶

Asimismo, se han denunciado manejos discrecionales en lo que se refiere al acceso privilegiado que poseen algunos reporteros al avión presidencial. Según relata María O'Donnell, la Presidencia de la Nación ha abusado de su poder de “selección” invitando y vetando a sujetos específicos para viajar en el Tango 01, en lugar de proponer a los medios

¹²⁴ Sociedad Interamericana de Prensa, Informes por país: Argentina 2004, disponible en http://www.sipiapa.com/espanol/pulications/informe_argentina2004m.cfm

¹²⁵ Sociedad Interamericana de Prensa, Informes por país: Argentina 2007, disponible en http://www.sipiapa.com/espanol/pulications/informe_argentina2007ca.cfm

¹²⁶ En Reinoso, Susana, “Albistur querelló a la revista Noticias”, *La Nación*, Argentina, 30 de junio de 2005, pág. 12, Cultura; y “Albistur retiró la querrela contra la revista Noticias”, *La Nación*, Argentina, 8 de julio de 2005, pág. 13, Política.

de comunicación que sean ellos quienes elijan a qué periodistas enviar, tal como sucede en otros países.¹²⁷

En algunos casos ni siquiera es necesario recurrir a este tipo de presiones para incidir en los contenidos de los medios de comunicación. La precariedad laboral que rige en el ámbito periodístico, el miedo a perder el trabajo y la falta de separación que predomina entre las áreas comerciales y editoriales de los medios, son factores que no pueden ser soslayados en este análisis, puesto que inciden en las coberturas ya desde su diseño y elaboración, anticipando las represalias del gobierno. Así, la necesidad de presión directa disminuye y se impone de manera general de autocensura.

¹²⁷ Citado en ADC, 2005.

CAPÍTULO III

Discursos periodísticos sobre normativas de política de comunicación: el caso del *Decreto 527*

“Fabricarán una vez más la mentira que corre, la duda que se instala,
y tanta buena gente en tanto pueblo y tanto campo de tanta tierra nuestra
que abre su diario y busca su verdad y se encuentra
con la mentira maquillada”

Julio Cortázar

1. Análisis de la representación en los medios gráficos

A fin de complementar la investigación sobre la política de comunicación seguida durante el período 2003-2007, en el presente capítulo se estudiará el modo en que una medida puntual de regulación en materia de radiodifusión fue difundida hacia la ciudadanía a través de la prensa escrita. La medida escogida es la más representativa y emblemática de la política implementada en el ámbito de la radiodifusión bajo la presidencia de Néstor Kirchner, tanto por el modo adoptado para su sanción como por sus implicancias, ya detalladas en el capítulo anterior: el Decreto 527/05.

En el contexto de los altos índices de concentración registrados en las industrias culturales en Argentina, es interesante analizar cómo una normativa que involucra a todos los licenciarios de emisoras de radio y televisión del país, pues implica la suspensión del cómputo de sus concesiones por una década, es relatada por la prensa escrita, sector no afectado por la disposición. Lo que se busca con este análisis es tratar de entender desde otro ángulo el modo en que el predominio del tipo de concentración multimedia conglomeral (cfr. Capítulo I) incide en la información recibida por la ciudadanía, dejando de ser un tema de carácter meramente económico.

En tanto los medios de comunicación aparecen como los soportes privilegiados para la transmisión de la “información socialmente necesaria”¹²⁸ y el contexto o marco en el que presentan las noticias, junto con la jerarquía que se les otorga, incide en el establecimiento de la agenda de la sociedad (Takeshita *et al*, 2002), resulta relevante hacer

¹²⁸ Tomo el concepto de Herbert Schiller (en Ford, 1999), entendiendo a la “información socialmente necesaria” como aquella que reviste de interés público, en tanto es imprescindible para vivir cotidianamente como ciudadanos y manejarse en sociedad.

este análisis para descubrir qué grado de representación massmediática poseen estos acontecimientos, cuál es su peso en la agenda mediática, por qué ciertos acontecimientos no se erigen en “cuestión” para el conjunto de los ciudadanos, y de qué modo se manifiesta el conflicto de intereses que afrontan los medios de comunicación entre el deber informativo y los fines económicos de sus propietarios.

Como lo que se está analizando son discursos periodísticos, es imprescindible recurrir a las disciplinas especializadas en su estudio. Para ello partiré de la denominada escuela francesa de análisis del discurso, siguiendo principalmente los postulados de Dominique Maingueneau (1976), puesto que entiende al discurso como el resultado del uso de la lengua en contexto. De este modo, el análisis textual podrá ser vinculado con sus condiciones socio-históricas de producción a fin de desentrañar qué tipo de orden social o configuración de poder se está legitimando por medio de la utilización de ciertos elementos lingüísticos. En otros términos, sostengo que el análisis discursivo de los enunciados que tematizan las medidas tomadas en materia de política de comunicación permitirá dar cuenta de la mutua implicación existente entre determinada organización lingüística de elementos y una mediación de lo social, a través de discursos que, al decir de Valentín Voloshinov, *refractan* la realidad en el mismo proceso de su representación.¹²⁹

De este modo, será factible entrever las relaciones de poder que se tejen en una sociedad alrededor de la disputa por el sentido, siendo el lenguaje el espacio privilegiado de esas luchas, y de qué modo el vínculo gobierno-medios de comunicación puede desentrañarse tras la superficie discursiva. No es posible pensar a los discursos como reflejos neutros u objetivos de una “realidad exterior” sino que, al ser producto de prácticas articuladoras que organizan las relaciones sociales, en cuanto éstas se modifiquen también lo harán los discursos. Y es deconstruyéndolos como se puede conocer los procedimientos ideológicos que encierran.

Entonces, en este capítulo se efectuará un análisis discursivo de las noticias publicadas por los principales diarios de la Capital Federal con distribución nacional acerca de la firma del Decreto 527/05. Como ya se explicara en el Capítulo I, la indagación se enmarcará asimismo con las teorías que se han abocado a los estudios sobre el periodismo y sobre la ideología. Para tal fin se construyó un corpus de artículos periodísticos, según el recorte que se explicita a continuación.

¹²⁹ Dice Voloshinov: “El problema de la relación entre las bases y las superestructuras [...] se reduce, en el plano que nos interesa, al *cómo* de la existencia real (las bases) determinan el signo, al *cómo* el signo refleja y refracta la existencia en su proceso generativo” (1929: 43).

2. Corpus de investigación

El corpus de análisis construido se enmarca en el conjunto discursivo de los géneros periodísticos escritos. Se analizarán los diarios *Página 12*, *Clarín*, *La Nación*, *El Cronista Comercial*, *Ámbito Financiero* e *Infobae* a fin de comparar el modo en que trataron el acontecimiento de la sanción del Decreto 527/05 y cómo fue su construcción en noticia. Estos periódicos fueron seleccionados sobre la base de que se dirigen a públicos disímiles y sus propietarios se vieron afectados de distintas maneras por lo reglamentado en esta disposición legal.

Los artículos analizados serán los aparecidos durante los tres días posteriores a la sanción de la norma, es decir, entre el 21 y el 23 de mayo de 2005. Las causas de este recorte se enmarcan en el hecho de que toda noticia, entendida aquí en términos de “novedad”,¹³⁰ aparece en un diario entre uno y dos días después de producido el acontecimiento, y tiene un plazo de una semana en que el hecho se menciona o tematiza en artículos de opinión, según la repercusión pública o evolución del acontecimiento. En este caso particular, el anuncio de la medida se hizo un día viernes,¹³¹ por lo que los periódicos de corte económico que no se publican los fines de semana tuvieron que divulgar la noticia el lunes siguiente (23 de mayo).

Por otra parte, es importante mencionar que, salvo en el caso del diario *La Nación*, el análisis de los ejemplares correspondientes a la semana posterior a la firma del decreto no reveló la existencia de artículos, columnas, cartas de opinión, ni editoriales al respecto. “No todos los nacimientos son inocentes ni todas las muertes naturales”, dice Furio Colombo (1997) al indagar acerca de las causas de la desaparición de una noticia.

A continuación se expondrá el análisis del tratamiento otorgado a la noticia en cada caso particular, para luego efectuar una comparación entre los distintos periódicos y elaborar algunas líneas a modo de conclusión.

¹³⁰ Entre los *criterios de noticiabilidad* principales (conjunto de condiciones y valores que se atribuyen a los acontecimientos y que hacen que sean o no noticiables [Martini, 2000]) se encuentra el de “novedad”, entendido como el “índice de la variación en el sistema”, puesto que implica la existencia del hecho como ruptura (Rodrigo Alsina, 1996).

¹³¹ El Decreto 527 se firmó el viernes 20 de mayo de 2005, aunque apareció en el Boletín Oficial el 24 de mayo, siendo ésta la fecha que figura en él.

a. *Página 12*

La noticia de la firma del decreto fue publicada por el diario *Página 12* el sábado 21 de mayo de 2005. En este caso resulta de suma relevancia analizar el cotexto, es decir, el entorno verbal en el cual aparece el artículo. Se trata de una nota pequeña, carente de firma, en la página 25 del diario, sección “Espectáculos”, rodeada de un artículo acerca de los premios del Festival de Cannes y de una entrevista, que ocupa tres cuartas partes de la doble página, al poeta Mario Benedetti, con referencia a un CD en el que trabajó con el músico Daniel Viglietti y que saldría a la venta al día siguiente con el matutino.

En cuanto al análisis enunciativo, siguiendo a Dominique Maingueneau (1976), se observa una modalidad de enunciación declarativa, una modalidad lógica de enunciado del tipo alética (de manera implícita, puesto que se está dando cuenta de un estado del mundo) y una clara ausencia de subjetivemas. Kerbrat-Orecchioni (1981) define los subjetivemas como elementos con carga subjetiva, a partir de los cuales un enunciador asume explícitamente su opinión. En este caso, las modalidades empleadas y la no presencia de subjetivemas implican una intención de generar un *efecto de objetividad* en el discurso, ya que, siguiendo a Kerbrat, desde que todo discurso es producido por alguien, para alguien y en determinado contexto, no existe el “discurso objetivo” más que como un efecto de sentido, producido intencionalmente por un locutor¹³² que prefiere no mostrarse al construir un enunciador imparcial.

En el título, “*Una prórroga para la pantalla*”, se halla una supresión del agente y una nominalización que presupone, no sólo la existencia y unicidad de la “pantalla” y de la “prórroga”, sino también que la suspensión de licencias es para la televisión en calidad de sujeto y no para los dueños de los multimedios.

“*Finalmente, el gobierno nacional decidió renovar la totalidad de las licencias...*”, es la primera oración del enunciado.¹³³ Ese “*finalmente*” está presuponiendo¹³⁴ que se viene dando un proceso anterior del cual no se da cuenta en el artículo. Además, la posición inicial de este modalizador le da el carácter de “tema”, siendo así el elemento al

¹³² Utilizo la noción de *locutor* de Oswald Ducrot (1984), quien distingue al *hablante empírico* (elemento de la experiencia) del *locutor* (ser de discurso a quien se le imputa la responsabilidad del enunciado).

¹³³ Tomo la definición de “enunciado” de Mijaíl Bajtín, como unidad delimitada (fronteras definidas) de la comunicación discursiva, dada por el cambio de los sujetos discursivos (alternación de los hablantes). Se caracteriza por tener una *conclusividad* específica, es decir, conlleva la posibilidad de ser contestado (de tomar una postura de respuesta en relación con el enunciado). Por contraposición, la “oración” es la unidad de la lengua delimitada por el punto y pertenece a la gramática.

¹³⁴ La presuposición fue analizada por Stephen Levinson (1983) como “aquello que no se discute”, en tanto aparece como “telón de fondo”, “en segundo plano”. Es de naturaleza semántica (surge del significado de la frase) y es cancelable a partir de criterios semánticos: la negación y la interrogación.

cual se engancha el resto de la oración (“rema”). En otras palabras, lo que está enfatizado o focalizado en la noticia es que, después de una serie de discusiones, debates o procesos anteriores de los que nada se menciona, se *renovaron* las licencias (lo que a su vez presupone que éstas ya existían).

Con respecto a la polifonía,¹³⁵ el artículo se caracteriza por presencia de intertextualidad (se reproducen textualmente fragmentos del Decreto 527) y de enunciados referidos bajo la forma del discurso directo (se citan las palabras pronunciadas por el Presidente “*en una conferencia de prensa realizada en la Casa de Gobierno*”).¹³⁶ En este caso el discurso referido aparece marcado únicamente por el uso de comillas, frontera nítida entre el discurso citado y el citante, sin fórmulas introductorias. Por medio de este procedimiento se intenta borrar la subjetividad del enunciador y producir un efecto de fidelidad al original, al presentar los hechos “tal cual son”, dando la impresión de constituir un discurso veraz. Sin embargo, la ausencia de verbos para introducir el discurso ajeno puede leerse también como una marca de la falta de distancia respecto de aquel, así como de la adhesión (implícita) a lo citado.

“*De esta manera, el Poder Ejecutivo anula los vencimientos y prórrogas futuros de las licencias de los medios de comunicación establecidos en la Ley de radiodifusión vigente, firmada en 1980 por la última dictadura militar*”. En esta frase, en lugar de recalcar que la Ley de Radiodifusión actual sigue siendo la firmada por Videla, Harguindeguy y Martínez de Hoz, con lo que restaría implícito la imperiosa necesidad de elaboración de una nueva norma, se destaca que los “*vencimientos y prórrogas*” de dicha ley han sido anulados, con lo que se presupone el correcto gesto del gobierno al dejar sin efecto una medida tomada por la Junta Militar del Proceso. Sin embargo, “anular futuros vencimientos” no es lo mismo que “anular futuras prórrogas”. El decreto presidencial sólo puede regular sobre lo primero, pero eso no suprime la posibilidad de que más adelante se sancione alguna otra medida que conceda una nueva prórroga a los licenciarios de medios. De esto se desprende una mala lectura del Decreto 527, que establece en su

¹³⁵ “El término polifonía recubre las variadas formas que adopta la interacción de voces dentro de una secuencia discursiva o de un enunciado” (Arnoux, 1990).

¹³⁶ Es interesante destacar que, a diferencia de las otras notas periodísticas que se analizarán luego, sólo este medio denominó “conferencia de prensa” al acto llevado a cabo en la Casa Rosada tras la firma del Decreto 527, al que fueron invitados los principales licenciarios y asociaciones de medios privados del país. Sobre todo, si se tiene en cuenta lo explicado en un apartado anterior (cfr. “Publicidad oficial y censura indirecta”), donde se mencionó la práctica presidencial de “comunicarse directamente con la gente” desde el “atril del asesino”, sin constituir esto una conferencia de prensa en la que los periodistas estén habilitados para hacer preguntas.

artículo 1° la suspensión por diez años de “*los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas [ya concedidas]*”.

El artículo se compone de dos párrafos, siendo el segundo algo mayor en extensión. En éste último, que comienza con la expresión “*No obstante...*”, se señalan los compromisos a los que quedarán sujetos los licenciarios. Así, se agrega una marca más que remite a las condiciones de producción de un discurso que está legitimando la medida, puesto que, siendo las obligaciones nimias en comparación con los beneficios otorgados por el decreto, la mayor parte de la nota se dedica a presentarlos como si fuesen verdaderas contrapartidas.

Esta marca, sumada a las marcas anteriores halladas en la superficie discursiva (la ubicación del artículo en la sección “*Espectáculos*”, el “*foco*” puesto en que “*finalmente*” se produjo la sanción de una normativa esperada – lo que presupone como conocido un proceso anterior a su sanción que no es de público conocimiento-, la poca distancia existente entre el enunciador y los enunciados referidos, etc.), permiten inferir la presencia de un emisor que busca que la noticia no tenga mayor repercusión y que pase desapercibida como tema de la política nacional.

Es posible decir que el propósito informativo de este medio de comunicación para la transmisión de este acontecimiento ha quedado opacado por otros intereses, que pueden provenir de presiones editoriales (decisiones relacionadas con el *newsmaking*), empresariales (vinculadas a los propietarios del diario y/o a su situación financiera) o de instituciones de poder (del tipo gubernamentales).

Las conjeturas más fuertes giran en torno de las últimas dos opciones, sobre la base de lo explicitado en capítulos anteriores. Con relación a la composición accionaria de los medios, se ha señalado lo difícil que resulta seguir la evolución de las transferencias de acciones entre socios y empresas -salvo que éstas coticen en bolsa-, de lo que se desprende la dificultad para desmontar la estructura del emisor. Según la investigación realizada, en el año 2005 aparece Fernando Sokolowicz como accionista mayoritario de *Página 12*. Sin embargo, existen numerosos testimonios que señalan que, cuando la situación financiera del periódico se volvió crítica, recibió una importante inyección monetaria por parte del Grupo Clarín en el marco de una operación secreta. Aunque esto no ha sido confirmado, de ser cierto la decisión de presentar la noticia del 527 de este modo podría relacionarse con la presión ejercida por los accionistas del multimédios, quienes se vieron ampliamente favorecidos por la sanción del decreto, ya que poseen numerosos medios televisivos y radiales, por lo que habrían deseado que la noticia no cobrase mayor repercusión.

La otra hipótesis se relaciona con la “compatibilidad ideológica” entre el periódico y el gobierno, descrita por la ADC (2005),¹³⁷ que involucra grandes sumas de recursos estatales recibidos por *Página 12* a lo largo de los últimos cuatro años, que lo llevaron a ocupar el podio del *ranking* entre los medios que más dinero por publicidad del sector público absorbieron, ubicándose en segundo lugar detrás del diario *Clarín*, sin tener esto relación con el número de lectores a los que llega el periódico.

Sea como fuere, lo que se busca señalar es que el análisis de la superficie discursiva permitió desentrañar la expresión de posiciones ideológicas. Es decir, en función de sus intereses el diario le otorgó determinado *acento valorativo* (Voloshinov, 1929) a la noticia, presentándola de forma “neutra”, a la manera de “una prórroga para la pantalla”, con una importancia menor con relación al acontecer político del país, sin revelar que se trata de una medida trascendental, que legitima la actual conformación del mapa multimediático argentino, que extiende la concesión de las licencias para sus históricos concesionarios, y que da cuenta de la estrecha vinculación existente entre los medios y el gobierno.

b. *Clarín*

El *gran diario argentino* publicó la noticia, igual que *Página 12*, al día siguiente de la firma del Decreto 527: el viernes 21 de mayo de 2005. Ambos artículos tienen similitudes y diferencias. En el caso de *Clarín*, la sección elegida fue “Sociedad”, página 56 del matutino. Ya en el título, “*Prorrogan las licencias de radio y TV en todo el país*”, se puede entrever lo que será el resto de la nota: se focaliza en la prórroga y no se hace hincapié en “quién” ejecuta la acción.

En una primera lectura, pareciera tratarse de un cable “picado” de una agencia noticiosa, puesto que se enuncia la noticia y se citan luego una serie de frases del presidente, del jefe de Gabinete y textuales del decreto, sin mayor elaboración ni investigación. Se agrega además, a diferencia de otros medios gráficos, una fotografía en la que se encuentran Julio Bárbaro, Alberto Fernández y Néstor Kirchner en la Casa Rosada, tomada por un fotógrafo del diario (se lo aclara en el epígrafe de la imagen). A partir del conocimiento de las *rutinas periodísticas*,¹³⁸ se infiere que el reportero gráfico fue enviado a la sede del Poder Ejecutivo a cubrir el anuncio junto con un cronista, cuya presencia en el acto no se desprende de las marcas presentes en la superficie discursiva,

¹³⁷ Cfr. “*El premio para propietarios de medios “amigos” del gobierno y para quienes se conviertan al oficialismo*”, en el apartado “Publicidad oficial y censura indirecta”.

¹³⁸ Para ampliar sobre este tema véase Martini y Luchessi, 2004.

puesto que decidió explícitamente no firmar la nota ni incluir información relevante respecto de la sanción del decreto (como podrían ser antecedentes e implicancias de la medida, personas presentes en el evento, beneficiarios, etc.).

Entonces, al tratarse de un artículo plagado de citas que no aporta información elaborada, se hace imprescindible analizar aquí lo “no dicho”. Oswald Ducrot (1984) plantea que todo enunciado, en tanto materialidad perceptible, posee dos niveles: lo enunciado explícito (la información transmitida) y lo enunciado implícito (que corresponde a la enunciación presupuesta y que requiere de un esfuerzo de interpretación para su captación). En este caso, las marcas lingüísticas halladas en el texto conducen a analizar lo “no dicho”, el nivel implícito de la significación, para reponer la situación de enunciación y así desentrañar qué configuración de poder se busca legitimar con este discurso.

“Mediante el Decreto 527, el presidente Néstor Kirchner dispuso la prórroga...”, es la primera frase el enunciado. Se focaliza en que la normativa se sancionó por decreto, facultad constitucional de la que hace uso el mandatario, pero nada se dice acerca de los motivos de la aplicación de dicha medida de “necesidad y urgencia”, por los que se hace imposible seguir los trámites previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

A continuación se explicita que el anuncio se llevó a cabo el día anterior en la Casa Rosada y se procede a citar lo dicho por el Presidente, precedido en todos los casos por variantes del verbo introductorio “decir”. Al reproducir las palabras pronunciadas por el jefe de Gabinete, los verbos utilizados son: *“explicó”, “reconoció”, “dijo”, “aclaró”*. Si bien se alternan el discurso directo y el indirecto para referir los enunciados de los funcionarios, es posible inferir que el objetivo general es borrar las marcas de enunciación, lo que se refuerza por la falta de firma del periodista que escribió la noticia.

Esto, sumado a la utilización de lexemas poco marcados subjetivamente, demuestra que se busca generar un efecto de objetividad en el discurso. Se trata del “ritual estratégico” (Rodrigo Alsina, 1996) en el que incurren los medios de comunicación, que consiste en incluir la voz del otro mediante el uso de comillas y el señalamiento de fuentes, en el marco del “concepto capitalista de objetividad”, describiendo los hechos desconectados de las relaciones de clase que los enmarcan. La presencia de fuentes oficiales se debe no solo a las rutinas productivas del periodismo (son más fáciles de ubicar y están interesadas en que su punto de vista aparezca), sino también a que contribuyen en darle verosimilitud a la noticia (Martini y Gobbi, 1997). Sin embargo, el que no se haya consultado con analistas especializados en el tema ni se hayan hecho oír

otras voces, sin lugar a dudas demuestra que la configuración de poder que se está legitimando es la oficial.

En este artículo el periodista se corre de su función y deja que las fuentes expliquen las causas del acontecimiento: *“Kirchner dijo que el objetivo de la medida es otorgarle ‘previsibilidad’ a la actividad del sector y ‘favorecer las inversiones’ (...) ‘Aspiramos que inviertan sabiendo que hay un país previsible’.* Finalizó su discurso diciendo que tenía un sueño: *‘Que hayamos logrado que los medios estén en manos argentinas’.*” El reportero no interviene en ningún momento para aclarar lo no-dicho por Kirchner, es decir, que la mencionada “previsibilidad” alude a la estabilidad que requieren los dueños de los multimedios para renegociar sus deudas y que la medida favorece asimismo a numerosos licenciatarios extranjeros. Las citas de Aníbal Fernández contribuyen al mismo propósito: justificar la medida a través de las palabras del otro.

Finalmente, se reproducen fragmentos del artículo 3° del Decreto 527 que establece las “contrapartidas”: *“elevar al COMFER un plan que prevea la incorporación de nueva tecnología, como la digital”* y *“un espacio de programación que contribuya a la defensa de la cultura nacional y a la educación de la población”*, de lo que se desprende una particular concepción acerca de la función social que cumplen los medios de comunicación para el Gobierno, aunque el locutor no señale nada de esto.

En comparación con el análisis del artículo de *Página 12*, las modalidades de enunciación (declarativa) y de enunciado (lógica del tipo alética, de manera implícita), se repiten. En ambos casos también se registra la construcción de una enunciación objetiva, que no es posible dejar de relacionar con el género noticia, marcada por la ausencia de subjetivemas y la presencia de enunciados referidos en estilo directo. Esto se vincula asimismo con los efectos de responsabilidad sobre el enunciado: el hecho de que ambos artículos carezcan de firma y, en lo que se refiere a la polifonía, prevalezcan las citas de lo dicho por los funcionarios así como las intertextualidades con el Decreto 527, torna difícil delimitar quién se hace cargo de lo que se asevera. A pesar de que se descuenta la existencia de un emisor empírico (el periodista que redactó la noticia) no resulta fácil atribuir la responsabilidad del discurso a un sujeto particular debido a la falta de marcas enunciativas.

En suma, este medio gráfico contribuye con su discurso a difundir la identidad cultural pública del gobierno de turno y una mediación de lo social acorde con sus intereses de clase. En tanto el diario *Clarín* integra un multimedios cuyos dueños fueron ampliamente favorecidos por lo establecido en el Decreto 527, ya que gozarán de diez años

más al frente de numerosos medios de radiodifusión (entre los que se encontraban, al momento de la sanción de la normativa, el Canal 13, la empresa de televisión por cable Multicanal, Radio Mitre y FM 100),¹³⁹ los intereses económico-financieros de sus propietarios interferirían con el fin periodístico de informar a los ciudadanos sobre aquellas cuestiones a las que éstos no pueden acceder directamente: en este caso, la sanción de una medida política sobre radiodifusión que afecta sobremanera a la comunicación.

c. *La Nación*

A primera vista, la nota publicada por *La Nación* el 21 de mayo de 2005 no sólo es la más extensa de las analizadas sino que es la que le otorgó mayor importancia al acontecimiento, dado que fue el único medio gráfico que destacó la noticia en su portada.

Del análisis del cotexto se desprende que el artículo, firmado por la periodista de la redacción Susana Reinoso, se ubica en la sección “Cultura” e incluye una infografía, donde se detalla lo regulado por el Decreto 527 y cómo queda a partir de su sanción el mapa de los principales canales de televisión y emisoras de radio, con sus respectivos accionistas y nuevos vencimientos de licencias. Estas marcas, junto con el título y la bajada de la noticia (“*Kirchner prorrogó la concesión de las licencias de radio y TV. Hadad mantendrá el Canal 9 hasta el año 2019; Clarín, hasta el 2025 con el 13*”) demuestran que el foco estará puesto en el “quién”, tanto en lo que se refiere al responsable de la sanción de la medida como a sus beneficiarios. Además, al lado de esta nota se ubica otra titulada “*Crece la inquietud por los contenidos de la radiodifusión*”, que trata sobre la degradación de los contenidos de los programas televisivos y radiales, apelando a la opinión de reconocidos intelectuales. Sin lugar a dudas, con esta inclusión se está fomentando, sin mencionarlo de manera explícita, un proceso inferencial que supone colocar en relación de contigüidad este artículo con el anterior: la programación actual es calificada como “*degradante*” y causal del “*progresivo deterioro de la cultura nacional*”, mientras que los dueños de los canales que emiten dichos programas reciben un “*inmerecido premio*”¹⁴⁰ de diez años.

“*El Presidente defendió los medios en manos de empresarios nacionales...*”, comienza el copete; “*El Gobierno prorrogó ayer, de hecho, por 10 años más...*”, es el

¹³⁹ No hay que olvidar en este análisis otro gran beneficio legal recibido por el Grupo bajo el gobierno de Kirchner, siguiendo la política re-regulatoria encarada desde el Estado en favor de los privados, que supuso la sanción de la Ley de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales a fin de evitar la aplicación del mecanismo de *cram down* para las empresas de medios fuertemente endeudadas.

¹⁴⁰ “Inmerecido premio a la TV local” es el título de un artículo de opinión publicado en *La Nación* el domingo 29 de mayo de 2005, que lleva la firma de Pablo Sirvén.

encabezado de la nota. Está claro que el énfasis es que “Kirchner lo hizo”, y que además lo hizo *de hecho*, es decir, no se explicita que la medida se implementó por medio de una facultad constitucional (DNU) sino que se hace hincapié en que la extensión de un nuevo “*período de gracia*” (“10 años *más*” –lo que presupone que ya se habían otorgado otros diez años antes-¹⁴¹), constituye una decisión unilateral y hasta autoritaria que no incluyó el diálogo con otros sectores.

Con relación al enunciador que se construye en este texto, se puede decir que cumple una función “pedagógica”:¹⁴²

“Vale decir que a los 15 años concedidos por ley, más la prórroga automática de 10 más, cabe agregar ahora otro plazo igual. La situación puede sintetizarse de este modo: la emisora que atraviesa condiciones más comprometidas, resultará la más beneficiada. ¿Por qué? La prórroga permite que se incremente el valor de las compañías (o los activos) al gozar de mayor estabilidad, lo que mejora las posibilidades de negociación de las empresas con abultadas deudas.”

En cursiva se encuentran las marcas que permiten inferir lo antedicho. Se trata de un enunciador que posee un conocimiento específico sobre el tema y que reformula lo que dice, ya que se dirige a un enunciatario que lo desconoce. Además, explica lo “no dicho” por el Decreto, es decir, quienes serán los principales beneficiarios de la medida. La pregunta que el enunciador expresa (*¿Por qué?*) es la que estaría haciéndose el lector, luego de leer la afirmación precedente. Puesto que de la sanción del decreto no sale a la luz lo mencionado, se construye un enunciador discursivo encargado de “revelar” lo que se oculta tras la medida, con el objetivo de informar a la ciudadanía.

En lo que respecta a la polifonía, los verbos introductorios de los discursos referidos conllevan una carga connotativa más fuerte que los derivados de “decir”: “*Kirchner advirtió...*”; “*Alberto Fernández advirtió a los empresarios...*”. La distancia del locutor respecto de estos enunciados es mayor que en *Página 12* o *Clarín*. Aquí, no sólo se introducen enunciados referidos sino que se orienta al lector sobre cómo deben ser entendidas las palabras del otro.

¹⁴¹ Como ya se explicó, la Ley 22.285 establece en su artículo 41 que las licencias se adjudican por 15 años con una única posibilidad de prórroga por 10 años más. Los principales canales de televisión abierta ya habían recibido dicha extensión.

¹⁴² Tomo esta noción de la de “discurso pedagógico” de Eliseo Verón (1985), quien la utiliza para analizar el *contrato de lectura* de distintos títulos aparecidos en medios gráficos.

Y a continuación se retoma lo que no mencionaron los diarios analizados anteriormente: Telefónica, dueña de Telefé y Radio Continental, y el Grupo CIE, propietario de numerosas emisoras, de orígenes español y mexicano respectivamente, no son precisamente los “*empresarios nacionales*” que justifican la sanción del decreto, aunque de todas formas resultan beneficiados. De este modo, se deja en evidencia la contradicción presente en los argumentos del Presidente.

Siguiendo a Maingueneau, la modalidad de enunciación es declarativa, como en los análisis precedentes. Si bien no se manifiesta la opinión explícita del enunciador, ya que no abundan los adjetivos con carga subjetiva, la modalidad de enunciado es apreciativa, puesto que hay una valoración por parte del enunciador respecto de lo dicho. Esto se ve por ejemplo en las citas especialmente escogidas. “[Dijo Fernández] ‘*Queremos también comprometerlos con los valores culturales de una Argentina que va a cumplir dos siglos y les pediremos que dediquen parte de su programación a proyectos culturales y educativos*’ [frase que podemos relacionar con la nota contigua acerca del bajo nivel cultural de los medios]. *Y agregó: ‘Aspiro a que lleven adelante su negocio y a que trabajen con tranquilidad en un país cuya libertad de expresión es absoluta’.*”

Si bien el locutor no interviene en este caso para ampliar el enunciado referido, lo que aparece como implícito y que requiere de un esfuerzo de interpretación por parte del lector, quien comparte el espacio temporal y semántico del emisor, es que, en un contexto de fuertes debates acerca de los favoritismos de la publicidad oficial y las denuncias – claramente vinculadas con lo anterior- acerca de la falta de libertad que tienen los medios para expresarse, la sanción del DNU conlleva el pedido tácito de terminar con las críticas relativas a los niveles de libertad de expresión existentes, puesto que se les permitirá continuar diez años más con sus “negocios”. Y así, también pareciera que la función de los medios de comunicación para el Gobierno está más cerca de una concepción mercantilista que de la enunciada en el Decreto 527.

En la segunda parte de la nota se focaliza particularmente en quienes son los licenciatarios más beneficiados y en las fechas en que caducarán sus licencias. A diferencia de los otros diarios, que minimizaban los diez años de suspensión del conteo, aquí se detallan fechas y números, con el objetivo de enfatizar las aseveraciones hechas: Pergolini y Guebel dispondrán de una licencia por 35 años (acaban de obtenerla), Hadad y Zocco tendrán Radio 10 por 21 años más, Hadad y Moneta son los principales favorecidos porque Canal 9 se encuentra en concurso de acreedores y ahora, con una licencia hasta 2019, mejoran su capacidad de negociación, etc.

Por otra parte, además de explicitar estos datos, se hace referencia a hechos pasados (“*Hadad había pedido, en enero último, la prórroga concedida ayer por el decreto presidencial. El Comfer se opuso a ello...*”) y se citan las voces de los beneficiados, algunos de los cuales le quitan mérito al asunto señalando que “*el decreto no tiene significación en el concurso preventivo [de Canal 9]*” (Daniel Hadad), mientras que otros confiesan “*hoy nos sentimos cómodos con el discurso del presidente*” (Walter Burzaco, presidente de ATVC). Aparecen ciertos adjetivos evaluativos (“*rostros satisfechos*”, “*Gollán, el poderoso hombre de la TV rosarina*”) y siguen las citas especialmente elegidas que, si bien no se desarrollan, denotan que la medida es a favor de “los poderosos”, quienes aseguran que la normativa “*es muy importante para la libertad de expresión. (...) Y además, con este decreto, no habrá que vivir a merced del poder político, ni pedir favores*” (Carlos Fontán Balestra, presidente de ATA), lo que presupone que antes se vivía a merced del poder político y que los favores eran moneda corriente.

Si se recuerda lo revelado tras el estudio del Expediente 499-COMFER/2003 que antecedió a la firma del Decreto 527/05,¹⁴³ estas declaraciones efectuadas por los principales representantes de los medios de comunicación del país cobran mucho significado, teniendo en cuenta que la sanción de la medida incluyó entre sus argumentos y considerandos *exactamente* los mismos términos del pedido (“favores”, según Fontán Balestra) efectuado por las asociaciones privadas de licenciarios para la suspensión del cómputo de las licencias. Así, se entiende fácilmente que “*hoy*” se sientan cómodos con el discurso presidencial.

Para cerrar este análisis, es posible concluir que el enunciador de este artículo postula un discurso pedagógico al comienzo, con el objetivo de que el enunciatario entienda el significado por detrás de la sanción del decreto. Luego, apela al recurso de los enunciados referidos en estilo directo para que el lector ate cabos y llegue a la conclusión de que la medida beneficia a los más poderosos y de que la connivencia medios-gobierno será aún mayor que antes. ¿Por qué no lo explicita directamente? En este punto se puede conjeturar que entran en juego intereses económicos que interfieren con el propósito informativo: si bien los dueños del diario *La Nación* no poseen medios televisivos ni radiales, razón por la cual la noticia aparecida en este matutino se distingue claramente de la de los otros ya que no se ven afectados directamente por la regulación, es el socio principal del Grupo Clarín en numerosos emprendimientos (como Papel Prensa S.A., la

¹⁴³ Cfr. apartado “Un expediente de larga data”, Capítulo II.

Agencia DyN o CIMECO –Compañía Inversora de Medios de Comunicación S.A.-) por lo que, si bien su postura con relación al Decreto 527 puede ser crítica, no lo será al punto de auto-perjudicar a sus propietarios en otras empresas.

Así, nuevamente, del análisis se desprende que determinada configuración de fuerzas y prácticas articuladoras organizadoras de relaciones sociales se revela al desentrañar una superficie discursiva.

d. *El Cronista Comercial*

Al no publicarse los fines de semana, este diario divulgó el acontecimiento el lunes 23 de mayo de 2005. Fue el único medio gráfico que ubicó la noticia, firmada por Alejandra Groba, en la sección “Economía y Política” (página 6), junto con una fotografía del interventor del COMFER, Julio Bárbaro.

“*Kirchner les dio otros diez años a radios y TV*” es el título del artículo, a partir del cual se puede inferir, al igual que en el caso de *La Nación*, la importancia de lo focalizado: Kirchner. Además, la expresión iterativa (“*otros diez años*”) presupone que ya se les había otorgado una prórroga anteriormente. El énfasis en el Presidente también se expresa en la volanta: “*Por decreto [facultad presidencial], suspenden por un decenio los vencimientos de las licencias de radiodifusión*”. La supresión del agente (“*suspenden*”) la atribuyo en este caso a una restricción en el número de caracteres requeridos en el espacio gráfico.

En este sentido, el iniciar la nota con una cita textual de las palabras de Kirchner se revela como una marca importante: “*Somos absolutamente conscientes de que el huracán que arrasó a la Argentina también golpeó fuertemente a los dueños de los medios nacionales argentinos*”. Procederé a analizarla detalladamente.

En el contexto en que fue pronunciada, la forma verbal de la primera persona del plural (“*somos*”) funciona como deíctico que remite al pronombre “nosotros” en tanto funcionarios del Gobierno. “*Absolutamente conscientes*” conlleva un adverbio de modo con valor estilístico de énfasis, para referirse al conocimiento totalizador y preciso que se tiene de una determinada situación. Se utiliza la metáfora del “*huracán*” para aludir a la crisis que vivió el país con posterioridad a la caída de la convertibilidad monetaria, diciendo que dicha crisis fue fortísima, semejante a la que pueden provocar vientos huracanados que *arrasan* o devastan una región, y que dismanteló al país como un todo (“*la Argentina*”). Además, “*también golpeó*” (se agrega el “*también*” como si los propietarios de los medios no formasen parte de “*la Argentina*”), aunque en un grado menor, a los dueños de los “*los medios nacionales argentinos*”. Esta última frase que

resulta redundante (puesto que si son “nacionales” no hace falta aclarar el país de origen), tiene el objetivo de enfatizar el carácter nacionalista de la firma del decreto. El Presidente de la Nación, en tanto enunciador, se dirige a un destinatario que ha vivido la época menemista de privatizaciones y “extranjerización” de activos estatales, razón por la cual recurre al argumento de lo nacional puesto que cobra peso a la hora de justificar una medida de gobierno.

Por lo tanto, comenzar el artículo con este enunciado referido no es casual. A continuación, el locutor se distancia de lo dicho por Kirchner al señalar que sus palabras son una forma de justificar los *“diez años extra que les otorgó a los dueños de radios y canales de televisión para explotar sus licencias”*. Ese “extra” presupone una prórroga anterior y que esto constituye un “plus”. Luego explica, a la manera de un enunciador pedagógico, los antecedentes de la medida (se aclara que no prosperó bajo la presidencia de Eduardo Duhalde -con lo que queda implícito que sí lo hizo bajo la de Kirchner aunque por razones no especificadas-), lo establecido en la Ley 22.285 y las modificaciones que instaure el decreto.

Y en el siguiente párrafo la argumentación se introduce por medio de un conector que establece una relación de consecuencia (“así”) y otro de concesión (“aunque”): *“Así, aunque todos los dueños de radios y canales televisivos tenían sobrados motivos para descorchar el viernes, en la industria dicen que algunos tenían más que festejar.”* Es decir, si bien el decreto beneficia con diez años más (“sobrados motivos”) a todos los propietarios de medios de radiodifusión, “en la industria dicen” –supresión del agente, que presupone un no revelamiento de la fuente que no obstante es autorizada- que algunos serán más favorecidos que otros con *“los diez años de yapa”*, como se señala luego. Aquí se produce una ruptura de la isotopía estilística al introducir un nivel de lengua coloquial. Esto implica una clara toma de posición por parte de un enunciador que califica a la prórroga como una “añadidura, de propina”,¹⁴⁴ pequeño obsequio que hace el vendedor [en este caso el Gobierno] al comprador [los licenciarios], con lo que resta como posible implícito calculable que, en tanto “presente”, deberá ser agradecido.

Seguidamente, se expone lo significativo que la medida resulta para las empresas en concurso preventivo y se detallan algunos datos que suponen investigación por parte del periodista: los propietarios de Canal 9 solicitaron la extensión al jefe de Gabinete, Alberto Fernández, a principios de de 2005, la que *“habría sido”* rechazada por el COMFER (el

¹⁴⁴ Definición del Diccionario de la Real Academia Española.

condicional implica que no se lo ha podido confirmar). Al igual que en el artículo de *La Nación*, se enfatiza sobre las fechas en que caducarán las licencias a partir de la firma del decreto y, además, se comentan “los millones” que el Grupo español Prisa desembolsó por Radio Continental -cuya licencia expiraba en 2008- “*ahora mejor justificados*”. Con esto, el enunciador busca que el lector infiera que en el momento de la adquisición la inversión era “injustificada” (por los años que quedaban de licencia). Se agrega que se trató de una “*operación que estuvo trabada hasta el mes pasado*”, con lo que se presupone que la futura firma del decreto era un hecho conocido por las cúpulas propietarias de medios antes de que éste se sancionara, motivo por el cual se “destrabó” la transacción.

“*Como corresponde, el Decreto exige...*” es la frase introductoria de las contrapartidas que deben asumir las empresas. Así, el enunciador señala que las exigencias estipuladas en la norma están allí simplemente porque “corresponden”, es decir, atañen a la sanción de la normativa, “debe ser así” (modalidad deóntica de obligación), restando implícito que dichas obligaciones no son más que meras formalidades.

Entonces, al comparar este artículo con los anteriores, se repiten las modalidades de enunciación declarativa y de enunciado lógica del tipo alética. En lo que respecta a la interacción de voces, se cita sólo un enunciado referido en discurso directo de lo dicho por el Presidente y se incluyen dos pequeños fragmentos del decreto. En este caso, las citas no están colocadas para darle veracidad al discurso sino para valorar axiológicamente lo dicho por otro y orientar al lector en su interpretación. La relevancia que se le concedió a la noticia fue mayor que en otros periódicos, lo que se infiere a partir de varias marcas presentes en la superficie discursiva: su ubicación en la sección “Economía y Política”, la inclusión de fotografía, la firma, etc.; sumado al hecho de que publicaron la noticia tres días después de sucedido el acontecimiento, con la falta de uno de los principales criterios de noticiabilidad que ello conlleva: el de “novedad”, a diferencia de los otros diarios de corte económico en los que nada se mencionó.

Es importante señalar que, como en el caso del diario *La Nación*, los propietarios de *El Cronista Comercial* en 2005 (Grupo Recoletos, de origen español) no poseían medios de radiodifusión, por lo que la medida no los afectaba directamente. Sin embargo, es cierto que la noticia interesa al público “target” del diario (empresarios, hombres de negocios, especialistas en economía), por lo que la no inclusión del tema podría haber sido interpretado por sus lectores como un error de agenda, con los riesgos de pérdida de credibilidad y de público lector que eso podría implicar. Se trata de un periódico con una

tirada mucho menor que la del resto, por lo que su rasgo diferencial debería ser la calidad de información brindada.¹⁴⁵

e. Ámbito Financiero e Infobae

El análisis de los ejemplares correspondientes a las fechas de recorte del corpus reveló que ninguno de estos dos diarios publicó la noticia. Por lo tanto, si bien se pueden suponer las causas de la no divulgación, no es posible realizar un análisis discursivo propiamente dicho que permita poner en relación cierta configuración lingüística con sus condiciones de producción.

Así, resulta factible atribuir la ausencia de la noticia en el diario *Infobae* al hecho de que su propietario, Daniel Hadad, dueño también de Canal 9 y otras emisoras en el interior del país, así como de numerosas radios, se vio ampliamente favorecido por la medida, del modo ya explicitado en el Capítulo II. Entonces, el no hacer referencia a la sanción del decreto puede tener como causas el no querer darle mayor difusión a una noticia que dejaba al empresario y a sus medios de comunicación en estrecha vinculación con el Gobierno.

En lo que respecta al matutino *Ámbito Financiero*, es más difícil atribuir los orígenes de la ausencia porque, en tanto el grupo accionario dueño del diario no posee medios de radiodifusión, la medida no lo afecta directamente. Además, su línea editorial ha sido en general crítica de la administración *kirchnerista*. Es posible conjeturar que por medio de algún procedimiento de *gatekeeping* o *newsmaking* (Martini, 2000) el acontecimiento no fue seleccionado para su “construcción” en noticia, tal vez debido a la falta del rasgo de “novedad” presente entre los criterios de noticiabilidad, en tanto habían transcurrido ya tres días desde la firma del decreto. Pero su no publicación también podría corresponderse con otras causas, y ese análisis ya se encuentra más allá del alcance de este trabajo.

3. Análisis comparativo

El análisis discursivo realizado en las páginas precedentes revela que cada uno de los periódicos que publicaron artículos relativos al Decreto 527/05 – texto primero que funcionó como pre-texto, en tanto dio origen a la redacción de las noticias- le otorgó un

¹⁴⁵ Por supuesto que se trata de conjeturas que requieren de un análisis más profundo en recepción, pero que pido sean tomadas a la manera de hipótesis provisionarias para el presente trabajo.

accento valorativo distinto al mismo suceso, en función de sus intereses. Dichos intereses giraron principalmente en torno de los beneficios directos que la medida concedía a los propietarios de los medios, interfiriendo de este modo con el propósito informativo de la prensa y determinando que, en la mayoría de los casos, los medios de comunicación se situaran del lado de la política.¹⁴⁶

En este sentido, quedó en evidencia la estrecha vinculación existente entre lengua e ideología. La lengua sólo existe en actuaciones discursivas concretas, en enunciados. Lejos de ser un código transparente, la elección de determinados elementos lingüísticos apareció como fundamental para generar ciertos efectos de sentido. Los recursos estilísticos empleados permitieron colocar en “foco” distintas cuestiones vinculadas con la medida de gobierno: Kirchner, la “pantalla”, la prórroga, la promulgación por decreto, los principales beneficiarios, etc.

Asimismo, la interacción de voces cobró distintas formas en cada uno de los artículos. El modo de transmitir el discurso ajeno expresó una actitud activa del enunciador respecto de los enunciados citados, y los verbos introductorios empleados así como las citas elegidas implicaron una clara toma de posición respecto del *dictum*. El análisis pormenorizado de la presencia de discursos referidos en estilo directo demostró que, lejos de significar una correspondencia literal con una “verdad” dicha por otro, funcionó como recurso para distintos fines: generar un efecto de objetividad presentando los hechos “tal cual sucedieron”, explicar lo sucedido por medio de las palabras de los funcionarios, colocar los enunciados en contexto, retomar citas textuales para hacer evidente las contradicciones presentes tras la sanción de la medida.

Por otra parte, en las notas se generaron diferentes efectos de responsabilidad sobre el enunciado: desde el casi total borramiento de las marcas que remiten a un periodista emisor empírico (*Página 12* y *Clarín*), a la asunción de la responsabilidad por medio de la firma, que permite asegurar la identidad entre el locutor del texto y un individuo real, gracias a la norma social que exige que la firma sea auténtica (*La Nación* y *El Cronista*).

En lo que se refiere a la construcción de una distancia enunciativa, no es posible dejar de mencionar que el crear un efecto de objetividad está estrechamente vinculado con el género noticia, que se contrapone con los editoriales, notas de opinión, columnas, etc.

¹⁴⁶ Según Dominique Wolton (1992), los medios se encuentran a medio camino entre la opinión pública y la política. Se alían a los políticos en contra de la opinión pública, en nombre de la modernización o el cambio, cuando buscan defender una política económica que sea acorde con sus intereses. Por el contrario, coinciden con la opinión pública actuando como “caja de resonancia” de determinados movimientos sociales y dando visibilidad a algunos temas, cuando desean obligar a los políticos a hacer reformas.

No obstante, algunos artículos permitieron inferir la presencia de un enunciador comprometido con su función de intermediario entre la política y la opinión pública, por medio del recurso a otras fuentes y la investigación demostrada en la recopilación de datos y antecedentes, sin por eso construir una distancia subjetiva (casos de *La Nación* y *El Cronista*); a diferencia de aquellos que sólo se limitaron a reproducir la voz ajena (*Página 12* y *Clarín*).

Por último, y no por ello menos importante, hay que subrayar la disparidad de secciones en las que el tema fue incluido (desde “Espectáculos” hasta “Economía y Política”). La elección, para nada casual, no sólo se revela como una de las marcas principales para inferir el grado de relevancia que cada medio le otorgó a la noticia sino que también es índice de las disputas alrededor de la imposición del sentido que se cruzan en una sociedad.

En síntesis, el análisis permitió encontrar, tras cada organización lingüística de elementos, marcas que remitieron a las condiciones de producción de un discurso que se encontraba legitimando determinada ordenación social. Así, las formas discursivas, sobre todo cuando son empleadas por la prensa escrita -medio leído como el más confiable a la hora de informarse, a su vez fuente de información para otros medios-, resultan esenciales para el sostenimiento de una particular estructura de poder.

A partir del estudio de este caso emblemático encuadrado en la política de comunicación del Gobierno es posible entrever el modo en que estas medidas se transmiten al conjunto de la ciudadanía a través de los periódicos: a veces no aparecen, cuando lo hacen no está claro en qué sección encuadrarlas, tienden a carecer de información elaborada o investigación, y no se les otorga mayor relevancia, en tanto no se publican en portada y apenas si permanecen un día en la agenda mediática. De allí, que tampoco circulen en la agenda de la sociedad ni se erijan en “cuestión”, siendo la comunicación un tema problematizado apenas en pequeños reductos sociales.

Resulta evidente que, a la hora de informar, el conflicto de intereses que pesa sobre los medios gráficos cuyos propietarios poseen empresas en ramas distintas a la edición continua se resuelve priorizando los fines económicos de las compañías. Así, en este caso la concentración económica del tipo conglomeral o diagonal terminó incidiendo en la información recibida por los ciudadanos, actuando en detrimento de la pluralidad y la calidad de los contenidos transmitidos.

Por esta razón, se hace imprescindible tener presente el doble rol simbólico-ideológico y mercantil de los medios masivos, pues los intereses económicos influyen

decisivamente en los procesos de *gatekeeping* y *newsmaking*, generando una información parcial que legitima cierta estructura de poder.

De esto se desprende la importancia de este tipo de análisis que permiten revelar los procedimientos ideológicos que encierran determinados discursos periodísticos, a fin de mostrar que tanto la información que se brinda como la que se omite se encuentra filtrada por dichos intereses y que toda mediación de lo social implica siempre una representación, una construcción de sentido, en suma, un mapa que no hay que confundir con el territorio.

CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo fue dar cuenta de las principales medidas de política de comunicación implementadas bajo la presidencia de Néstor Kirchner a fin de evaluar la actuación del gobierno en el área y determinar si estas disposiciones contribuyeron a democratizar las comunicaciones, examinando asimismo el modo se transmitieron a la opinión pública.

A la hora de realizar un balance, dentro de las reglamentaciones democratizadoras adoptadas en materia de radiodifusión es posible destacar la reforma del artículo 45 de la Ley 22.285, que permitió desvincular el acceso a las licencias de radio y televisión de la necesidad de poseer fin de lucro. Paulatinamente se inició la normalización del espectro radioeléctrico -aunque en el marco de la ley de la dictadura-, y se les reconoció la titularidad de licencias a 126 emisoras comunitarias de frecuencia modulada.

También se sancionó el Decreto 1172/03 que regula sobre el acceso a la información pública. Gracias a esta disposición se ha podido acceder, entre otros datos, a los números oficiales acerca del reparto de la publicidad del sector público. Si bien rige sólo para el PEN y su implementación dista de ser efectiva en todos los casos, hay que recalcar que es un paso en la ampliación del acceso ciudadano a las fuentes de información. Sin embargo, aún requiere de mayor difusión y de la imperiosa sanción de una ley a nivel nacional.

Es necesario mencionar, además, las innovaciones de carácter tecnológico y las repetidoras de medios públicos que se instalaron en diversos lugares del país, así como el lanzamiento del canal Encuentro y el convenio con Telesur -aunque con las dificultades y precariedades descritas en páginas anteriores-, y el cese de la intervención del SNMP hacia el final del mandato presidencial.

Sin embargo, al momento de señalar las características negativas de la gestión el peso de la balanza se inclina en este sentido. A partir de la sanción de la Ley de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales se han sucedido numerosas medidas cuya finalidad primera fue preservar el sistema mediático heredado, resguardando los intereses de los grupos económicos más concentrados.

Entre los hitos primordiales del derrotero que consolidó el mapa de medios existente y fijó su futuro en idénticas condiciones es factible destacar, en primer lugar, la Ley 25.750, que evitó legalmente la quiebra de las empresas de medios que se habían endeudado fuertemente en el exterior. La excepción al mecanismo de *cram down* fue

concedido únicamente a las compañías de medios de comunicación, avalando de esta forma las características oligopólicas del mercado, en tanto las deudas contraídas habían tenido como fin la compra de empresas competidoras. Además, la Ley fijó un tope del 30% para el ingreso del capital extranjero en los medios, lo que legalizó así un tipo de propiedad prohibida hasta entonces (salvo en el caso de la existencia de tratados de promoción y protección recíproca de inversiones que así lo contemplasen).

En segundo lugar, se sancionó el Decreto 527/05 que permitió a los históricos licenciatarios de emisoras de radio y televisión casi eternizarse en su control, coadyuvando a robustecer la concentración en el área y consolidando los rasgos del sistema. Con esta medida se aprobó el que los medios más endeudados pudiesen refinanciar sus obligaciones de pago y que el poder de los grandes grupos del sector info-comunicacional se viera ampliamente acrecentado.

Con argumentos ininidad de veces repetidos acerca de la necesidad de retener a las industrias culturales en manos “nacionales”, se intentó presentar estas dos históricas reglamentaciones en función del “interés de la sociedad”, cuando claramente beneficiaban exclusivamente a unas pocas compañías. Detrás del latiguillo nacionalista, que cobra peso discursivo al contraponerse con la privatización y extranjerización de los activos del Estado bajo la década del noventa, se esconden los múltiples lazos que los empresarios locales poseen con grupos de comunicación extranjeros, con quienes no sólo se firman acuerdos en términos de capitales sino también de bienes y servicios. De este modo, el argumento pro-resguardo de la nacionalidad pierde sustento, en tanto la identidad cultural del país no resulta preservada ya que las regulaciones nada dicen acerca de los contenidos transmitidos y sólo rigen en materia de propiedad. Si este tipo de medidas no se complementan con otras que fomenten la diversidad de voces y la pluralidad de contenidos, no sirven para amparar los derechos ciudadanos a la información y a la comunicación ni para establecer una agenda democrática en el área.

Asimismo, tanto la Ley 25.750 como el Decreto 527/05 son claros exponentes del proceso re-regulatorio propio de la época neoliberal que afectó al sector de las comunicaciones. Los pedidos explícitos de “salvataje económico” que los empresarios de medios privados efectuaron al Estado han sido señalados en esta tesina, revelando el peligro que acecha para el mantenimiento de un verdadero sistema democrático el que reine un cercano e indistinguible vínculo entre regulador y regulados.

En esta línea, también se sancionaron algunas medidas cuyo fin fue facilitar transferencias de acciones entre empresas, como el Decreto 703/05 que permitió el

desdoblamiento de licencias entre las frecuencias AM y FM de una emisora, dejando en evidencia el modo en que el Estado regula una vez que el mercado manda.

Aunque se modificó el artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, muchas exclusiones todavía se mantienen. Se prohibió expresamente en el nuevo texto legal que las prestadoras de servicios públicos accedieran a licencias, resguardando nuevamente los intereses de los grupos que dominan el mercado de televisión y radio en el país, pues estas entidades sin fines de lucro son las únicas con capacidad patrimonial para competir con ellos. A esto se suma la cantidad de resoluciones que se han firmado para mantener suspendida la venta de pliegos para servicios complementarios, haciendo oídos sordos a los dictámenes del Poder Judicial y preservando a los actuales prestadores de televisión por cable de cualquier intromisión que potencialmente afecte su cuasi-monopolio.

La deuda más grande que lega este gobierno es la falta de voluntad política para sancionar una nueva ley de radiodifusión en democracia, a pesar de que los funcionarios y legisladores *kirchneristas* a lo largo de estos cuatro años y medio han mencionado una y otra vez la inminencia del “acuerdo entre sectores” para su promulgación. Es evidente que dentro de dichos sectores existen algunos con considerable peso que no desean ver un statu quo que los beneficia alterarse y que continúan haciendo *lobby* para que el marco regulatorio que los rige permanezca intacto. O, por lo menos, incólume hasta tanto no requieran de una nueva regulación que los ampare. En igual sentido, tampoco se acordó la norma para la transmisión de la televisión digital, a pesar de la amplia cobertura mediática de la que gozó el tema.

También resultaron infructuosos los intentos por modificar algunos artículos de la Ley 22.285 que subordinan la radiodifusión a la doctrina de la seguridad nacional y que suponen mantener intervenido el COMFER, por lo que el control directo de este organismo por parte del Ejecutivo subsiste.

Del mismo modo, el SNMP permanece exhibiendo claras características gubernamentales antes que públicas y sin un estatuto específico que lo regule. Es mucho lo que resta por hacer para contar con un verdadero servicio público de radiodifusión, sobre todo en términos de lograr una verdadera independencia económica y política, así como una completa cobertura territorial para que toda la población tenga la posibilidad de acceder por lo menos a una señal audiovisual, promoviendo también la participación ciudadana en la gestión de los medios.

Por otra parte, en este trabajo se relataron los manejos discrecionales advertidos en las asignaciones por publicidad oficial y algunas características del vínculo establecido por

el gobierno con el periodismo. Se señaló cómo las presiones financieras y de otro tipo pueden incidir en la modificación de los contenidos de los medios masivos. La pauta pública constituye un recurso para la comunicación entre el Estado y la ciudadanía, y no una forma de otorgar “premios y castigos” a los medios por la “conducta” seguida, puesto que así se corre el riesgo de generar nichos de corrupción y se promueve el silencio sobre temas gubernamentales críticos. Resulta imperioso, en este sentido, la sanción de un marco legal preciso que regule las diferentes etapas de producción, distribución y control de la publicidad oficial, para que las asignaciones respondan a criterios claros y transparentes y no sean instrumentos al servicio de una censura indirecta que colisione con los derechos de libertad de prensa y libertad de expresión.

Finalmente, se describió el bajo grado de representación mediática que poseen las medidas de política de comunicación en la prensa escrita. Esto se relaciona con el conflicto de intereses que recae sobre los medios, en tanto empresas con fines económicos que transmiten información relevante para la ciudadanía. El peso de las incumbencias financieras de los propietarios de medios es mayor que el propósito informativo que debería guiarlas, situación que se agrava con la diversificación económica fuera de la rama de la edición continua. Esto se debe a que la concentración de tipo conglomeral lleva a los grupos de medios a tener intereses económicos en distintos mercados, lo que implica filtros sobre la información político-económica que afecta a dichos intereses, con la consiguiente pérdida de pluralidad de voces y puntos de vista que ello conlleva.

El hecho de que el debate sobre la comunicación y la política en el área no cale hondo entre la ciudadanía tiene que ver, en gran parte, con la falta de información con la que se cuenta, lo que se halla íntimamente relacionado con el factor de que estos acontecimientos no se construyan en “noticia”. Al no hablar acerca de sí mismos, los medios no colaboran en el surgimiento de un debate sobre el que carecen de interés. Los temas que se erigen en “cuestiones” no son siempre los más urgentes o principales, sino aquellos que logran problematizarse socialmente gracias al impulso, las prácticas y los discursos de actores interesados que instalan el tema en la agenda pública.

En síntesis, es factible concluir que la política de comunicación del gobierno de Néstor Kirchner, lejos de estar guiada por la promoción y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos a la comunicación, a la información y a la libertad de expresión, fue conducente con la preservación y protección de los intereses de los grupos multimedia más concentrados, incidiendo negativamente en los indicadores de la

democracia de las comunicaciones. La hipótesis inicial se comprueba en tanto los mecanismos elegidos para regular la radiodifusión no se han diferenciado en lo esencial de los implementados bajo otras administraciones de gobierno, pues se ha recurrido a la regulación por medio de decretos de necesidad y urgencia, lo que elude cualquier tipo de debate público, y han predominado las reuniones a puertas cerradas y el ejercicio de la práctica de *lobby* por parte de los principales grupos que detentan el poder político y económico en el país. Decididamente, las disposiciones tomadas de este modo han contribuido a mantener, profundizar y legalizar la concentración económica en el mercado info-comunicacional argentino.

Esta tesina se propone contribuir al desarrollo de una mirada crítica sobre el accionar de los gobiernos en materia de comunicación y sobre la relación que estos establecen con los medios masivos, entendidos como actores político-económicos con una incidencia fundamental en el terreno social. En este aporte a la discusión acerca de la democracia y las comunicaciones es preciso subrayar la urgente necesidad de implementación de políticas activas que respeten y promuevan los derechos a la libertad de información y expresión, en consonancia con lo establecido por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, pues lo que está en riesgo detrás de todo lo desarrollado aquí es la calidad de la información recibida por la población y el debate público que se genere a partir de ello. Asimismo, se requiere del establecimiento de un estricto marco normativo y de poderes de contralor independientes que aseguren que dicho marco sea respetado y que se apliquen las sanciones correspondientes en caso contrario. Sólo con reglas de juego claras y consensuadas será posible evitar que los grupos económicos más concentrados retengan las empresas de medios en pocas manos. Únicamente así se logrará promover nuevos mecanismos de participación y resguardar la diversidad y la pluralidad de voces, para consolidar un sólido y real sistema democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Perry, “Más allá del neoliberalismo: Lecciones para la izquierda”, en Sader, E. y Gentili, P. (comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, CLACSO-EUDEBA, 1999.
- ARGUMEDO, Alcira, “Los laberintos de la crisis. Anexo: breve reseña cronológica del debate internacional sobre el Nuevo Orden Mundial de la Información y las comunicaciones”, Buenos Aires, Puntosur-ILET, 1987.
- ARIÑO, Antonio, “Ideologías, discursos y creencias”, en *Sociología de la cultura. La constitución simbólica de la sociedad*, Barcelona, Ariel, 1998.
- ARNOUX, Elvira *et al.*, *Curso completo de semiología y análisis del discurso IV*, Buenos Aires, Ediciones Cursos Universitarios, 1990.
- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (ADC), “Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial”, documento publicado en octubre de 2006.
- , Una censura sutil: abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina. Buenos Aires, Open Society Institute, 2005.
- BAJTÍN, Mijaíl (1979), *Estética de la creación verbal*, México, Siglo XXI, 1992.
- BECERRA, Martín, “De la divergencia a la convergencia”, en Becerra, M.: *Sociedad de la Información: proyecto, convergencia, divergencia*, Buenos Aires, Grupo Ed. Norma, 2003, pp. 91-102.
- BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo, “La concentración mediática argentina: De eso no se habla”, en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2007, pp. 459-464.
- BOURDIEU, Pierre (1977), “Sobre el poder simbólico”, en *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires, Eudeba, 1999.
- CENTRO DE ESTUDIOS GARRIGUES, *Libro de estilo Garrigues*, Navarra, Aranzadi, 2006.
- CALIFANO, Bernadette, “Análisis de discursos periodísticos sobre políticas de comunicación: el caso del Decreto 527”, ponencia ante las IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2007.
- , “Censura indirecta: uso y abuso de la publicidad oficial”, ponencia ante las IV Jornadas de Investigación en Comunicación, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.

- , “La cumbre de las (precarias) soluciones”, en Mastrini, G. y Califano, B., *Sociedad de la Información en la Argentina. Políticas públicas y participación social*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 2006.
- , “Políticas de Comunicación: condiciones de emergencia y representación mediática”, ponencia ante el V Encuentro Argentino de Carreras de Comunicación Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2007.
- COLOMBO, Furio, “Cómo muere una noticia”, en *Últimas noticias sobre el periodismo*, Barcelona, Anagrama, 1997.
- CORTÁZAR, Julio, “Policrítica en la hora de los chacales”, *Casa de las Américas*, N° 67, julio-agosto 1971.
- DUCROT, Oswald (1984), *El decir y lo dicho. Polifonía de la enunciación*, Barcelona, Paidós, 1986.
- FORD, Aníbal, “Procesados por otros. Diferencias infocomunicacionales y sociocultura contemporánea”. Conferencia en “Seminario internacional de Comunicación– Educación. Experiencias, desarrollos teóricos, metodológicos, investigativos”, Bogotá, Universidad Central de Bogotá (Colombia), octubre de 1999.
- GARCÍA LEIVA, María Trinidad, “La radiodifusión en la Argentina entre 1999 y 2001”, Tesina de grado, Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales - UBA, 2002.
- GARCÍA NEGRONI, María Marta (coord.), *El arte de escribir bien en español. Manual de corrección de estilo*, Buenos Aires, Santiago Arcos, 2004.
- GINZBURG, Carlo, “Prefacio” a *El queso y los gusanos*, Barcelona, Muchnick, 1981.
- GODIO, Julio, *El tiempo de Kirchner. El devenir de una “revolución desde arriba”*, Buenos Aires, Letra Grifa, 2006.
- GRAZIANO, Margarita: “Guía teórica 1° parte”, Texto de apoyo para las primeras clases teóricas de Políticas y Planificación de la Comunicación, mimeo, 1997.
- , “Política o ley: debate sobre el debate”, en *Revista Espacios*, Buenos Aires, Fac. de Filosofía y Letras - U.B.A., 1988.
- KERBRAT-ORECCHIONI, Catherine (1981), *La enunciación. De la subjetividad en el lenguaje*, Buenos Aires, Edicial, 1993.
- LEVINSON, Stephen, *Pragmática*, Barcelona, Teide, 1983.

- LORETI, Damián y ZOMMER, Laura, “Debates en torno a la libertad de expresión y el acceso a la información”, en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2005.
- , “Claroscuros en materia de libertad de expresión y derecho a la información”, en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2007.
- MAINGUENEAU, Dominique (1976), *Introducción a los métodos del análisis del discurso*, Buenos Aires, Hachette, 1989.
- MARINO, Santiago, “A mitad de camino: ¿Políticas? de comunicación en la Argentina kirchnerista”, ponencia ante el III Congreso Panamericano de Comunicación, Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo, 2005.
- , “Neoliberalismo, comunicación y políticas públicas”, Tesis para la Maestría en Comunicación y Cultura, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo, 2007.
- MARTÍN BARBERO, Jesús, “Mitos y farsas de la información”, en *Oficio de cartógrafo. Travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura*. México, FCE, 2002.
- MARTINI, Stella, *Periodismo, noticia y noticiabilidad*, Buenos Aires, Norma, 2000.
- MARTINI, Stella y GOBBI, Jorge, “La agenda de los medios y el reconocimiento del público: una propuesta de discusión”, Buenos Aires, Documento de la cátedra Teorías sobre el Periodismo, 1997.
- MARTINI, Stella y LUCHESSI, Lila, *Los que hacen la noticia – Periodismo, información y poder*. Buenos Aires, Biblos, 2004.
- MASTRINI, Guillermo (ed.), *Mucho ruido, pocas leyes... Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*, Buenos Aires, La Crujía, 2005.
- MASTRINI, Guillermo y BECERRA, Martín, *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.
- MASTRINI, Guillermo y DE CHARRAS, Diego, “Veinte años no es nada: del NOMIC a la CMSI”, ponencia ante el Congreso IAMCR, Porto Alegre, Brasil, 2004.
- MASTRINI, Guillermo y MESTMAN, Mariano, “¿Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota”, ponencia presentada ante las I Jornadas de Jóvenes Investigadores en Comunicación, Buenos Aires, 1995.

- MC COMBS, Maxwell y SHAW, Donald (1973), “¿Qué agenda cumple la prensa?”, en Graber, D. (comp.), *El poder de los medios en la política*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- O’DONNELL, María, *Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*, Buenos Aires, Planeta, 2007.
- OFICINA Parlamentaria de Ciencia y Tecnología del Reino Unido de Gran Bretaña, “El cambio de la televisión analógica a la digital”, en *POSTnote*, N° 264, junio de 2006.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), “Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003”, disponible en <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=139&IID=2>
- , “Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004”, disponible en <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=459&IID=2>
- OSZLAK, O. y O’DONNELL, G.: “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Flores (comp.) *Administración pública, Perspectivas críticas*, Buenos Aires, ICAP, 1984.
- PASQUALI, Antonio, “¿Qué es una radiodifusión de servicio público?”, en *El Orden Reina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1991.
- RODRIGO ALSINA, Miquel, *La construcción de la noticia*, Barcelona, Paidós, 1996.
- RODRÍGUEZ, María Graciela, “Representaciones: el juego incompleto”, ponencia ante las 1^{eras} Jornadas sobre Representaciones Sociales, Buenos Aires, CBC – UBA, 2003.
- RONCAGLIOLO, Rafael, *Comunicación y democracia en el debate internacional*, en *Revista Chasqui*, N° 7, julio/diciembre 1983.
- ROSSI, Diego, “Acceso y participación en el nuevo siglo. Limitaciones de la política, condicionamientos de los conglomerados”, Buenos Aires, CECOSO - UBA, 2006.
- SABINO, Carlos A., *Cómo hacer una tesis y elaborar todo tipo de escritos*, Buenos Aires, Lumen, 1998.
- SEOANE, María, *Argentina. El siglo del progreso y la oscuridad (1900-2003)*, Buenos Aires, Crítica, 2004.
- TAKESHITA, Toshio; ENTMAN, Robert, MC COMBS, Maxwell; GHANEM, Salma (1997/2002), “La información de los medios y los efectos de agenda. El caso de la *agenda atributiva*: una propuesta desde diferentes autores.” Selección, traducción y montaje de textos por Stella Martini y Laura Saubidet, Buenos Aires, Documento de la Cátedra “Teorías sobre el Periodismo” – FSOC - UBA, 2002.

- VERÓN, Eliseo, *La Semiosis Social*. Buenos Aires, Gedisa, 1987.
- , *El análisis del contrato de lectura: un nuevo método para los estudios de posicionamiento en los soportes de los medios*, Paris, IREP, 1985.
- VOLOSHINOV, Valentín (1929), *El marxismo y la filosofía del lenguaje*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1976.
- WOLF, Mauro, “El análisis de la recepción y la investigación sobre los medios”, en Dayan, D. (comp.) *En busca del público*. Barcelona, Gedisa, 1997.
- WOLTON, Dominique, “Los medios, eslabón débil de la comunicación política”, en *War Game. La información y la guerra*, México, Siglo XXI, 1992.
- ZALLO, Ramón, *Economía de la comunicación y la cultura*, Madrid, Akal, 1988.

Diarios, revistas y publicaciones

<i>Ámbito Financiero</i>	http://www.ambitoweb.com
<i>Clarín</i>	http://www.clarin.com
Diario Sobre Diarios	http://www.diariosobrediarios.com.ar
<i>El Cronista</i>	http://www.cronista.com
<i>Infobae</i>	http://www.infobae.com
<i>La Nación</i>	http://www.lanacion.com.ar
<i>Página 12</i>	http://www.pagina12.com.ar
<i>Perfil</i>	http://www.perfil.com
PNC, Boletín Digital	http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/newsletter.htm
<i>R&TA</i> , Publicación mensual	http://www.rt-a.com
Radiodifusión Data	http://www.radiodifusiondata.com.ar
Revista <i>CONfines</i>	http://confines.mty.itesm.mx/
Revista <i>Noticias</i>	http://www.noticias.uol.com.ar
Segundo enfoque	http://www.segundoenfoque.com.ar

Otras fuentes consultadas

Boletín Oficial de la República Argentina	http://www.boletinoficial.gov.ar
Canal 7	http://www.canal7.com.ar
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	http://www.cidh.oas.org
Comité Federal de Radiodifusión	http://www.comfer.gov.ar
Constitución Nacional de la República Argentina	

Corte Suprema de Justicia de la Nación	http://www.csjn.gov.ar
Derechos Humanos, Jurisprudencia sobre	http://www.derhumanos.com.ar
Honorable Cámara de Diputados de la Nación	http://www.diputados.gov.ar
Honorable Cámara de Senadores de la Nación	http://www.senado.gov.ar
Infoleg: información legislativa	http://www.infoleg.gov.ar
Instituto Verificador de Circulaciones	http://www.ivc.com.ar
Radio Nacional Argentina	http://www.radionacional.gov.ar
Secretaría de Comunicaciones	http://www.secom.gov.ar
Secretaría de Medios de Comunicación	http://www.medios.gov.ar
Sociedad Interamericana de Prensa	http://www.sipiapa.com
Telesur TV	http://www.telesurtv.net
Unión Internacional de Telecomunicaciones	http://www.itu.int