

*Al final del período. Los límites del progresismo*

## *Políticas de comunicación en Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner*

Por Guillermo Mastrini y Santiago Marino

---

Guillermo Mastrini es profesor titular de Políticas y Planificación de la Comunicación en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como Director de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales en dicha Universidad. Es profesor en las Maestrías de Planificación y Gestión de la Comunicación y de Periodismo y Medios de la Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado *Mucho ruido, pocas leyes y Periodistas y Magnates*, este último junto a Martín Becerra.

Santiago Marino es becario UBACyT de Doctorado (FSOC-UBA) y acaba de presentar su tesis para Magister en Comunicación y Cultura (FSOC-UBA). Es docente en Políticas y Planificación de la Comunicación (Cátedra Mastrini) en la carrera de Ciencias de la Comunicación (FSOC-UBA).

El objetivo del presente artículo es analizar las políticas de comunicación llevadas a cabo durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Para esto, resulta preciso tener en cuenta el momento histórico en que se desarrolla, y su relación con el contexto político, económico y social, como elementos que permitan estudiar tanto las acciones del Estado, como las estrategias de las principales corporaciones de medios en tanto actores políticos y económicos. También sería importante estudiar las propuestas y alternativas políticas encaradas por la sociedad civil, aunque adelantaremos que en este punto, la situación nacional no brinda demasiados elementos para el análisis. Si la pluralidad de medios y voces puede ser considerada como uno de los factores claves para dar cuenta de los niveles de democracia alcanzados, investigar la interacción de los medios de comunicación, el gobierno y la ciudadanía en la definición de las políticas del sector ayudará a comprender las enormes limitaciones que se mantienen en materia de democracia comunicacional, a pesar de los 24 años transcurridos desde el retorno de los gobiernos electos por el pueblo.

### *Antecedentes*

---

No hay dudas que la llegada al poder de Néstor Kirchner tiene directa relación con la crisis que estalló a fines de 2001, que alcanzó su máxima visibilidad durante el mes de diciembre. La crisis del modelo neoliberal debe entenderse en el marco de las grandes transformaciones macroeconómicas producidas desde el gobierno militar (1976-1983), que implicaron acabar con un modelo de industrialización incompleta, con el objetivo de promover los sectores agrícola ganadero y financiero. Tras un período de contradicciones durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Saúl Menem (1989-1999) no dudó en profundizar aquellas políticas, a las que sumó un proceso de privatizaciones

de la casi totalidad de las empresas públicas. El desprestigio de Menem a partir de numerosos casos de corrupción derivó en la llegada al poder de Fernando de la Rúa (1999-2001), quien no alteró sustancialmente el rumbo económico. El desmedido endeudamiento del país desembocó en una crisis económica sin precedentes, que puso en jaque incluso las formas básicas de gobierno, especialmente en las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001<sup>1</sup>. Tras una semana de alta inestabilidad, la clase política acordó designar interinamente como presidente a Eduardo Duhalde (2002-2003), aunque el asesinato de los piqueteros Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, en julio de 2002, tuvo como consecuencia el acortamiento de su mandato. Durante su gobierno de transición, el presidente Duhalde había realizado una traumática devaluación de la moneda nacional<sup>2</sup>, a partir de la cual el alto precio del dólar reposicionó sectores de la economía nacional como el agro, y el país volvió a un ser un importante granero exportador, beneficiado por el precio internacional de las *comodities*. Fundamentalmente la explotación del cultivo de la soja reactivó una economía expresada en indicadores muy negativos hasta entonces, con más la mitad de la población bajo la línea de pobreza y una recesión profunda en la Argentina del piquete, las efímeras asambleas, el clamor por “que se vayan todos” y el *default*.

Ante la carencia de otras alternativas consolidadas, Duhalde ungió como candidato presidencial al gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, quien fue electo presidente luego de la renuncia del candidato justicialista, Carlos Menem, a la segunda vuelta. Kirchner asumió la presidencia el 25 de mayo de 2003, en el Congreso de la Nación ante líderes internacionales como Hugo Chávez, Fidel Castro y Luiz Inácio Lula Da Silva. El nuevo presidente de Argentina brindó en la ceremonia de asunción de su mandato un discurso crítico del neoliberalismo que lo antecedió (y estructuraba las condiciones), de los organismos internacionales de crédito y de la dictadu-

ra iniciada en 1976, que habían establecido los parámetros económicos y las normas legales de la sociedad y de los sectores condicionantes para la democracia, como la comunicación (y la radiodifusión).

Pese a que ya se percibía una leve mejoría por efectos de la devaluación del peso y el más que incipiente proceso de sustitución de importaciones, el panorama para el nuevo gobierno seguía determinado por la crisis. El principal problema era la sideral deuda externa, especialmente en relación al devuelto producto bruto del país. Pero también el enorme desprestigio en que estaban sumidos los sectores hegemónicos, con importantes diferencias internas en su bloque. Las grandes corporaciones mediáticas no quedaron al margen de la crisis, afectadas especialmente por mantener ingresos en pesos e insumos dolarizados. El Grupo Clarín toma parte en uno de los principales actores corporativos al integrarse a la Asociación Empresaria Argentina (AEA).

#### ¿Gobierno progresista?

Si se lo compara con los gobiernos que lo precedieron, no existen dudas de que la presidencia de Néstor Kirchner planteó una agenda distinta, que puede ser ubicada bajo el siempre complicado concepto de centroizquierda o, más complejo aún, progresismo. Ante las feroces críticas de la derecha tradicional, presentó un discurso en favor de los derechos humanos, criticó la dictadura militar y los años noventa neoliberales y *menemistas*, cuestionó los programas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la banca extranjera. Entre las decisiones más relevantes se cuentan la recuperación del predio de la ESMA, la reducción de los miembros de la Corte Suprema de Justicia (más la probidad y los antecedentes de los nuevos *cortesianos*), la presentación del plan por el cual anunció la salida del *default*<sup>3</sup> y la cancelación de la deuda con el FMI. También se profundizó la política de reindustrialización de algunos sectores, se impulsó la recuperación de la industria

1 Cuando una serie de movilizaciones populares terminó con la gestión del presidente Fernando de la Rúa.

2 La devaluación propuesta por el ministro de economía Remes Lenicov comenzó en febrero de 2002, con el dólar a precio oficial de \$1,40 e implicó además la pesificación de las deudas mayores a los \$ 100.000 (pesos/dólares).

3 Mediante el cual se ofertó a los bonistas la cancelación de una parte menor del total de la deuda (75% del capital con suspensión del pago de los intereses) que obtuvo, a su cierre, la aceptación del 76,4 de los acreedores.

automotriz y la construcción, con el consecuente crecimiento del empleo y el consumo interno. Por su parte, el sector financiero y las empresas de servicios públicos privatizadas, interlocutores privilegiados en el gobierno de Menem, quedaron relegados en la consideración oficial y en disputa por la renegociación de sus contratos y concesiones.

De todas formas, si se analiza la distribución del ingreso, este indicador no sufrió significativas alteraciones. Por su parte, pese al canje y la reducción conseguida con los tenedores de bonos, el peso de la deuda externa argentina sigue siendo muy voluminoso, mientras que la principal fuente de ingresos del país sigue siendo el sector primario, donde se destacan la agroindustria, el petróleo y crecientemente la minería.

Otro punto donde el balance es altamente deficitario es en el plano político. El gobierno postergó una y otra vez leyes que hubieran contribuido a mayores niveles de democratización y finalmente terminó pactando con líderes políticos de destacados vínculos con el *menemismo* y el *duhaldismo*.

Este aspecto resulta fundamental para abordar nuestro objeto de estudio, porque establece el marco de alianzas del gobierno. Como podrá verse más adelante, las acciones en materia de políticas de comunicación consolidaron la estructura heredada, o bien se acrecentaron condiciones negativas para la democracia.

#### La herencia que se mantiene

El gobierno de Kirchner recibió un sistema de medios de comunicación concentrado, con alta incidencia del capital extranjero e importantes sectores sociales excluidos de la posibilidad de tener licencias de radiodifusión. Gran parte del arco de la sociedad civil permanecía relegada a recibir información y consumirla como mercancía, incapacitada de participar en los procesos de planificación de las políticas y de la gestión de los medios a partir de la

exigencia de poseer fin de lucro para acceder a la licencia de un medio de radiodifusión, que implicaba la exclusión de las cooperativas y de muchos otros actores. La herencia incluía un marco legal autoritario y centralista, con la particularidad de que desde 1983, y especialmente durante la década del 90, se profundizaron esas características.

Si bien el presidente ofreció un discurso público de confrontación con el discurso construido por los medios, en el caso de las políticas de comunicación fueron más las continuidades y los acuerdos con las corporaciones de medios, que las modificaciones a favor de mayor democracia comunicacional. Un ejemplo claro es la situación del organismo de control: el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, que permanece intervenido desde el advenimiento del sistema democrático, pues la Ley que lo regula define que su Directorio debe ser integrado por miembros de las Fuerzas Armadas, entre otros actores. Su intervención lo mantiene bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), quien controla directamente el agente clave en la relación con los medios de radiodifusión. Más allá de varios planteos de diputados y senadores oficialistas, tampoco existieron iniciativas serias, y mucho menos voluntad política, para cambiar la ley de radiodifusión sancionada por Jorge Videla en 1980.

La continuidad en los métodos regulatorios y en el hecho de mantener las condiciones estructurales del sector comunicacional no implicó la permanencia de funcionarios, ya que cada nuevo gobierno nombra en esta área sensible cuadros políticos afines a sus intereses. Así, las nuevas autoridades definidas con criterios que expresaron un marcado amiguismo o cercanía ideológica, partidaria y/o de militancia durante el gobierno de Kirchner fueron:

Secretario de Medios de Comunicación: Enrique Albistur

Subsecretario de Medios de Comunicación: Gabriel Mariotto

Secretario de Cultura de la Nación: Torcuato Di Tella (reemplazado desde fines de 2004 por José Nun)

Secretario de Comunicaciones: Guillermo Moreno (reemplazado en abril de 2006 por Carlos Lisanro Salas)

Interventor del COMFER: Julio Bárbaro

Coordinador de la Intervención del Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP): Salvador Laganá (reemplazado por José Páquez en 2003 y éste luego -en enero de 2004- por Luis Ricardo Palacio)

Directora de Radio Nacional: Adelina Olga Moncalvillo

Subdirector de Radio Nacional: Néstor Contissa (reemplazado por Juan José Ross).

Directora de contenidos periodísticos de Canal 7: Ana de Skalon (Falleció el 17 de febrero de 2006. También era directora de Noticias y No Ficción de Canal 7 e integraba el directorio de TELESUR. Fue reemplazada en Canal 7 por Rosario Lufrano como Directora Ejecutiva, Claudio Morgado en la programación infantil y Néstor Piccone como Coordinador periodístico y de contenidos en general).

#### La ley que abre el proceso

Con la implementación de la devaluación, el objetivo principal del gobierno de Duhalde había sido reactivar la economía y orientarla al mercado externo de manera tal de recobrar el financiamiento externo suspendido a partir de la declaración del default por Rodríguez Saá a fines de 2001. En torno a esas negociaciones, el FMI había impuesto la condición de que se modificara la Ley de Quiebras<sup>4</sup> para incorporar el mecanismo del “cram down”, que establece la posibilidad de que los acreedores cancelen deuda mediante la capitalización de acciones de las empresas deudoras, con lo cual se evitaba la quiebra mas no la extranjerización de las empresas. El 15 de mayo de 2002 el Senado sancionó la Ley 25.589 (modificatoria de las Leyes 24.522 y

25.563) que volvía a restablecer el mecanismo solicitado por el FMI, en nombre de la “seguridad jurídica”. Desde entonces los principales diarios del país -Clarín y La Nación- intentaron obtener una excepción para el régimen del “cram down” alegando la importancia estratégica de las industrias culturales y en especial de los medios de comunicación. En pos de devolver a los medios la estabilidad financiera que exigían, el gobierno Duhalde impulsó la Ley de Protección de Industrias Culturales que sería sancionada con Néstor Kirchner en el gobierno.

El 18 de Junio de 2003 (siete días antes de que se cumpliera el primer mes del nuevo gobierno) el Poder Legislativo sancionó la Ley 25750 de “Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales”. En el primero de sus seis artículos se destaca “la importancia vital para el desarrollo, la innovación tecnológica y científica, la defensa nacional y el acervo cultural (...) por lo que la política del Estado nacional preservará 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”.<sup>5</sup> El artículo central, meollo y espíritu de la ley y de lo que determina ésta es el segundo que establece que:

“A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la propiedad de los medios de comunicación, que se definen en el artículo 3º de la misma, deberá ser de empresas nacionales, permitiéndose la participación de empresas extranjeras hasta un máximo del 30% del capital accionario y que otorgue derecho a voto hasta por el mismo porcentaje del 30%. Dicho porcentaje podrá ser ampliado en reciprocidad con los países que contemplan inversiones extranjeras en sus medios de comunicación, hasta el porcentaje en que ellos lo permiten. No se encuentran alcanzados por las

4 Sancionada en 1994 durante el primer mandato de Carlos Menem.

5 Ley 25750/03.

disposiciones de la presente norma: a) Los medios de comunicación que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley sean de titularidad o control de personas físicas o jurídicas extranjeras; b) Los contratos de cesión de acciones, cuotas o de transferencia de la titularidad de la licencia celebrados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, y que aún no hayan sido aprobados por los organismos competentes. Las empresas culturales no podrán ceder el control sobre los contenidos de su producción”.<sup>6</sup>

Si bien la ley dice proteger las industrias culturales, también permite que empresas extranjeras adquieran hasta un 30% de las acciones de empresas de medios, lo cual hasta la fecha estaba prohibido, con la excepción de Estados Unidos que había firmado un tratado de promoción de inversiones. De esta forma los medios blanqueaban la necesidad de incorporar capitales al mismo tiempo que bloqueaban la posibilidad de perder el control de la empresa. Solo se aceptaban inversiones financieras... en medios semiquebrados.

El tercer artículo propone una interesante definición legal de *medios de comunicación*, entre los que ubica a diarios, revistas, periódicos y empresas editoriales en general; los servicios de radiodifusión y servicios complementarios de radiodifusión comprendidos en la Ley 22285; productoras de contenidos audiovisuales y digitales; los proveedores de acceso a Internet y las empresas de difusión en vía pública. El artículo cuarto define que entenderá por empresa nacional (manejada por personas físicas o jurídicas oriundas de Argentina) y extranjeras (de origen extranjero o manejada por extranjeros). Y en el también clave artículo quinto se plantea el salto a la *Ley de quiebras (24522)*, atento a que “el art. 48° de la Ley 24.522 en la redacción establecida por el artículo 13° de la Ley 25589, no regirán para los medios de comunicación enumerados en el artículo 3° de la presente ley en tanto éstos sean de propiedad nacional, tanto como se define en el ar-

tículo 2° de la presente”<sup>7</sup>, facultando al PEN a habilitar que, en caso de acuerdo entre las partes, se salde deuda con participación directa en la empresa deudora.

Desde nuestra perspectiva, si se considera que el principal motivo del endeudamiento de las corporaciones de medios fue la adquisición de otras empresas mediáticas, principalmente en el sector de la Televisión por Cable, la ley puede ser entendida como de defensa de la concentración. Una vez más queda evidenciado como corre el Estado en auxilio de las grandes corporaciones: si todo va bien, las empresas se apropian de las ganancias, cuando hay turbulencias económicas o malas inversiones, buscan la protección del Estado.

Lo peor de la intervención estatal en este caso, fue la ley sin política. De hecho era un excelente momento para alcanzar la sanción de una nueva ley de radiodifusión que contribuyera a un desarrollo democrático de las comunicaciones y al fortalecimiento de las industrias nacionales. Es decir, al menos se podría haber negociado la “protección” del conjunto de la ciudadanía, corporaciones mediáticas incluidas. A los pocos años, con los grandes grupos fortalecidos nuevamente, cualquier intento por modificar el statu quo a favor de una mayor participación contará con la inmediata oposición de los empresarios de medios.

#### Decisiones en el campo

Durante el gobierno de Kirchner se tomaron medidas que alteraron el marco legal que rige el sistema, sin que esto implique de modo concreto una alteración en las negativas características de exclusión de ciertos sectores, altos niveles de concentración de la propiedad, elevados índices de participación del capital extranjero y escaso poder de control del organismo pertinente. No obstante, algunas decisiones resultan positivas, pero es necesario destacar que no sólo no componen la política de comu-

6 Ídem.

7 Ibidem.

nicación del gobierno sino que fueron iniciadas por otros poderes. Nos referimos en este último caso a la modificación parcial del artículo de la ley de radiodifusión que excluía del sistema a las organizaciones sin fines de lucro.

Para comprender la dinámica del sector, es preciso distinguir entre políticas de comunicación (en tanto conjunto de acciones del Estado en relación al sector, la regulación, el control, gestión de medios públicos, manejos de la información pública), las decisiones judiciales y las acciones del mercado (las transacciones empresariales, los cambios en el mapa de medios, etc.). A partir de las relaciones entre estos sectores se pueden establecer parámetros para conocer las condiciones de la democracia de las comunicaciones en un período determinado, y estudiar cuál es el actor o agente que tiene mayor capacidad en la toma de decisiones.

Durante el proceso estudiado, muchas decisiones que cambiaron al marco regulatorio fueron tomadas por la Justicia o bien por el poder legislativo (de mayoría oficialista), y no parecen responder a un plan estratégico estipulado por el gobierno.

En septiembre de 2003, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el primer párrafo del art. 45 de la Ley de Radiodifusión, que impedía la titularidad de licencias a las asociaciones civiles y excluía a las personas jurídicas no comerciales de la participación en la comunicación. El fallo expresaba que el párrafo primero del artículo 45 resulta violatorio de los artículos 14, 16, 28 y 75 inciso 23 de la Constitución Nacional y del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La resolución se dio en la causa iniciada por la *Asociación Mutual Carlos Mugica*, que opera la radio comunitaria *La Ranchada* de la Ciudad de Córdoba. La arbitrariedad de la regla consiste, para la Corte, en "excluir de un modo absoluto, sin sustento en un criterio objetivo razonable, a determinadas personas jurídicas de la posibilidad de acceder a una licencia de radiodifusión, por no

haberse constituido en una sociedad comercial, pues ello importa en definitiva, una irrazonable limitación al derecho a expresarse libremente y de asociarse de hacerlo."<sup>8</sup> Esta sanción sólo tenía efecto para la demandante y para que la regla fuera general era preciso la modificación de la ley por parte del parlamento.

Recién dos años después, en agosto del 2005, el Senado aprobaría la Ley 26053 que modifica del artículo 45 y subsana la inconstitucionalidad declarada por la Corte Suprema de Justicia. A partir de dicho momento, las organizaciones sin fines de lucro, pueden prestar servicios de Televisión por Cable y solicitar permisos para operar frecuencias de Televisión y radio de alcance limitado en sus localidades de origen. Sin embargo, nuevamente van a quedar expuestas las presiones de las grandes corporaciones de medios. En la redacción final, las cooperativas que brindan servicios públicos quedaron excluidas de la posibilidad de acceder a las licencias de radiodifusión. El argumento de quienes respaldaron esta posición se basó en evitar prácticas monopólicas. En Argentina un grupo empresario domina el 70% del mercado del cable y numerosos canales de televisión. Otro multimedia domina canales, radios y el 60% de la telefonía móvil. En los últimos meses, el grupo Telefónica ha pasado a controlar casi monopólicamente la telefonía básica. Nada fue objetado por los organismos del Estado. Eso sí, el parlamento se cuidó de que las cooperativas de servicios públicos no pudieran realizar subsidios cruzados en diversas localidades del interior del país. O mejor dicho, impidió que las cooperativas de servicios públicos entrasen legalmente al sector del cable, cuando por capacidad económica son las únicas en condiciones de competir con los (ya casi) grandes grupos oligopólicos. Sólo si se recuerda que entre los Senadores hay directos representantes de los empresarios de los medios, se puede comprender esta regulación a medida.

8 Mensuario de comunicación RT&A, versión digital, setiembre de 2003.

Pero para comprender la orientación general de las políticas de comunicación del gobierno de Kirchner es necesario reconocer que la limitada apertura que implicó la modificación del artículo 45 tuvo lugar sólo tres meses después de haberle regalado 10 años de licencias de radiodifusión a todos los que tuvieran permisos, mediante un decreto de necesidad y urgencia, concretamente el Decreto 527/05.

El viernes 20 de Mayo de 2005, sorpresivamente y sin que el tema aparezca en la agenda pública o genere debate alguno, el PEN sancionó el Decreto 527/05. El mismo establece la suspensión del cómputo del plazo de licencias de empresas de radiodifusión por 10 años. Aún antes de la firma del Decreto 527/05 se podía plantear la situación de licencias de duración casi vitalicias. La extensión de los plazos hace pensar que aquel planteo quedaba corto. Julio Bárbaro había planteado en 2004 que “habría que darles diez años más a todos, para mantener la seguridad jurídica”. Incluso antes, en 2003 y en ocasión de participar de un teórico de cierre de la materia Políticas y Planificación de la Comunicación (en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA), consultado sobre la eventualidad de que en los últimos días del gobierno de Duhalde habría estado a la firma un decreto que prorrogaba por diez años las licencias, Julio Bárbaro lo negaba expresando que “eso se discutiría después de la ley. Si se les diera la continuidad antes de la ley, sería un problema enorme”.

La discusión entonces fue la siguiente:

**“Guillermo Mastrini:** En los últimos días del gobierno de Duhalde estuvo a la firma un decreto que prorrogaba por diez años las licencias. Según sé, esos decretos podrían ser firmados en cualquier momento...

**Julio Bárbaro:** No. Eso se discutiría después de la ley. Si se les diera la continuidad antes de la ley, sería un problema enorme...

**Damián Loreti:** Aquel decreto -que no era de necesidad y urgencia porque no corregía la ley, sino que era parte de una facultad propia del Ejecutivo según la ley de radiodifusión (resolver sobre las prórrogas)- suspendía el cómputo del plazo de las licencias; no las renovaba. Sobre la base de varias razones: una de ellas era económica, y la imposibilidad del COMFER de atender a la necesidad de reconcurrir (...) La ley dice que 18 meses antes del vencimiento del plazo original de las licencias hay que tramitar la prórroga; y esto tiene que ser resuelto antes de los cuatro meses, que se cuentan a partir de la presentación de todos los papeles. Las licencias que prorrogaron los militares, a partir de una renovación automática de las licencias vencidas, están venciendo en el 2007 (la prórroga): esto no es menor, según la ley hay que llamar a concurso nuevamente. Esa es una instancia. La otra instancia es la de las privatizaciones de los años 89/90, cuyos primeros 15 años vencen por estos días; éstas tendrán un plazo de pedido de prórrogas (18 meses antes del vencimiento...), y habría cuatro meses por parte del Estado para decidir si sí o si no. (...)En el primer caso, el de los 15 años más 10 de prórroga, hay que llamar nuevamente a concurso; la ley no admite una segunda prórroga. Eso será en el 2007, pleno proceso de renovación electoral”.<sup>9</sup>

Como en el caso de la mal llamada *Ley de Protección de Industrias Culturales*, el gobierno cedió a las presiones de las corporaciones de medios sin siquiera obtener nada a cambio. En realidad sólo obtuvo el realineamiento editorial de algunos canales de televisión, especialmente el 9, cuya convocatoria de acreedores no podía ser aprobada con los pocos años de licencia que detentaba su por entonces principal accionista, Daniel Hadad.

Con la sanción del Decreto 527/05 se ignoraron los plazos y se benefició directamente a los propietarios de multimédios. Es una medida sin sustento legal, que además carece de argumentos valederos y razonables. Peor aún, uno de sus argumentos es

9 Versión desgrabada del Teórico de Cierre (Políticas y Planificación de la Comunicación), 03-07-03, [www.fsoc.uba.ar/catedras/mastrini](http://www.fsoc.uba.ar/catedras/mastrini)

lapidario para las expectativas de renovación de las licencias. El mismo establece que la ampliación del plazo se realiza para permitir la inversión en nuevas tecnologías (forma elíptica de hablar de la TV digital): si se considera la constante evolución de las tecnologías de la información, las empresas siempre demandarían más tiempo para amortizar las inversiones.

Lo más importante es que el decreto constituyó un duro golpe a la posibilidad de discutir una ley de radiodifusión democrática, que contemple las necesidades de todos los sectores, y que cambie la situación de que el sector de las comunicaciones esté encuadrado en un marco legal producido en la dictadura militar. Este Decreto fue un paso adelante en la consolidación del sistema, fue consecuente con el modo en que se regula la comunicación en democracia e implicó un nuevo paso atrás en la democratización de las comunicaciones. De hecho, aun sin proponérselo, el Decreto 527 significó un duro revés para numerosas organizaciones de la sociedad civil que habían comenzado a organizarse para reclamar una nueva ley de radiodifusión en el marco de la Coalición para una Radiodifusión Democrática.

#### Reformas Menores

La saga de intentos de reformas a la Ley 22285 realizadas en el proceso analizado<sup>10</sup> continuó en octubre de 2004, cuando la Cámara de Diputados aprobó modificaciones al art. 96, que contemplaba la integración de representantes de las Fuerzas Armadas en la dirección del COMFER. El proyecto, presentado por el diputado *kirchnerista* Miguel Bonasso, propone que el COMFER sea un organismo autárquico, dependiente del PEN, conducido por un Directorio integrado por un presidente y seis vocales (dos bloques de tres propuestos por cada una de las Cámaras). Luego de su aprobación, este dictamen fue girado al Senado y allí permaneció en co-

misión sin ser tratado, hasta perder su estado parlamentario. El 27 de octubre de 2006 la senadora Vilma Ibarra volvió a elevar el mismo proyecto al Senado, que ni siquiera lo ha tratado. De esta forma el COMFER sigue intervenido y bajo control directo del Poder Ejecutivo Nacional.

El 5 de mayo de 2006 el COMFER dictó la Resolución N° 753/2006 por medio de la cual le reconoció a 126 radios comunitarias la titularidad de las licencias. Luego de la sanción de la Ley 26053 el organismo convocó a un Censo de Emisoras Operativas bajo titularidad de personas jurídicas no comerciales, en el que se inscribieron aquellas personas jurídicas diferentes a las sociedades comerciales que se encontraban operando servicios de radiodifusión sonora por AM y FM. Esta Resolución reconoció la titularidad de la licencia a las entidades sin fines de lucro que respondieron al censo en las condiciones técnicas declaradas, no estableció límites de potencia y las autorizó a emitir publicidad. Esta medida se complementó con la entrega de una licencia a la Asociación Civil Madres de Plaza de Mayo, y ya a fines de 2007 con la entrega de la primera licencia a una radio de una Asociación Civil sin fines de lucro, Radio Encuentro, de la ciudad de Viedma.

El 22 de junio de 2005 el PEN firmó el Decreto N° 703 en relación a la propiedad de las licencias de radiodifusión. El COMFER autorizó la escisión de la firma "Radiodifusora del Plata S.A." (adjudicataria de LS10 Radio del Plata AM 1030 Khz. y la FM 95.1 KHz.) en dos licencias independientes. Esta medida modificó el aspecto que determinaba que un licenciatario de una frecuencia AM podía explotar una FM en la misma localidad y bajo la misma licencia, con lo cual la irregularidad cometida hasta entonces por Marcelo Tinelli -al adquirir sólo la frecuencia de AM Del Plata al mexicano Grupo CIE- se volvió legal. A partir de esto las licencias de las estaciones de radio se podrán concursar de manera separada, lo que implica que al caducar las licencias vigentes, las estaciones AM que también explotan emisoras

10 En 2004 también obtuvo media sanción la propuesta de derogar el artículo 7 y el inciso a) del artículo 72, que subordinan la prestación de los servicios de radiodifusión a la doctrina de Seguridad Nacional.

FM en la misma localidad podrán extenderse a dos licenciatarios distintos, algo que abre potencialmente las posibilidades participación y propiedad.

Aun se encuentran pendientes algunos puntos, tales como la continuidad del inciso a) del art. 2, el art. 7 y el art. 96 del Decreto Ley 22.285 y la suspensión de la venta de pliegos para la instalación de servicios de Televisión por Cable (heredada desde la gestión de Gustavo López, Interventor del COMFER durante los años 2000 y 2001 y renovada insistentemente por las resoluciones de COMFER N° 241, 1202, 1684, del año 2004; y N° 100, 712 y 947 del año 2005), a pesar de que existen a este respecto sentencias judiciales de declaración de inconstitucionalidad, dado que la situación viola al art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al prohibir durante más de cuatro años (mediante resoluciones de prórroga cada 90 días) el acceso a los formularios para solicitar ser licenciatario de un servicio cerrado/por abono de radiodifusión (Loreti y Zommer, 2005).

### *Los Medios Públicos*

El Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP) está compuesto por un canal de televisión (LS 82 TV Canal 7), LRA 1 Radio Nacional AM 870 (y 40 radios repetidoras) y 1700 empleados. La inexistencia de legislación y marco regulatorio desde la creación de Canal 7 se continúa en la ausencia de manuales operativos para su funcionamiento de acuerdo a reglas establecidas.<sup>11</sup> Puede incluirse entre las buenas decisiones tomadas en este proceso, en las acciones concretas, el hecho de que “ahora el SNMP selló un convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y ya hay un equipo trabajando en el relevamiento del material existente. Son 19 manuales, cuyo costo mensual de \$ 15 mil será cubierto con recursos propios, es decir con publicidad”.<sup>12</sup>

El sistema público no tiene cobertura nacional, y funciona con déficit importantes en materia tele-

visiva. Este hecho cobra verdadera dimensión si se considera que únicamente siete ciudades del interior tienen más de una oferta de televisión abierta y la única existente está a veces en manos de empresas extranjeras. Canal 7, que debería cubrir todo el territorio nacional, llega a 35 % de la extensión geográfica y al 50 % de la población, con lo cual no garantiza la total cobertura territorial ni los niveles exigibles de acceso y participación. Con el fin de alterar esta situación, el PEN sancionó un conjunto de decretos destinados a cumplir lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 22.285 -que define el modo en que debe garantizarse la cobertura- y determinó las siguientes ciudades como localizaciones en las que tiene el derecho de instalar repetidoras propias: Río Gallegos (Santa Cruz), Santa Rosa (La Pampa), San Luis (San Luis), La Rioja (La Rioja), Córdoba y Río Cuarto (Córdoba), Neuquén (Neuquén), Mendoza y San Rafael (Mendoza)<sup>13</sup>, Salta (Salta), San Salvador de Jujuy (Jujuy), Comodoro Rivadavia (Chubut), Bahía Blanca y Junín (Buenos Aires), San Juan (San Juan), San Carlos de Bariloche (Río Negro) y San Miguel de Tucumán (Tucumán). Mediante los Decretos 134/2005 y 367/2005 se autorizó la instalación de una estación repetidora en la ciudad de Mar del Plata (Buenos Aires) y Santiago del Estero (Santiago del Estero), respectivamente. Esta política de maximización de cobertura del canal público debe destacarse como una de las medidas más progresistas del gobierno en la materia.

Entre las innovaciones técnicas se destaca la colocación de estas 19 antenas repetidoras durante el año 2005 (con un costo total de \$ 15.000.000) y el reemplazo (en enero de 2006) del antiguo equipo de transmisión de Radio Nacional por uno de 100 KW, con un costo de 665.000 dólares, renovación más que necesaria ya que la emisora contaba con el mismo equipo desde hacía 55 años. El detalle de que las inversiones fueran partidas extra presupuestarias (a cargo de la Secretaría de Medios que depende de la Jefatura de Gabinete) demuestra que el

11 Sobre este tema, puede indagarse en los extensos trabajos *Canal 7-Medio Siglo Perdido* (Leonardo Mindez 2001, La Crujía) y “Atributos Tan Contradictorios: Identidad, Imagen y Servicio Público. El caso de Canal 7 (Marino-Cueva 2003, Tesina de grado, Facultad de Ciencias Sociales)

12 “Medios Públicos: un largo camino” Baladron, M-Restovich, M. Resumen Digital de Noticias PNC, abril 2005

13 En esta ciudad, y a partir de una presentación del Grupo Vila de Comunicación (titular de la empresa de distribución de Televisión por Cable Supercanal), en mayo de 2007 el juez Héctor Acosta ordenó la suspensión de la transmisión de la repetidora. El litigio continúa en el juzgado.

agente que determina tanto el control de los medios públicos como su política de presupuesto, adelantos técnicos, inversiones y contenidos es el propio PEN. Como proponen Baladron y Restovich (2005) el Sistema no tiene la solvencia ni la autonomía para resolver estas cuestiones macro estructurales que implican grandes inversiones. A pesar de lo cual, las inversiones realizadas pueden leerse como un intento de fortalecer los medios públicos, vituperados durante la década del noventa.

En términos regionales, el acuerdo de inclusión de Argentina en la televisora sudamericana Telesur (que impulsó el gobierno venezolano e integran Venezuela, Cuba y Uruguay) quedó a mitad de camino. El proyecto consiste en desarrollar una empresa televisora multi-estatal, que comenzó a funcionar en un anexo del canal estatal de Venezuela en Caracas, con corresponsalías en las ciudades de Los Ángeles, Buenos Aires, Lima, Bogotá y Río de Janeiro. Argentina participa con el 20 % del capital accionario. Sin embargo, desde su lanzamiento, el 25 de julio de 2005, no hubo garantías para generalizar su distribución, y tiene escasa llegada al público a través de espacios acotados en Canal 7, aún no ha sido subida al satélite y los operadores locales de cable se niegan a darle un lugar en la grilla.

#### Los números oficiales del dinero público

Mediante el Decreto 1172/03, el gobierno (por primera vez en la historia) se obligó mediante *la letra de la ley* a informar sobre los destinos de los fondos de la publicidad oficial. A partir de esa obligación (resguardo del derecho de acceso a la información pública) la Secretaría de Medios de la Nación (organismo encargado de dar a conocer los gastos) anunció haber gastado \$ 46.267906 en 2003, y haber duplicado ese gasto en 2004, con \$ 99.815.380 y casi 100 millones para 2005, un 30% más que la pauta del año anterior, justamente en un año de elecciones legislativas, centrales para un presidente

que arribó al poder con poco más del 20 % de los votos en 2003. Los números hablan, y la distribución de la publicidad oficial ha sido un tópico clave para la relación entre el gobierno y las empresas de medios de comunicación. De acuerdo a la publicación digital *PNC*<sup>14</sup>, en su edición de de Abril de 2005, estos fueron los números de la distribución en 2004:

**Prensa Gráfica:** total en 2004, 23.594.815 pesos. Diario Clarín, 7.626.369 pesos (venta aproximada de ejemplares: 350.000 de lunes a sábados y 758.000 los domingos –fuente Instituto Verificador de Circulaciones); diario La Nación, 4.673.738 pesos (venta aproximada de 200.000 ejemplares en promedio por semana); diario Página 12, 4.408.843 pesos (tirada estimada, extraoficialmente, en 10.000 ejemplares diarios); diario Ámbito Financiero, 1.707.567 pesos, diario La Razón, 1.532.761 pesos, diario InfoBae 713.188 pesos; diario Popular, 684.570 pesos; diario La U, 641.670 pesos; diario Crónica, 597.058 pesos; diario El Cronista, 508.166 pesos; diario La Prensa, con 372.456 pesos; y diario Buenos Aires Herald, 128.429 pesos. **Televisión Abierta:** total en 2003, 8.984.025 pesos. Total en 2004; 26.633.047 de pesos. América TV - propiedad del empresario Carlos Ávila y el ex ministro *menemista* del Interior, José Luis Manzano - 8.655.228 pesos (el rating promedio de su pantalla durante ese período no superaría los 5 puntos, según IBOPE); Canal 9 - Daniel Hadad y Raúl Moneta - 6.045.828 pesos (rating promedio durante 2004 de 7 puntos); Canal 13 -del Grupo Clarín- 5.027.180 pesos (rating de 10 puntos). Telefe - del Grupo Telefónica - 4.414.747 de pesos (15 puntos de promedio de rating). Canal 7 -la señal estatal- 2.490.064 pesos (promedio rating de 1,4 puntos). **Canales de Televisión por Cable:** Crónica TV – Héctor Ricardo. García- 1.496.020 pesos (rating 0,66 puntos); Canal 26 - la emisora de noticias de propiedad del ex *duhaldista* y ex *menemista*, Al-

14 Editada por el equipo de la cátedra Mastrini de la materia Políticas y Planificación de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

berto Pierre – segunda, sin monto especificado; Canal Rural, 518.709 pesos. **Productoras que elaboran contenidos para Televisión:** Ideas del Sur de Marcelo Tinelli- 246.240 pesos; La Cornisa Producciones - la productora periodística de Luis Majul que interviene en sus programas de América TV y FM Hit - 109.070 pesos. **Radio:** Radio Nacional, 1.511.974 pesos, (séptima entre las diez radios más escuchadas). Radio 10 y FM La Mega - ambas en poder de Hadad - 755.416 pesos. FM Rock & Pop y AM 990 -del grupo CEI-, con 724.894 pesos; Rivadavia, 637.552 pesos; América, 521.080 pesos; Continental, 478.418 pesos; El Mundo, 440.270 pesos; La Red, 410.254 pesos; Radio del Plata, 388.957 pesos; Mitre, 262.774 pesos (segunda en audiencia); FM La Isla, 246.084 pesos, Radio Libertad/Blue 100.7, 178.325 pesos y FM Palermo 94.7, 110.950 pesos.

Con los datos expuestos, puede leerse que no existió política equitativa en la distribución de la publicidad oficial, o que si la hay no sigue ni los niveles de audiencia ni la cantidad de ejemplares vendidos. Lo destacable es que esta política puede ser criticada porque se distribuyen los datos, porque un Decreto (una vez más, aunque más no sea) condiciona al gobierno a *hacer público el destino del dinero público* de la publicidad oficial. Pero tampoco en este tema la gestión gubernamental ha dado cabida ni participación, ni prevé planificación sobre la herramienta comunicacional del Estado.

Para el año 2005 el Gobierno contaba con \$ 88.000.000 para pautar publicidad en los medios, de los cuales en el primer semestre gastó \$ 74.665.151 (el 84 % del presupuesto disponible). El 37 % del total de la pauta publicitaria oficial fue a parar a los diarios y revistas nacionales y del interior, el resto se distribuyó de la siguiente manera: Televisión abierta 22 %, Radios AM y FM 19 %, Televisión por Cable 12 %, Vía Pública 6 %, Cines 3 %, Portales de Internet 1 %. El diario en el que más

cantidad de publicidad oficial se invirtió fue *Clarín*, con un total de \$ 7.153.177, *Página/12* pasó a ocupar el segundo lugar en la distribución con \$ 4.492.942 y relegó a *La Nación* al tercero con \$ 3.605.401. Entre los canales de televisión, el destinatario de la mayor pauta oficial fue Telefe, quien en el primer semestre recibió \$ 3.588.765, lo siguieron Canal 13 con \$ 3.471.882, Canal 9 con \$ 3.206.215, América \$ 2.059.795 y Canal 7 \$ 1.015.091.

De acuerdo a Baladron-Restovich (2005), se destaca que el SNMP contó en ese 2005 con 63 millones de pesos (tres millones más que en 2004), de los cuales 40 millones correspondieron al canal y 23 millones a la radio. A esta cifra hay que sumarle 6 millones anuales más, a través de una reasignación presupuestaria desde Jefatura de Gabinete, que sustenta el aumento de salarios que Radio Nacional consiguió por una medida de fuerza de sus trabajadores en marzo. De acuerdo a estos datos, es mediante los ingresos generados por publicidad que garantizan cubrir sus costos de funcionamiento.

En 2006 se destinaron algo más de \$ 160.000.000 y para este año 2007 se estimaron más de \$ 225.000.000, lo que representa un aumento del 41 % respecto de 2006 y de un 95 % respecto de 2005. Desde que asumió Kirchner la partida aumentó en forma constante y esto es una característica de su política. Más allá de la publicación de estos destinos y de los números, se observa claramente la falta de criterios explicitados para la distribución de la pauta oficial, los que permitirían - más allá de su cumplimiento- evaluar desde otra óptica estas decisiones arbitrales. De todas formas, la campaña mediática que ha cuestionado las desprolijidades del gobierno, en algunos casos, se asemejan a formas de presión para obtener la misma publicidad gubernamental, y en ningún caso objeta las presiones ejercidas sobre los contenidos de los medios por la publicidad privada.

La prórroga del plazo de las licencias de radiodifusión por 10 años más luego de su período inicial (según lo establecido en el artículo 41 de la Ley 22.285) se ha otorgado históricamente sin ningún tipo de objeción hacia los licenciatarios. El 23 de mayo de 1998, durante el gobierno de Carlos Menem, fue renovada la licencia de Canal 9 (mediante la resolución 303 del COMFER) hasta el 25 de mayo de 2009. Durante el gobierno de Eduardo Duhalde -el 13 de diciembre de 2002, cuatro meses antes de las elecciones presidenciales- había sido prorrogada (mediante la resolución 952 del COMFER a cargo por entonces del interventor Carlos Caterbetti) hasta el 18 de diciembre de 2012 la licencia de Canal 2<sup>15</sup>. Para Caterbetti, “el antecedente para prorrogar fue que cuando pidieron la renovación hace 26 meses, tenían el patrimonio justo y no estaban en convocatoria. El juez de la causa señaló que la convocatoria no implica la pérdida o la quita de una licencia.”<sup>16</sup>

A finales de 2004, el actual gobierno tomó una decisión clave en el campo de la radiodifusión. Y dos actores con peso propio y específico muy relevante, los dos canales de rating promedio más alto de la televisión abierta argentina, cuyos propietarios son *Telefónica* y el *Grupo Clarín*, fueron beneficiarios de una decisión que se materializó en la renovación de las licencias, aunque cinco meses más tarde el beneficio sería aun más concreto y prolongado (los 10 años que otorga el Decreto 527/05).

En noviembre de 2004 el interventor del COMFER, Julio Bárbaro, declaró acerca de la renovación de las licencias de Telefe y Canal 13 que “se ha discutido de fondo con los dos grupos, si no se estudia más el caso del 11 es porque no hay un grupo argentino dispuesto a comprarlo”<sup>17</sup>. Según la resolución de prórroga N° 1326 (firmada en la última semana de setiembre) el grupo Clarín retuvo la licencia de Canal 13 hasta enero de 2015. Esta había sido adjudicada en 1990 por el Estado nacional

y vencía el 11 de enero de 2005. Por su parte, mediante la resolución número 1837 del COMFER (del 17 de diciembre de 2004) se otorgó la prórroga de la licencia de Canal 11 de Buenos Aires a sus licenciatarios. La particularidad de aquella definición es que no hacía ninguna referencia a sus actuales dueños (*Telefónica*) sino a sus originales licenciatarios (Enfisur y Televisoras Provinciales, dos sociedades anónimas de capital nacional compradas por la empresa española). Como la empresa propietaria es de capitales españoles, otorgarle la licencia podía resultar contradictorio con *la ley que abre el proceso* (la de protección de industrias culturales). Si bien esa ley expresa -como ya fue planteado- que la legislación no altera las situaciones previas a la sanción, lo que complica(ba) la cuestión era que la titularidad de la licencia de Canal 11 aun no tenía resuelto por el organismo de control el trámite de transferencia de Telefe a Telefónica, presentado por la empresa española en enero de 2001, trámite que lleva el número 307. Es decir que el Estado le renovó la licencia a Telefe pero aun no ha resuelto si Telefónica puede ser titular de la misma. El trámite llevó cuatro años y en el momento en que se inició, contaba además con la propiedad de la licencia de Canal 9 (Azul Televisión), infringiendo la imposibilidad de permite poseer más de una licencia del mismo servicio en la misma zona de cobertura por una misma persona física o jurídica.

Las licencias de Canal 11 y Canal 13 fueron renovadas entre setiembre y diciembre de 2005, pese a que ambas vencían a finales de diciembre de ese año. En todo caso, se puede objetar la escasa difusión que dio el gobierno al tema. Un ejemplo de transparencia, hubiera sido que se expusieran públicamente las propuestas y los compromisos asumidos por quienes obtuvieron las licencias en 1989, y analizar en que medida habían cumplido.

Durante el año 2006 el Grupo Clarín compró, con su empresa Multicanal, a su principal competidora en el negocio de distribución de Televisión por

15 Sus propietarios eran Carlos Ávila y el grupo Vila-Manzano de Mendoza

16 Newsletter Trimestral PNC, Año, Número 1, Enero-Marzo 2003

17 Julio Bárbaro, noviembre de 2004 en evento organizado por la Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales (UCES).

Cable e Internet: Cablevisión y Fibertel. La operación debe ser aún aprobada por la Secretaría de Defensa de la Competencia, aunque fuentes de la empresa estiman operar de modo conjunto desde abril de 2008. Finalmente, durante en la segunda mitad del 2007, el Grupo Clarín se incorporó a la bolsa de valores, con un 20% de su capital. De esta manera consigue aumentar a bajo costo su capital, de cara a futuras inversiones.

En términos generales, podemos señalar que los medios privados tuvieron un importante crecimiento durante el gobierno de Néstor Kirchner. La recuperación de la economía brindó una excelente oportunidad para que las principales corporaciones mediáticas se recuperaran luego de estar al borde del abismo en el año 2002. Si bien existieron confrontaciones con el ejecutivo por la construcción de un discurso cotidiano, no hay duda que las políticas de comunicación del gobierno fortalecieron su posición dominante.

#### *Palabras finales*

---

El mero registro de las principales acciones en materia de políticas de comunicación resulta contundente para calificar la actuación del gobierno en el área: sin voluntad/capacidad para cambiar la ley de la dictadura, extendió el plazo de las licencias de forma legal (renovaciones) y no tanto (Decreto 527). La concentración de la propiedad se acrecentó en varios sectores, y varias exclusiones se mantienen. La regulación del sector fue otra vez realizada por decreto, y los medios públicos, aún con una tenue recuperación en su calidad y alcance, siguen estando demasiado vinculados a los intereses del ejecutivo. Esta apretada síntesis parece marcar que luego de la incapacidad de los gobiernos radicales en el área, y de la embestida neoliberal de Carlos Menem, los gobiernos autoproclamados progresistas presentan los mismos límites para establecer una agenda democrática en el área.