

Comunicación se escribe con K.

La radiodifusión bajo el gobierno de Néstor Kirchner

Por Bernadette Califano

“Tenemos una política comunicacional diferente”
Cristina Fernández de Kirchner¹

“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 Bárbaro²

1. Antecedentes

El fin del gobierno de transición de Eduardo Duhalde se vio precipitado por los sucesos que permanecerán en la memoria colectiva como la “Masacre de Avellaneda”. El 26 de julio de 2002, una manifestación piquetera que se congregó en el puente Pueyrredón fue violentamente reprimida por fuerzas policiales, que terminaron con las vidas de los jóvenes Maximiliano Kosteki y Darío Santillán. Las elecciones presidenciales, previstas para octubre del año siguiente, fueron adelantadas para abril de 2003.

Las pujas internas entre quienes aspiraban a ocupar la candidatura presidencial por el -ya en vías de fragmentación- Partido Justicialista (PJ) se intensificaron. Dentro de los principales referentes partidarios en pugna se encontraban el ex presidente Carlos Menem, y los gobernadores José Manuel de la Sota (Córdoba), Juan Carlos Romero (Salta), Adolfo Rodríguez Saa (San Luis, también ex presidente de la Nación durante ocho días a fines de 2001) y Carlos Reutemann (Santa Fe). Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo y con la negativa del Poder Judicial de permitir la implementación de la llamada “ley de lemas” para las elecciones nacionales, Duhalde logró reunir al Congreso del PJ en enero de 2003, el que tomó una resolución inédita: eliminar, por única vez, el sistema de las internas y habilitar a los distintos precandidatos para la utilización de signos partidarios comunes.

De esta forma, el Presidente saliente otorgó su apoyo a un gobernador hasta entonces poco conocido a nivel nacional: el santacruceño Néstor Kirchner. El PJ se presentaría en las elecciones presidenciales bajo tres fórmulas distintas: Kirchner-Scioli, Menem-Romero y Rodríguez Saa-Posse. Aunque las principales encuestas ubicaban a la primera de las fórmulas detrás de los demás candidatos y de la coalición de centro-derecha representada por Ricardo López Murphy y Ricardo Gómez Diez, el “Frente para la Victoria” encabezado por Néstor Kirchner obtuvo finalmente el 22,24% de los votos, detrás de Carlos Menem, quien logró 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 sondeos previos que le otorgaban una amplia ventaja al santacruceño, el ex presidente renunció a participar de la segunda vuelta, acelerando el ingreso de Kirchner a la Casa Rosada.

Este es el punto de partida del presente capítulo que procura analizar la política de comunicación seguida por el gobierno de Néstor Kirchner, con el objetivo de describir las principales medidas implementadas entre 2003 y 2007 en materia de radiodifusión, y evaluar

¹ En ese momento senadora por la provincia de Buenos Aires, en una entrevista concedida a una periodista mexicana durante la campaña presidencial 2007, cuando se le preguntó por qué no recibía a la prensa argentina y sólo se sentaba a dialogar con extranjeros (O'Donnell, 2007).

² Interventor del COMFER (2003-2008), 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.

si éstas fueron conducentes con los preceptos básicos que requiere toda democracia comunicacional: acceso y participación ciudadana en sus distintos niveles en los medios de comunicación, respeto del derecho a la información y los más específicos derechos a la libertad de prensa y expresión, pluralismo y diversidad de voces y contenidos en los medios.

2. “Un país en serio”³

En un contexto social signado por la depresión económica, con elevados índices de pobreza que ascendían al 57,5% y una tasa de desempleo que superaba el 17%, la sociedad argentina no podía expresar más que desánimo político. Si bien comenzaba a observarse una lenta pero sostenida salida de la crisis, con un PBI que crecía desde 2002 a un 3% anual⁴ 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.

En este marco, el 25 de mayo de 2003 Néstor Kirchner asumió la Presidencia de la Nación. El exiguo caudal de votos que lo condujo hasta allí suponía la imperiosa necesidad de ampliar su base de sustentación. Por lo tanto, requería de logros económicos y sociales a corto plazo (la decisión de mantener a Roberto Lavagna al frente del Ministerio de Economía no fue menor en este sentido) y un fuerte apoyo de la opinión pública, para lo que sería primordial contar con el beneplácito de los grandes medios de comunicación.

Con un discurso específicamente crítico de las políticas neoliberales llevadas a cabo en los años noventa, señalando que “concluye en la Argentina una forma de hacer política y un modo de gestionar el Estado” propio de dicha década, 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.

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. 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.”⁵

3. En los inicios: amigos y promesas

Si bien en el discurso de asunción presidencial no se hizo alusión en ningún momento a la comunicación o a los medios de difusión masiva, la atención gubernamental que se le

³ Lema de la campaña presidencial de Néstor Kirchner

⁴ Véase Godio, 2006.

⁵ Todas las citas corresponden al discurso de asunción pronunciado por Kirchner el 25/05/03. Disponible en: http://www.eldia.com.ar/documentos/discurso_kirchner/

prestaría a estos temas sería fundamental. Así fue que los funcionarios elegidos para ocupar puestos relevantes en dependencias estatales relacionadas con la comunicación, lo fueron más por demostrar lealtad o coincidencia ideológico-partidaria con el primer mandatario que por presentar antecedentes de mérito suficientes como para acceder al cargo por concurso. Entre las autoridades designadas por el nuevo gobierno para el área 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).

Dado que esta gestión de gobierno heredaba en materia de comunicación, entre otras cuestiones, el eterno lastre que representa para la democracia la ley de radiodifusión vigente desde la última dictadura militar, con sus características centralistas, autoritarias y obsoletas, no fueron pocas las ocasiones en que se mencionó su “inminente” reemplazo. Las promesas de actualización fueron varias -como las anunciadas por el ex diputado justicialista y ex secretario de Cultura de Menem, Julio Bárbaro⁶-, pero lo cierto es que la voluntad política para sancionar una nueva normativa nunca se manifestó.

A pesar de tratarse de una administración que asumió una clara postura negativa respecto de la última dictadura militar, que purgó las cúpulas de las Fuerzas Armadas, mantuvo un discurso a favor de la vigencia de los derechos humanos, impulsó la nulidad de las leyes de impunidad, encaró una importante renovación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con renombrados constitucionalistas que -entre otras cuestiones- declararon la inconstitucionalidad de los indultos *menemistas*; jamás demostró, sin embargo, verdadero interés en promover la sanción de una nueva ley para encuadrar a la comunicación en un marco democrático.

4. Regulación de los medios de comunicación privados

Dentro de las principales medidas implementadas bajo el gobierno de Néstor Kirchner en materia de comunicación se hallan una serie de disposiciones que directa o indirectamente favorecieron a los grandes conglomerados mediáticos presentes en el país, contribuyendo de este modo a profundizar la concentración económica en el área. En este sentido, la primera normativa relevante sobre regulación de la radiodifusión que se registra a partir de mayo de 2003 es la Ley 25.750.

Tal como se explicó en el capítulo anterior, el 18 de junio de 2003 el proyecto de ley que regulaba sobre de la “Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales” recibió la segunda media sanción que requería de la Cámara de Senadores para su promulgación. Así, se evitó legalmente que los grandes multimedios endeudados en dólares fueran absorbidos por sus acreedores externos, por medio del establecimiento de un tope del 30% a la propiedad extranjera en medios de comunicación nacionales⁷ y del “salto” al *cram down* previsto en la Ley de Quiebras para estas empresas.

⁶ Al iniciar su gestión al frente del COMFER, durante 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”. (Disponible en: www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/teoricos/12003/teorico12.htm).

⁷ La ley establece que dicho porcentaje es ampliable en reciprocidad con países con los que Argentina haya firmado Tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, siempre que aquellos contemplen también inversiones extranjeras en sus medios de comunicación. Se exceptúa de esta disposición a todos los medios que al momento de sanción de la ley se encuentren en manos extranjeras.

De este modo, no sólo se auxilia desde el Estado a las empresas endeudadas sino que también se legitima legalmente la participación extranjera en medios de comunicación, algo que hasta entonces estaba prohibido. La argucia de denominar a la medida “protección de las industrias culturales” oculta que la ley se refiere únicamente al tema de la propiedad de los medios, haciendo caso omiso de que se trata de industrias que producen mercancías con una doble valencia, tanto económica como simbólica, pues vehiculan códigos culturales y representaciones/concepciones de mundo. Por lo tanto, se trata de una “protección” que se revela falaz, en tanto no regula sobre los contenidos transmitidos a través de los medios de difusión masiva, los que requieren de normativas que promuevan la diversidad de voces.

4.1. Canales 11 y 13: por diez años más

El vencimiento de las licencias de los canales de televisión abierta 11 y 13 estaba estipulado para principios de 2005, pues habían sido adjudicadas en 1989 por medio del Decreto N° 1540. Y ya desde el año 2004 alguna declaración de Julio Bárbaro (“Al 13 y Telefé se los daremos *automáticamente*, porque tienen *derecho adquirido*”⁸) permitió entrever cuál sería la postura gubernamental sobre el tema.

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 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.

Si bien es cierto que no serán ni las primeras ni las últimas prórrogas concedidas sin necesidad de revisar lo actuado por los licenciatarios y/o demandar la presentación de papeles en regla tal como lo establece la Ley 22.285 en su artículo 42, no por ello se debe dejar de destacar el caso omiso que se hizo, una vez más, del texto normativo.

4.2. Capítulo 527: aunque Ud. no lo crea...

A la manera de esos sucesos que aunque vuelvan a contarse una y otra vez resulta difícil creerlos, el 20 de mayo de 2005 Néstor Kirchner firmó el Decreto N° 527. Dicha 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.⁹ En otras palabras, ante la imposibilidad legal de prorrogar las licencias de radiodifusión por otra década, se introdujo una suerte de “ficción jurídica” que implantó la detención del conteo, de modo tal que los licenciatarios puedan casi eternizarse en el control de los medios.

De esta forma, todos los concesionarios de medios de radiodifusión, desde quienes habían accedido a licencias aún antes de las sanción de la Ley 22.285 y se acogieron luego a la prórroga establecida por el art. 112¹⁰ de dicha normativa, pasando por aquellos que obtuvieron licencias antes del fin de la última dictadura militar (como Canal 2 y Canal 9), los

⁸ En Blejman, Mariano, “El largo camino de las primeras privatizaciones”, *Página 12*, Argentina, 18 de febrero de 2004, Espectáculos. (La cursiva es propia).

⁹ El art. 1° establece la suspensión por diez años de “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.” Decreto 527/05 P.E.N., B.O. 24/05/2005.

¹⁰ 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 (...).”

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),¹¹ fueron beneficiados con diez años de gracia, mientras las críticas y los cuestionamientos hacia los contenidos emitidos por los medios iban en aumento.

Según se señala en los considerandos del decreto, su sanción se sustenta en que “pese a haberse superado la etapa más difícil de la crisis, la situación de los medios audiovisuales necesita un horizonte de previsibilidad que involucre los plazos mínimamente necesarios para recomponer su situación económico-financiera.” En un acto llevado a cabo en la Casa Rosada, Néstor Kirchner justificó semejante medida con estas palabras: “queremos los medios en manos de empresarios nacionales como ocurre en los países más serios del mundo.”¹²

Aunque no se mencionó que entre los principales beneficiarios de la norma se encontraban los españoles del Grupo Admira (Telefónica) y del Grupo Prisa, y los mexicanos del Grupo CIE,¹³ lo cierto es que la promulgación de esta normativa vino a subsanar otros objetivos e intereses, que se relacionaban con el pedido expreso efectuado por algunos licenciatarios de medios cuyas empresas se hallaban en una situación jurídico-patrimonial crítica,¹⁴ por lo que precisaban de manera perentoria extender el plazo de sus licencias para renegociar deudas cuyos vencimientos de pago excedían los términos de las concesiones.

El expediente de trámite para la sanción de esta medida, caratulado con el número 499/03, se inició el 7 de abril de 2003 bajo la intervención de Carlos Caterbetti en el COMFER, y ha recorrido un largo camino y acumulado alrededor de 90 fojas para terminar resolviéndose, dos años más tarde, por medio de un decreto presidencial que invoca razones de “necesidad y urgencia” para su sanción.

Resulta fundamental el análisis de este expediente para deslindar la presencia y el accionar de distintos actores involucrados en la cuestión. Por un lado, dentro del Estado Nacional se distinguen el Poder Ejecutivo, cuyas dependencias promovieron la sanción de esta medida por medio de la invocación de la crítica situación económico-financiera vivida por las empresas de radiodifusión luego de la crisis de 2001; y el Poder Legislativo, donde discreparon la cámara de Senadores, que se manifestó a favor de la disposición “con el objeto de garantizar la continuidad del derecho a la información y a la libertad de expresión”,¹⁵ y la de Diputados, que expresó su preocupación al respecto. Por otro lado, se halla el sector privado, el que dirigió una carta al Jefe de Gabinete Alberto Fernández firmada por las principales sociedades de tele-radiodifusores privados 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) le solicitaron que arbitrarse los medios necesarios para efectuar la suspensión del cómputo de las licencias por diez años. La lectura de esta carta se revela

¹¹ Por medio del Decreto N°293, el 11/04/05 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. Resultó adjudicataria Nostalgie Amsud S.A., integrada por 4K Holding S.A. (cuyos socios mayoritarios eran Mario Pergolini y Diego Guebel) y varios accionistas.

¹² Reinoso, Susana, “Kirchner prorrogó la concesión de las licencias de radio y TV”, *La Nación*, Argentina, 21 de mayo de 2005, Cultura.

¹³ En 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.

¹⁴ Los canales de televisión abierta 9 y 2 se encontraban en concurso preventivo de acreedores y los cableoperadores Cablevisión y Multicanal, en acuerdo preventivo extrajudicial.

¹⁵ Expte. 1966-S-03 (17/09/03), dentro del Expte. 499/03.

primordial para comprender la estrechísima relación existente entre el regulador (Estado) y los regulados (privados), puesto que los términos que éstos utilizaron y las justificaciones y motivos que esgrimieron para solicitar la prórroga fueron *exactamente los mismos* y casi sin alteraciones gramaticales que aparecieron luego en los considerandos del Decreto 527 que firmó Kirchner dos meses más tarde.

Es preciso destacar que la sanción de esta normativa se produjo bajo la forma de un decreto por razones de necesidad y urgencia (DNU). Hay que subrayar que dicha potestad requiere de la existencia de “circunstancias excepcionales” que hiciesen imposible seguir los trámites previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, es decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por motivos de fuerza mayor o que la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente. Resulta evidente que ninguna de estas dos circunstancias tuvo lugar de manera permanente a lo largo de los dos años en que circuló el expediente. En consecuencia, la promulgación de esta medida por decreto –lo que implica ausencia de debate parlamentario y participación de otros sectores sociales- obedece claramente a una decisión de tipo política, y se enmarca en una infausta tradición de gobiernos argentinos acostumbrados a reglamentar sobre la radiodifusión de este modo: unilateralmente, en connivencia con el sector privado y a puertas cerradas.

Finalmente, resta mencionar que el decreto establece que los licenciarios deben, en un plazo de dos años, elevar al COMFER un “espacio de programación que contribuya a la defensa de la cultura nacional y a la educación de la población”, junto con “un plan que prevea la incorporación de nueva tecnología, como la digital.”¹⁶ Aunque se trate de absurdas justificaciones, hay que destacar que muchos concesionarios ni siquiera presentaron estos planes, incurriendo simplemente en “falta grave” ante el organismo regulador. La reglamentación de la medida se produjo dos años después por Resolución 214 del COMFER y el plazo para la presentación de las propuestas venció el 24 de mayo de 2007.

Fiel exponente del proceso re-regulatorio propio de la época neoliberal, a través del cual los Estados adoptan mecanismos legales que sean afines a los intereses de los grupos económicamente más poderosos, la sanción del Decreto 527 es la medida más trascendente adoptada por la administración *kirchnerista* en materia de radiodifusión. Pero, lejos de contribuir al fortalecimiento de un sistema comunicacional democrático, coadyuva con el robustecimiento de la concentración económica en el sector de los medios de comunicación en Argentina. Además de consolidar los rasgos del sistema tal cual se encuentra y condicionar el mapa de medios a futuro, deja a los sectores privados con un poder cada vez mayor y más concentrado, lo que tornará cada vez más difícil cambiar las reglas del juego.

4.3. Desdoblamiento de frecuencias de radio

Otra de las medidas destacadas dentro de la política de comunicación *kirchnerista* al promediar el mandato presidencial fue la sanción del Decreto 703, en junio de 2005, que permitió 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 normativa inédita, puesto que legalmente debían explotarse como una sola licencia y empresa.

Entre los argumentos para la promulgación del decreto 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 la situación ha cambiado y las

¹⁶ Art. 3º, Decreto 527/05 P.E.N., B.O. 24/05/2005.

frecuencias AM y FM “se adjudican, desde hace tiempo, de manera independiente”,¹⁷ 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 esta medida 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 poseían en el país.¹⁸ 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.

Lo cierto es que esta disposición constituye un claro ejemplo del modo en que históricamente se ha regulado la radiodifusión en Argentina: 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 DNU que determina la posibilidad de escisión de las licencias).

5. Modificaciones a la Ley 22.285

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”.¹⁹ Y, salvo por la aciaga comparación, es posible afirmar que tiene razón, puesto que todas las modificaciones que ha sufrido desde su sanción en 1980 se han realizado de este modo, por medio de “parches” y sin una política pública que promueva una reforma integral que permita democratizar las comunicaciones.

5.1. La reforma del artículo 45

Entre dichas enmiendas se destaca la promulgación de la Ley 26.053. Esta normativa, sancionada el 17 de agosto de 2005 (B.O. 15/9), 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.²⁰

¹⁷ Ambas citas corresponden al Decreto 703/05 P.E.N., B.O. 22/06/2005.

¹⁸ Aunque siguiesen en infracción con relación a lo establecido por el art. 43 inc. ‘b’ de la Ley 22.285.

¹⁹ “El artículo 45 da que hablar”, *La Nación*, Argentina, 25 de septiembre de 2004, Cultura.

²⁰ En la causa caratulada “Asociación Mutual Carlos Mujica c/ Estado Nacional (P.E.N. – COMFER) s/ amparo” (Expte. A. 215. XXXVII), el máximo Tribunal confirmó, el 1/09/03, el fallo de la Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba. El dictamen estableció que el párrafo primero del art. 45 de la Ley de Radiodifusión y las normas dictadas en 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. La CSJN se expresó en igual sentido en el fallo “Coop. 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).

Recién dos años después del pronunciamiento del máximo tribunal de justicia sobre el tema se promulgó la Ley 26.053, que modifica el mencionado párrafo estableciendo 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, los que no alteran en lo esencial aquellos que comprendía el originario artículo 45.

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 a 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, 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. Las presiones ejercidas por parte de las grandes corporaciones de medios para determinar la exclusión de las cooperativas de servicios públicos fueron innegables. Sucede que éstas 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. Así, 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.

Por otra parte, 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 a las prestadoras de servicios públicos ser titulares de un servicio de radiodifusión cuando hubiere otro ya instalado en el área, puesto que en dicho supuesto 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 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 modificación viene a terminar con la necesidad de poseer fin de lucro para acceder a una licencia de radiodifusión, la Ley 26.053 llega tarde y no alcanza. Porque 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, y porque abrió el juego a nuevos licenciatarios luego de haberles concedido diez años más a los mismos de siempre.

5.1. Licencias para asociaciones sin fines de lucro

A partir de la modificación del artículo 45 se dictaron una serie de resoluciones tendientes a normalizar el espectro radioeléctrico en lo que se refiere a las estaciones de radio. En 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, 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 técnicas y encuadre legal, para iniciar así el ordenamiento del espectro.

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. Todos los permisos correspondieron a emisoras solicitantes en zonas consideradas “no conflictivas”. 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 en agosto de 2007 apareció el llamado a concurso público (prorrogado en numerosas oportunidades) para la instalación, funcionamiento y explotación de estaciones AM (Res. 1244-COMFER/07).

En el marco de esta normalización se destaca la firma del presidente Néstor Kirchner del Decreto 721/07, el 12 de junio, a través del cual se autoriza 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”, con advertencias varias acerca de su inminente decomiso, el que nunca aconteció. Asimismo, el 14 de septiembre de 2007 se concedió una licencia a otra asociación civil de la ciudad de Viedma, provincia de Río Negro. Se trata de la Fundación Alternativa Popular en Comunicación Social que, luego de 17 años de transmisiones ininterrumpidas a través de la FM 103.9 MHz., recibió la autorización legal para operar la Radio Encuentro.

5.2. Las peligrosas continuidades

Existen una serie de nefastas continuidades que se han mantenido a modo de herencia en materia de radiodifusión a lo largo de los últimos años. Entre ellas se destaca la pervivencia de una serie de artículos de la Ley 22.285 que no han podido ser modificados ni derogados, a pesar de las iniciativas presentadas para tal fin en el Congreso de la Nación. Se trata de los artículos 96 (que establece que el Directorio del COMFER debe estar conformado por tres miembros de las Fuerzas Armadas, uno por la Secretaría de Información Pública, uno por la Secretaría de Estado de Comunicaciones y dos representantes de las asociaciones privadas de licenciarios ATA y ARPA), el 7 y el inc. a) del 72 (que subordinan la prestación de los servicios de radiodifusión a la doctrina de la Seguridad Nacional).

El 20 de octubre de 2004, la Cámara de Diputados otorgó media sanción a un proyecto de ley suponía modificar el art. 96 (proponía que el COMFER 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) y derogar los otros dos. Luego de su aprobación en la Cámara baja, el proyecto fue girado al Senado para permanecer allí hasta perder estado parlamentario.²¹

El rasgo particular que vincula a estos tres artículos es que todos mantienen vivo el recuerdo de que se trata de una ley elaborada 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 amenazas para su seguridad. No obstante, los diferentes gobiernos democráticos que se han sucedido en nuestro país han descubierto la

²¹ El proyecto de ley se basaba en las iniciativas presentadas por los diputados Bonasso y otros (0064-D-04), Urtubey (2087-D-04), González y otros (2515-D-04), Roselli y otros (2998-D-04).

ventaja del mantenimiento de estas disposiciones, pues el art. 96 habilita la intervención de COMFER por parte del PEN, lo que significa en los hechos un control directo de la Presidencia de la Nación sobre la radiodifusión.

6. Regulación de los medios de comunicación públicos

El Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP) persiste intervenido desde el Decreto 354/02 de Duhalde, situación que será prorrogada por diversas disposiciones hasta octubre de 2007. Al asumir Néstor Kirchner, el SNMP pasó a ser controlado por la Secretaría de Medios de la Jefatura de Gabinete de Ministros, según lo establecido por el Decreto 624/03. José Paquez fue designado como interventor y luego, en enero de 2004, lo reemplazó Ricardo Palacio. 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 Ross.

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 7,²² quien siguió al frente de la conducción del noticiero central y pasó a desempeñar ambas funciones a la vez. En Radio Nacional, Adelina “Mona” Moncalvillo estuvo al frente de la emisora hasta abril de 2007, cuando renunció por motivos personales. Fue reemplazada en el mes de julio por Eduardo García Caffi.

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. La ausencia de reglas transparentes para la gestión del SNMP permitió que numerosos contratos artísticos se resolvieran en sus oficinas, firmándose así acuerdos con productoras en su mayoría desconocidas, que colocaron en el aire programas que nunca alcanzaron un *rating* importante mientras facturaban enormes sumas en concepto de publicidad oficial (O'Donnell, 2007).

Aunque el presupuesto nacional hacia los medios públicos ha ido aumentando desde la asunción de Néstor Kirchner, alcanzando los 142 millones de pesos en el año 2007 (*ibídem*), se han necesitado partidas “extra” para implementar una serie de mejoras. Entre ellas hay que destacar las renovaciones tecnológicas que se produjeron en los equipamientos de Canal 7 y Radio Nacional, con la adquisición de nuevas cámaras y transmisores de mayor potencia que reemplazaron los antiguos aparatos con los que se transmitía desde hacía muchos años.

Además, se formuló 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,²³ 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.²⁴ El caso más 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–,

²² Lufrano reemplazó en el puesto a Ana de Skalon, quien falleció el 17/2/06.

²³ 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.

²⁴ Al cierre de este capítulo se había instalado también una repetidora de Canal 7 en la ciudad de La Pampa.

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,²⁵ 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.

6.1. 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.

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 participaciones de Argentina, Cuba, Uruguay, Bolivia, Nicaragua y Ecuador, 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”.²⁶

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,²⁷ nuestro país realiza aportes al canal solamente en términos de contenidos. Sin embargo, la llegada de la señal para el público argentino aún es escasa, limitada para los abonados al servicio satelital Direct TV.

7. Publicidad oficial: presión y promoción con el dinero estatal

Gracias a la sanción del Decreto 1172/03 fue posible acceder a los datos oficiales acerca del gasto público en materia de publicidad oficial. Se trata de una medida relevante en

²⁵ 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.

²⁶ En Cañizález, A. y Lugo, J., “*Telesur*. Estrategia geopolítica con fines integracionistas”, Revista *CONfines*, N°6, agosto-diciembre 2007.

²⁷ En conversación telefónica desde Caracas, el 30/11/07.

lo que a la libertad de expresión se refiere, en tanto ésta contempla el derecho al acceso a la información que se encuentra en poder del Estado. Dicha normativa, promulgada el 4 de diciembre de 2003, regula sobre el acceso a la información de carácter estatal y 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.

El decreto rige sólo para los organismos, entidades, empresas, sociedades y dependencias bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, por lo que no es aplicable en el caso de los otros dos poderes del Estado ni para los Estados provinciales. Aún resta sancionar una ley nacional que garantice el acceso a la información pública en todos los niveles estatales. Por otra parte, la real instrumentación de este decreto ha registrado debilidades y deficiencias, que van desde el desconocimiento ciudadano de la existencia de este recurso hasta el escaso cumplimiento por parte de los organismos comprendidos en la medida.²⁸ Sin embargo, es preciso subrayar su promulgación en tanto herramienta clave al alcance de la ciudadanía y primer paso importante hacia la transparencia de la gestión de gobierno, en consonancia con lo establecido por tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Por medio de la invocación de esta normativa se le ha solicitado a la Secretaría de Medios de la Nación –organismo responsable de disponer la distribución de la pauta publicitaria estatal- que dé cuenta del gasto dispensado en materia de publicidad oficial a lo largo de los cuatro años del gobierno de Kirchner. De los informes realizados por organizaciones no gubernamentales se desprende que las erogaciones en materia de publicidad oficial se han incrementado considerablemente. Mientras que en 2003 se gastaron \$ 46.267.906, en 2004 se duplicó esa cantidad ascendiendo la suma a \$ 99.815.380. En 2005 el gasto se volvió a incrementar, alcanzado los \$127.462.075, y en 2006 se superaron los 200 millones de pesos (\$209.638.869). Finalmente, el año 2007 concluyó con una inversión total de \$ 322.392.600, es decir, un 54 por ciento más que lo invertido durante 2006, lo que a su vez significó excederse un 59 por ciento del presupuesto previsto para ese año, que superaba los 202 millones de pesos.²⁹

Además de las exorbitantes sumas dispensadas, lo que aparece como preocupante es que el dinero no ha sido utilizado en todos los casos siguiendo la finalidad que debería guiar a la publicidad oficial. Esto es, la de ser una herramienta al servicio de la comunicación entre el Estado y la población, cuyo objeto es informar al público sobre asuntos relevantes de gobierno, difundir políticas, servicios o programas gubernamentales (como una campaña de prevención o vacunación), promover el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes ciudadanos, incidir en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública (ADC, 2006).

A lo largo del gobierno de Kirchner se han efectuado numerosas asignaciones discriminatorias en materia de publicidad oficial, cuyo telón de fondo 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.

Muchos y variados han sido los usos y abusos cometidos con el dinero del Estado destinado a publicidad en este período. Entre ellos se destacan la utilización de la pauta a la manera de subsidio para ciertos medios, sobre la base de falaces justificaciones de “pluralismo” que nada tienen que ver con la finalidad que debería perseguir la publicidad

²⁸ Véase sobre este tema Loreti y Zommer, 2005 y 2007.

²⁹ Los datos de 2003, 2004 y 2005 corresponden a Poder Ciudadano y los de 2006 y 2007, a informes elaborados por la Asociación por los Derechos Civiles.

estatal;³⁰ su manejo a la manera de “premio” para “amigos” del gobierno y para quienes se conviertan al oficialismo, categoría dentro de la cual se han señalado al diario *Página 12*, el multimédios del grupo Hadad y el canal América TV, por recibir ingresos desproporcionados entre 2003 y 2007 que no concuerdan con los números de circulación/audiencia promedio de sus medios de comunicación;³¹ y la discriminación hacia medios cuya línea editorial no comparte el gobierno, como aquellos que integran la Editorial Perfil.³²

Más allá de la descripción de estas asignaciones, lo que hay que subrayar es que la distribución de la publicidad oficial constituyó una variable clave para la relación establecida entre el gobierno de Kirchner y las empresas de medios de comunicación. La coerción económica ejercida de este modo y la manipulación de la pauta oficial en términos de “premios y castigos” se traduce en presiones indirectas para silenciar temas críticos y obstruir la independencia periodística, lo que coloca en riesgo la calidad del debate público y el derecho de los ciudadanos a estar bien informados. De allí, el hincapié en la necesidad de establecer un marco legal preciso, que regule las diferentes etapas de producción y distribución de la publicidad oficial, a fin de que el dinero estatal no se utilice como una forma indirecta de censura a la libertad de expresión.

8. Una mirada sobre la tensa y contradictoria relación con la prensa

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 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, filmados por una productora contratada para tal fin (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”, mientras que el secretario de Medios Enrique Albistur afirmó: “los periodistas no entienden que el Presidente tiene un estilo y ese estilo es

³⁰ El interventor del COMFER, Julio Bárbaro, señaló: “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*.” (En Reinoso, S., “Julio Bárbaro: ‘El manejo de la TV por cable es poder’”, *La Nación*, Argentina, 6 de febrero de 2005, Suplemento Enfoques. La cursiva es propia).

³¹ Entre 2003 y 2007 *Página 12* recibió una pauta oficial que superó los \$50 millones, ubicándose en el segundo lugar entre los medios que más publicidad absorbieron, detrás de *Clarín* y muy por delante de *La Nación*; Canal 9 multiplicó la pauta recibida por diez: en 2003 cobró 650 mil pesos, mientras que en 2004 la suma ascendió a los 6 millones y en 2007 superó los 10 millones, años en que los líderes de audiencia en televisión abierta recibieron mucho menos dinero, aún siendo su tarifa promedio por segundo mucho mayor que la del 9; y América TV quedó apenas por detrás de Canal 13 en ingresos recibidos por publicidad del sector público, superando incluso a Canal 11, cuando esto no se justifica por el nivel de audiencia ni por otros motivos tales como el público *target* de la emisora.

³² La Editorial Perfil no ha recibido ingresos bajo este concepto entre 2003 y 2007, salvo por el año 2004 en el que registró \$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. Si el caso llega a la CSJN, resultará un precedente insoslayable la jurisprudencia asentada el 5/9/2007 por el Tribunal en la causa “Editorial Río Negro” contra el gobierno de la provincia de Neuquén, en la que el diario denunciaba el retiro abrupto de la publicidad oficial luego de que publicase una denuncia de corrupción que involucraba al entonces gobernador Jorge Sobisch. El fallo de la Corte dictaminó que el Estado no puede asignar recursos de manera arbitraria o como un modo indirecto de limitar la libertad de expresión y que cualquier interrupción abrupta de la pauta debe estar mediada por motivos suficientes que la justifiquen.

lo que algunos denominan como ‘el atril asesino.’ (...) Eso es lo que les duele a los periodistas: dejaron de ser intermediarios necesarios.”³³ Para comunicarse “sin intermediarios” Kirchner ha recurrido al atril de la Casa Rosada, desde el cual ha utilizado su micrófono para opinar sobre temas coyunturales o incluso de carácter electoral, presentando su punto de vista y sin dar lugar a preguntas de ningún tipo (*ibídem*).

Esta postura aparece -desde cierto ángulo- en contradicción con la política seguida en materia de concesiones hacia las empresas de medios de comunicación, tanto en lo que se refiere a la sanción de medidas legales para proteger sus intereses como a las arbitrarias asignaciones por publicidad oficial, pues dichas aquiescencias generan una gran cercanía entre regulador y regulados, situación que no se trasluce fácilmente para la opinión pública.

9. De cara a la convergencia: digitalización y regulación del cable

El tema de la inminente elección argentina de la norma para la transmisión de televisión digital ha aparecido en la agenda mediática en varias oportunidades a lo largo del gobierno de Kirchner. Durante los últimos años los principales auspiciantes de los distintos estándares³⁴ 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.

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 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 de fechas para llegar al “apagón analógico”.

En 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 de recomendar un estándar técnico. Aquí quedó asentado que, sobre la base de 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 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. Hacia 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,

³³ En Reinoso, S., “Los periodistas ya no son intermediarios necesarios”, *La Nación*, Argentina, 4 de febrero de 2007, Suplemento Enfoques.

³⁴ Recordemos que 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. En 1998, bajo la presidencia de Carlos Menem, Argentina adoptó la norma ATSC, en una decisión apresurada y en consonancia con la política de alineamiento con los Estados Unidos.

cuyo telón de fondo sería la estrecha relación entre el gobierno argentino y el español de José Luis Rodríguez Zapatero.³⁵

9.1. 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 la imposibilidad de entrada para nuevos competidores en la prestación de servicios de televisión por cable.

Como ya se explicó en capítulos anteriores, la primera resolución dictada en este sentido se remonta a la gestión del interventor del COMFER Gustavo López (2000-2001), cuyo trasfondo habría sido la crítica situación económica que debieron afrontar las principales cableoperadoras del país (Cablevisión y Multicanal) en el contexto de la pos-devaluación argentina, habiendo contraído enormes deudas en el exterior durante la década del noventa que les permitieron adquirir compañías competidoras y profundizar la concentración económica en el sector. Desde entonces, el COMFER ha dictado sucesivas resoluciones que han renovado la suspensión de la venta de pliegos, a pesar de las numerosas sentencias judiciales que las declaran inconstitucionales.³⁶

El 20 de julio de 2006, por medio de la Resolución N° 1242, el organismo regulador inició 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”. Pese a que los plazos establecidos ya han transcurrido, ningún reglamento para la prestación de servicios en el área ha sido dictado.

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 con bombos y platillos 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,³⁷ el Grupo debía informar de la transacción a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), 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

³⁵ “Kirchner habría optado por la norma de TV digital europea”, *El Cronista*, Argentina, 24 de octubre de 2007.

³⁶ Entre éstas, se destaca el dictamen de la CSJN (24/08/06) en el caso “Cooperativa Telefónica de Villa del Totoral Ltda.”, en el que ratifica el fallo de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba. La Corte confirma 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 (art. 42), *inter alia*.

³⁷ 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.

25.156, al no disminuir, restringir o distorsionar la competencia de modo que pueda resultar perjuicio al interés económico general”.³⁸

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 módico 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).³⁹

De esta forma se registra la última medida del gobierno de Kirchner a favor del multimedios del Grupo Clarín. Resulta evidente que, 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 informacional, 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.

10. A modo de cierre

Luego de cuatro años y casi siete meses de gobierno, 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. Estos fueron los objetivos detrás de la mal llamada “protección de las industrias culturales”, de las extensiones de las licencias de radiodifusión -tanto las reguladas por ley como las implementadas por decreto- y de la autorización legal para el virtual monopolio en el mercado de la televisión por cable.

Si bien se destacan algunos avances potencialmente democratizadores, tales como la modificación del artículo 45, que permite a los sectores sin fines de lucro acceder a licencias

³⁸ 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

³⁹ 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 comisariías y cuarteles de bomberos en lugares con menos de 10 mil habitantes. Por otra parte, el presidente de la CNDC, José Sbatella, se pronunció en igual sentido que el resto de los vocales por la aprobación de la fusión pero emitió un voto 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. Disponible en: www.mecon.gov.ar/cndc/dictamenes/disidencia_cablevision-multicanal.pdf

de radiodifusión, y la implementación de mejoras en la calidad y alcance de los medios públicos, con el lanzamiento de la señal Encuentro y la instalación de repetidoras de Canal 7 en todo el país, muchas son las exclusiones que aún se mantienen, tanto en lo que se refiere al acceso como a la participación de todos los sectores sociales en los medios de comunicación, y aún es largo el camino que resta por recorrer para contar con medios verdaderamente públicos e independientes política y económicamente.

De este modo, lo que se observa principalmente es una política de continuidad con respecto a la estructura mediática heredada de la época *menemista* y una profundización de la concentración económica en el área. Las “transparentes y racionales reglas” prometidas en un principio distaron de ser tales en lo que a la comunicación se refiere, y “la capacidad reguladora del Estado” sólo actuó en cooperación con las principales empresas de medios, en una lógica de contraprestaciones mutuas donde los mentados “organismos de contralor y aplicación” brillaron por su ausencia. Desde esta perspectiva, es fácil comprender por qué no se ha mostrado voluntad política para cambiar la ley de radiodifusión de la dictadura: una serie de conglomerados mediáticos con un enorme peso socio-económico y político no desea ver modificarse un *statu quo* que desde hace años los beneficia.

Bibliografía

- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (ADC), “Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial”, Buenos Aires, octubre de 2006.
- CALIFANO, Bernadette, “Censura indirecta: uso y abuso de la publicidad oficial”, ponencia ante las IV Jornadas de Investigación en Comunicación, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.
- , “Política de Comunicación: regulación de la radiodifusión durante el gobierno de Néstor Kirchner y análisis de su representación a través de la prensa escrita”, tesis de grado de la Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo, 2007.
- GODIO, Julio, *El tiempo de Kirchner. El devenir de una “revolución desde arriba”*, Buenos Aires, Letra Grifa, 2006.
- 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.
- 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, 2005.
- 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.
- O’DONNELL, María, *Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*, Buenos Aires, Planeta, 2007.