

Fin de milenio: concentración, continuidad y control

Una mirada sobre las Políticas de Radiodifusión del gobierno de Fernando de la Rúa

María Trinidad García Leiva

Las transformaciones producidas en el sector de las Comunicaciones en la Argentina en los noventa son una de las más radicales de su historia. Como queda de manifiesto en el artículo precedente, el sector experimentó simultáneamente procesos de expansión, incorporación intensiva de tecnología, concentración de la propiedad de los medios y desembarco del capital extranjero como resultado de la aplicación de políticas neoliberales. Como consecuencia, se constituyó una herencia compleja: supervivencia de un marco legal desactualizado y alterado por numerosos decretos y resoluciones; caos administrativo y técnico en los organismos de aplicación; regulaciones y favores concedidos, producto de las buenas relaciones entre el corrupto regulador y los poderosos regulados-actores del sector, que profundizaron la concentración y centralización en favor de Buenos Aires y un sistema de medios públicos poco creíble, reducido a su mínima expresión y al borde de la quiebra. Considerando este punto de partida de las Políticas de Comunicación del gobierno de De la Rúa, es nuestra intención proponer un análisis de su accionar en relación con la Radiodifusión.

De la Rúa: 740 días en el poder

El régimen neoliberal instaurado con sangre en 1976 y actualizado en 1991 con Menem supuso para nuestro país el pasaje de un capitalismo productivo basado en la dupla beneficio/salario a un capitalismo de renta con eje en la especulación financiera, en los exorbitantes beneficios de los servicios públicos monopolizados y en los ingresos de recursos naturales como el petróleo. Así se construyó un modelo rentístico-financiero sustentado en el incremento de la deuda externa, la retirada y desarticulación del Estado y su subordinación a Estados Unidos y los organismos crediticios internacionales, la concentración y extranjerización de la banca y las empresas más importantes del país producto de la apertura comercial y financiera, y una política antiinflacionaria basada en la sobrevaluación del peso a través de la convertibilidad.

El gobierno de la Alianza, que llegó al poder el 10 de diciembre de 1999 con Fernando de la Rúa como presidente, cambió la forma de conducción pero dejó intacto este modelo. Profundizó el régimen neoliberal en lugar de encarar una propuesta reformista como había prometido, agravando la crisis económica y manifestando el deterioro institucional. Por ello, cuando acabaron las posibilidades de endeudamiento y el modelo entró en su fase terminal, a una semana de cumplirse dos años de la llegada de De la Rúa al poder, estalló una crisis que no se apaciguó hasta su caída. Saqueos, estado de sitio, represión y cacerolas mediante.

Dos años con Políticas y algo de Planificación para la Radiodifusión

Transparencia para el COMFER

Desde que asumió de la Rúa¹, la intervención en el ámbito de las Comunicaciones fue una constante: se tomaron cartas en todos los asuntos relevantes y pendientes de la Radiodifusión nacional. Como encargado que debía cumplir con la construcción de una imagen de transparencia y austeridad en la materia, el COMFER, principal organismo de implementación de las políticas para el sector, puso en marcha una serie de medidas que apuntaron en esa dirección. Generó nuevas vías de comunicación con los emisores y receptores, aumentó su presencia social, se comprometió con objetivos mensurables de gestión a través de la *Carta de Compromiso con el Ciudadano*², elaboró un nuevo proyecto de ley de radiodifusión que defendió a lo largo de su existencia e inició una cuestionable normalización del espectro radiofónico.

El Comité hizo especial hincapié en el control y fiscalización del sistema de medios a través de distintos mecanismos. Por la vía de la construcción de instrumentos legales como decretos, resoluciones y el proyecto de ley, se decidió a ordenar el espectro y perseguir la ilegalidad; con la *Guía de Contenidos*³ acordada con el sector televisivo y las abundantes sanciones por infracción al horario de protección al menor, puso en marcha la fiscalización de los contenidos escudándose en el cumplimiento de diversos pactos y tratados suscritos por la Nación. Esta actitud de “hacer cumplir la ley”, manifestada en numerosas oportunidades por el interventor López, fue totalmente contradictoria con los argumentos esgrimidos para cambiarla y con la ausencia de sanción en el caso *Telefónica*⁴. Lo mismo puede decirse del avance en la normalización del área según una normativa desactualizada, al tiempo que se defendía un proyecto condenado a no ser ley desde su aparición.

Si bien puede admitirse que el órgano de contralor transparentó su accionar y llevó adelante una conducción que podría considerarse prolija (actualizó manuales de procedimientos internos, publicó constantemente sus decisiones, sometió a consulta muchos de los cambios previstos), es evidente que no se democratizó ni se federalizó. Siguió siendo el ejecutor de las decisiones gubernamentales. Por ello, pueden diferenciarse dos niveles distintos de responsabilidad e injerencia en la toma de decisiones. Uno, formado por los funcionarios pertenecientes al COMFER, puso en marcha las diferentes iniciativas establecidas para la Radiodifusión. Pero el otro, superior, que podríamos denominar “el Gobierno” por tener origen en el entorno presidencial, decidió la posición final a adoptar, aunque ello implicara dar por tierra con las iniciativas anteriormente mencionadas.

A pesar de ello, es necesario mencionar que el organismo brindó un interesante apoyo a lo que puede denominarse la dimensión social de la radiodifusión, aunque constreñido a un papel más bien subsidiario y por ello insuficiente (incentivó a las radios universitarias, en cárceles y en zonas de fomento y frontera). Además, fue la única instancia que demostró algún grado de planificación para el sector, previendo de forma ordenada aunque injusta el otorgamiento de licencias de radio y televisión.

El Sistema Nacional y los ¿Medios Públicos?

Aunque el presidente fue sumamente expeditivo en el veto de la ley conocida como RTA (Radio y Televisión Argentina) no hizo lo mismo con el decreto 1005/99 firmado a último momento por Menem, verdadero visto bueno a la concentración y centralización. Días después de llegar al poder, de la Rúa vetó mediante el decreto 152/99, la ley 25.208, promulgada el 24 de noviembre de ese año, según Lopérfido, porque “la situación hace imposible ponerla en práctica”.

RTA pretendía crear una sociedad estatal no gubernamental, controlada por el Congreso, a cargo de la administración de ATC, Radio Nacional, el SOR, y la RAE. Entre otras cosas, la ley establecía que los medios de RTA no podrían publicitar alcohol, tabaco ni juegos de azar y debían emitir programas culturales y educativos. RTA se financiaría con dinero proveniente del presupuesto nacional, el 30% de lo que recaudara el COMFER y un fondo de “renovación tecnológica” formado por un porcentaje de lo que el Estado recaudase por la adjudicación de las licencias. Además, el organismo tendría en su estructura un Comité de Evaluación integrado por representantes de diversos orígenes.

A pesar de la “situación”, de la Rúa **crea** a través del decreto 94/01 de fines de enero del 2001 el Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP), también conocido como “Multimedios Oficial”, para integrar el SOR, Canal 7 y la Agencia de Noticias Télam. A su vez, se delegó en la Secretaría de Cultura y Comunicación el ejercicio de los derechos societarios que le corresponden al Estado Nacional por su participación en el capital accionario del Sistema.

Normalizar el espectro y perseguir la ilegalidad

Como se pone de manifiesto a lo largo del recorrido propuesto para la historia de nuestra radiodifusión, la ausencia de una política global, coherente y sostenida en el tiempo para la adjudicación de frecuencias de radio y televisión, sumada a la existencia de un marco legal discriminatorio de ciertos actores, desembocó en una configuración caótica del espectro radiofónico poblado de manera creciente por emisores ilegales o excluidos, pero también usufructuado por actores lo suficientemente poderosos como para decidir, por ejemplo, su potencia de emisión y evitar las correspondientes sanciones.

Ni bien asume el control del sector, el gobierno decidió normalizar el desorden del espectro radiofónico suspendiendo a través del COMFER todas las adjudicaciones hechas por la administración anterior, sobre todo las que Menem autorizó días antes de dejar el poder. Dio así lugar al proceso de análisis de 438 adjudicaciones que terminó en septiembre de 2000, del que resultaron confirmadas 157 licencias y revocadas 275. En el caso donde habían existido concursos, las revocaciones tuvieron que ver con deficiencias en los procesos de adjudicación, y en el caso de las adjudicaciones directas, las bajas estuvieron relacionadas, según el interventor López, con lo que se denomina usualmente “zona conflictiva” (aquellas donde la demanda de radios supera la oferta, motivo por el cual la asignación de frecuencias debe sí o sí ser por concurso⁵).

La segunda etapa de la normalización, concluida a fines de 2001, consistió en entregar provincia por provincia todas las radios que estuvieran en condiciones en las zonas no conflictivas, a partir de resolver aquello que estaba pendiente de adjudicación. En las provincias normalizadas, paralelamente a la entrega de licencias, se habilitó un registro de preinscripción cuyo objetivo final sería conocer la cantidad, localización, frecuencia y potencia de todas las emisoras.

La tercera y última etapa de normalización prevista por la gestión de López, nunca realizada, pretendía normalizar las restantes 17 zonas del país consideradas conflictivas, llamando en cada una a un censo de interesados para establecer si la asignación se haría de modo directo o por concurso. Aquellas radios que quedaran fuera de este plan no tendrían más remedio que esperar anualmente a que se abriera el registro para poder ingresar, o bien, “elegirían estar en la ilegalidad”. Para dar sustento a este proceso, De la Rúa firmó el decreto 883/01 que apareció en el Boletín Oficial el 12 de julio de 2001, modificatorio del 310/98, con el objetivo de “facilitar” la normalización de las FM⁶; y el COMFER presentó el 13 de julio la resolución 1138/01, con la nómina de los primeros 88 concursos públicos para la licitación de radios FM que habían sido anuladas en la primera parte del Plan de Normalización.

En el caso de las concesiones hechas para radios AM, la administración López no las anuló sino que siguió con el proceso de adjudicación. Se analizaron las impugnaciones y se realizó un segundo llamado a licitación porque el 80% había quedado desierto. Un decreto elevado por el COMFER en octubre al PEN, que finalmente no fue firmado, permitía la transmisión en red⁷ para las radios pero establecía seis horas de producción propia y local, de las cuales cuatro debían ser en horario central. En cambio, las repetidoras sí estaban autorizadas a emitir absolutamente toda la programación y no podrían insertar publicidad local, aunque esta excepción a la ley estaría limitada a emisoras instaladas en zona de sombra o donde no hubiera otra.

Más allá de estas medidas, el proceso de normalización estaba pensado para ser sostenido no sólo a través de la asignación de licencias, sino también por medio de la lucha contra la clandestinidad. Por ello el COMFER solicitó a la CNC (Comisión Nacional de Comunicaciones) el decomiso de aquellas radios que transmitían sin permiso y, en un intento por acotar el problema, el organismo emitió dos resoluciones. La resolución 500 del año 2000 reglamentó el sistema de denuncias, caótico durante mucho tiempo, y la 703 permitió al particular damnificado tener una copia certificada de la resolución que declara la clandestinidad y acudir ante un juez federal para que le ordene a la CNC el decomiso.

Los propietarios de medios privados, nucleados en ARPA, ARBO y ATA no se quedaron atrás. Hicieron el suficiente lobby como para que a fines de septiembre de 2001 comenzara a tratarse un proyecto de ley para penalizar las emisiones ilegales de radio y TV. Esta iniciativa se concretaría a partir de una reforma del Código Penal: penalizar las emisiones clandestinas y sancionar a los que posibiliten y/o realicen las conexiones no autorizadas. Si bien existe un vacío legal en este punto, las verdaderas intenciones de los propietarios de medios apuntan a eliminar de una vez por todas a aquellos emisores sin licencia y a reducir al mínimo la competencia. Este proyecto, a diferencia del de radiodifusión, obtuvo rápidamente dictamen de las Comisiones de Legislación Penal y Comunicaciones en el mes de octubre de 2001 y se aprobó por unanimidad sobre tablas en la Cámara de Diputados. Los licenciarios también lograron que Nicolás Gallo⁸ firmara una nota para que se intime a las empresas eléctricas del país a cortar el suministro de energía a las radios no autorizadas y que se advierta a las empresas para que no pauten publicidad en medios sin aval oficial.

Si estos fueron los cambios puestos en marcha para la esfera radial, la normalización en radiodifusión también debía comprender a la televisión y su expansión. Por eso el COMFER llevó adelante un censo para interesados en el servicio, con la intención de usar los datos relevados para confeccionar un nuevo plan técnico de frecuencias. El plan técnico comenzó a elaborarse oficialmente cuando el PEN firmó el decreto 1473/01 que levantó la suspensión impuesta en 1984 al plan anterior⁹, ordenando la realización de uno nuevo llamado Plan Nacional de Televisión, con el objetivo de licitar canales grandes y chicos para el sector privado. El plan técnico debía tener en cuenta a los inscriptos en el relevamiento, a las emisoras operativas, a las que tuvieran autorizaciones y a los actuales licenciarios.

El Nuevo Plan Nacional de Televisión fue presentado por Fernando de la Rúa el 15 de noviembre de 2001 y básicamente implicaba el llamado a concurso público para otorgar al menos 50 licencias para TV abierta en todo el país. La intención era licitar cuatro categorías de canales, según su potencia de emisión. Dicho Plan también apuntaba a reglamentar el funcionamiento de las redes de TV abierta, no autorizadas finalmente por ninguna regulación¹⁰, estableciendo Licencias Nacionales, Regionales y Locales¹¹ de TV. Para ello el país se dividiría en cinco regiones: Noroeste, Noreste, Centro-Cuyo, Patagonia y Buenos

Aires. Según el COMFER, la idea era modificar el actual sistema televisivo, con la oferta condensada en pocos oferentes, apostando a que los licenciatarios produjeran contenidos tentados por un mercado que se multiplicaría por 5 o más. Pero los empresarios del interior manifestaron su oposición a este plan al señalar que el proyecto sólo beneficiaría a los grandes grupos del sector.

Un proyecto más, convenios y gravámenes

El proceso para dar lugar a una nueva ley, comenzó a principios del 2000 cuando López anunció en el COMFER, junto con Lopérfido y Aguiar, que se iba a elaborar un anteproyecto de ley de radiodifusión. En marzo de ese año el secretario de Comunicación y Cultura¹², anuncia que en 3 o 4 meses habría una nueva ley que enviaría el PEN al Congreso luego de que el proyecto fuera consensuado con las entidades del sector. Sin embargo, su presentación pública no se hizo hasta el 25 de abril de 2001 y pasó un mes y medio más hasta que llegó al Congreso¹³.

La Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados, encargada de emitir dictamen para su tratamiento en el recinto, decidió convocar a una serie de audiencias públicas para debatir el proyecto¹⁴. En teoría éste fracasó por la falta de acuerdo en emitir dictamen por parte de la Comisión de Comunicaciones, aunque los asesores de los legisladores aseguraron de manera extraoficial¹⁵ que el fracaso se debió a que hubo intentos de “acuerdo por afuera”. Frase ambigua, que no autoriza más que a concluir que hubo presiones directas sobre los legisladores para impedir la sanción de una nueva ley.

Es evidente que si las reglamentaciones menemistas abrieron las puertas a la gran concentración, este proyecto fue funcional a esos mismos objetivos puesto que no desmontaba ni cuestionaba los cambios operados en la última década. Por el contrario, les otorgaba fuerza de ley. De modo que de haber prosperado hubiera sancionado cuestiones de hecho y dado estatuto legal formal a las maniobras permitidas¹⁶. La propuesta conservaba la estructura de propiedad vigente ya que la futura ley de radiodifusión no hubiera sido retroactiva. Los holdings no hubieran visto afectados sus intereses e incluso algunos podrían haber salido fortalecidos al poder constituir redes permanentes, imponiendo desde la Capital Federal un modelo que profundizaría la centralización y concentración monopólica.

Cabe agregar que la ambigüedad que padeció el ciclo vital del proyecto luego de ser presentado por el ejecutivo, responde a procesos burocráticos internos y como adelantáramos, a la existencia de dos niveles de funcionarios con injerencia en el sector. Por ello la propuesta tardó un mes y medio en llegar a Diputados, tiempo durante el cual, se le hicieron diversos cambios. Y por ello, el avance que significó la iniciativa de construir una propuesta para cambiar la ley de radiodifusión, fue erosionado por el contenido final de proyecto y el carácter ya analizado del resto de las intervenciones en el sector.

Esta ambigüedad y los vaivenes en la historia del proyecto, permiten relacionarlo claramente con el resto de las políticas adoptadas para el sector, haciéndolo aparecer como signo de un particular accionar. Al igual que en este caso, el resto de las políticas del Gobierno, también dieron lugar a procesos burocráticos y de lucha de intereses, tan complejos como los tejidos entorno del proyecto de ley.

Si entendemos que el objetivo del Gobierno era contar para el 2003 con un país normalizado desde el punto de vista de la radiodifusión, ello hubiera podido representar un avance si no fuera que esa meta se sumaba a una estrategia más vasta y coherente que puede deducirse enlazando sus políticas: la organización del sistema de medios para el control. En tanto sólo hubiera emisores en la legalidad, se llevara adelante la organización de todo el espectro radial, se licitaran nuevos canales y se los organizara según las licencias nacionales y regionales, el Gobierno podía quedarse tranquilo controlando los contenidos y manejando los medios públicos. Mientras, los grandes grupos de la comunicación podrían seguir realizando y expandiendo su negocio. Expansión que comenzó coartando una vez más cualquier posibilidad de legislar de modo ordenado y democrático en radiodifusión, continuó logrando la persecución de los emisores “ilegales”, la firma de los convenios de competitividad y la reducción del gravamen que los benefició y hubiera acabado, probablemente, con la regulación por decreto de las redes de radio y televisión en su favor.

En relación con el Convenio de Competitividad para incentivar al sector radial firmado en octubre de 2001 por el Estado Nacional, ARPA y 4 gremios, cabe destacar que el acuerdo preveía ventajas desde el Estado para con las estaciones radiales con licencia, permisos provisorios y empresas productoras de programación y contenidos (entre otras cosas se las eximía del pago del impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y se computaban como crédito fiscal para el IVA los aportes patronales). Como “contrapartida” ARPA se comprometía a preservar los niveles de empleo, generar crecimiento y poner al aire campañas contra la evasión impositiva. Como si estas concesiones no hubieran sido suficientes, las presiones de los propietarios de medios sobre el PEN directamente y a través del Ministerio de Economía rindieron sus frutos. Gracias al decreto 1522/01 obtuvieron la largamente ansiada reducción de los gravámenes que pagan por ley al Estado los licenciarios de servicios de radiodifusión. Para “incentivar el desarrollo de las empresas”, desde diciembre de 2001, la TV abierta y por cable pagan un 63% menos y los radios, entre un 50 y 66%.

Estos procesos demuestran en verdad quién terminó regulando las políticas para el sector, y cómo la cercanía entre los regulados más importantes y algunos funcionarios con relativa autonomía, logró beneficios puntuales para los propietarios de medios y frenó toda iniciativa que pudiera cuestionar su posición en el sector, aunque ninguna lo hiciera efectivamente (como la promesa nunca cumplida de habilitar a los radios comunitarias, ya fuera por ley o por decreto).

Continuismo y Control

La temprana impronta autoritaria que supuso el veto a la ley RTA podría haber sido reformulada por la administración de la Rúa con el plan de normalización puesto en marcha. Pero si bien este buscó y logró cierta transparencia, su legitimidad es cuestionable. El ordenamiento del espectro radiofónico comenzó a hacerse según la ley 22.285 con sus modificaciones, a la par de que paradójica y supuestamente se intentaba cambiarla y se la criticaba. Esto implicó dejar fuera, a pesar de las promesas, a un número importante de emisores.

En el caso de la televisión abierta, si la licitación de más canales en todo el país podía representar una posibilidad en la mejora de la maximización de coberturas y un camino para acabar con el centralismo y aumentar la diversidad de emisores, ello hubiera sido desaprovechado. La prueba de que estos objetivos nunca fueron buscados es que se los anuló de raíz con el llamado a concurso con un marco legal inadecuado y la ligazón de las futuras adjudicaciones al plan de Licencias Regionales y Nacionales, en desmedro de los canales del interior y los emisores no comerciales. Así, la estructura prevista para la explotación, continuaría sin cambios sustanciales.

En lo que respecta a los medios públicos, el reemplazo de RTA por el SNMP pone de manifiesto una actitud avasalladora de las decisiones legislativas. Este hecho ilustra tempranamente uno de los más importantes rasgos de su intervención en el área: las decisiones unilaterales, sin consenso legislativo ni partidario y con ausencia de debate público. Lo cierto es que la creación de lo que se dio en llamar el “Multimedios Oficial”, al igual que la “recuperación” de la señal de ATC¹⁷, no representó más que la negativa del Gobierno a perder el control sobre los medios estatales. Contrariando sus discursos pre-electorales, de la Rúa continuó la lamentable tradición de hacer de los medios públicos, instrumentos del gobierno de turno. El SNMP es un servicio público pero gubernamental, ya que depende directamente del Poder Ejecutivo y no posee instancia alguna, plural, colegiada e independiente que lo controle. No sólo no da cabida a la participación de la sociedad en general, sino que tampoco federaliza la radiodifusión pública ni prevé instancias de planificación. Podemos afirmar por eso que desde el inicio se manifestó la ausencia de una política concreta y definida dirigida a responder a los requerimientos y necesidades de lo “público”. Quizás por ello, a pesar del cambio de estética y dirección a que fueron sometidas las emisoras, su credibilidad aumentó poco y nada.

Si por un lado se buscó construir una imagen de eficiencia y claridad y se pretendió generar un debate siempre postergado por una nueva ley, por otro, las decisiones importantes se definieron a puertas cerradas y bajo la influencia de las presiones de los grandes grupos del sector, al tiempo que se continuó el ejercicio de contralor con el marco legal vigente. Debido a lo cual, podría decirse que detrás de esta

fachada de transparencia y prolijidad, lo que iba tomando cada vez más cuerpo era un continuismo imperturbable en materia de política comunicacional.

Ello permite comprender por qué al analizar cada una de las políticas consideradas, se puede detectar de qué manera se sumaba tarde o temprano a toda decisión tomada para la Radiodifusión, una medida que demostraba que el objetivo era mantener la estructura de poder existente, erosionando cualquier iniciativa que pudiera afectar los intereses de los grupos poderosos de la comunicación. De ahí que lo que finalmente quedó en pie de esta gestión fue la centralización en el PEN del manejo de la radiodifusión pública, un fallido intento de cambiar la normativa vigente, la normalización del espectro según un criticado marco regulatorio y el otorgamiento de beneficios puntuales como exenciones impositivas a los propietarios.

Por otra parte, se hizo evidente que el Gobierno no renunciaría al control del sistema. En ese sentido, desplegó una serie de políticas fiscalizadoras y de control. Este afán supervisor supuso, como hemos mencionado, dos maneras de tomar injerencia en los asuntos de la radiodifusión. De los funcionarios con poder suficiente para decidir sobre el destino del sector en función de la relación clientelística que mantuvieron con los grandes grupos como *Clarín* y *Telefónica*, se diferencian otros que esgrimieron cierto grado de planificación en función del mandato completo. Estas dos formas remiten, respectivamente, a la diferenciación establecida entre “el Gobierno” y el COMFER. A partir del accionar de estos dos niveles, es que puede decirse que las políticas de este período han estado impregnadas de cierta contradicción. Producto de que todas aquellas decisiones que contrarrestaran cualquier iniciativa del COMFER que afectara o pudiera afectar los grandes intereses de la radiodifusión, tuvieron origen en “el Gobierno”. Es decir, que cada vez que se lanzaba una política que intentaba algún tipo de avance en Radiodifusión, también se tomaba alguna medida compensatoria. Este doble movimiento dependió directamente de estos dos niveles de responsabilidad e injerencia, ya que dichos avances tuvieron origen en el COMFER, pero las presiones sobre el otro nivel con mayor poder, finalmente los erosionaron hasta hacerlos desaparecer. De ahí que sólo sobrevivieran las iniciativas “compensatorias”.

De esta manera se condenó a la esterilidad cualquier discusión y propuesta alternativa. Primaron las decisiones unilaterales, sin debate de ideas ni consenso, por ende, sin legitimidad. Por lo que las contradicciones existentes finalmente se revelaron como el predominio de una toma de posición conservadora, destinada a mantener el statu quo en radiodifusión. En síntesis, más de lo mismo.

Reflexiones finales: regula el regulado

El análisis de las Políticas de Radiodifusión del Gobierno de la Alianza ha puesto de manifiesto un accionar que en lo fundamental supuso la continuidad del liberalismo comunicacional existente matizado

por ciertas dosis de transparencia y prolijidad planificatoria. Partiendo de esta caracterización, puede concluirse que no se promovieron la participación ni el acceso igualitario y universal a la información, por tanto, no se democratizaron las comunicaciones ni se intentó hacerlo. Este accionar se enmarca en un legado histórico caracterizado por la ausencia de políticas públicas claras para el sector. Se ha verificado en general un ordenamiento de medios donde se privilegia un sistema de interés público motorizado por emisores privados guiados por la lógica del lucro. Este armazón ideológico en la materia que se profundiza con Menem es continuado por de la Rúa.

Sin embargo, el análisis de la intervención del Gobierno en el área permite poner de manifiesto quiénes fueron los verdaderos reguladores y re-reguladores de la Radiodifusión durante este período: los grupos poderosos de la comunicación encabezados por los hegemónicos *Telefónica* y *Clarín*. No sorprende que fuera así si tenemos en cuenta que forman parte del bloque en el poder y, más concretamente, de su fracción hegemónica (por ser la información, su mercancía principal, elemento de renta financiera). El bloque, a través de esta fracción, rigió los destinos económicos de la administración De la Rúa. Por eso es que de modo paralelo y coherente con la exacerbación del modelo neoliberal rentístico-financiero, pretendió para la radiodifusión la profundización del modelo de subordinación política y obediencia al mercado.

Se comprende así el fracaso del proyecto de ley. No porque cuestionara e intentara revertir las estructuras de poder del sector, ni porque se opusiera a sus planes futuros, sino porque no contentaba todas las aspiraciones de los poderosos de la radiodifusión local. El fracaso estuvo condicionado por la lucha librada al interior de dicho grupo por mayores cuotas de poder, ya que la hegemonía “compartida” por los dos holdings más importantes del país se demostró frágil por sus recelos y se vio imposibilitada de consensuar una línea de acción. Está en juego el negocio de la posible concurrencia de servicios y cada uno desea la mejor tajada.

Por el momento, pareciera que el lobby para el logro de regulaciones puntuales que favorezcan sus intereses, sigue siendo la vía elegida por los actores poderosos para lograr sus objetivos: redes de radio y televisión, reducción del gravamen y penalización de las emisiones clandestinas de radio y TV. En estos dos años, es evidente que no se modificó la cercanía entre regulador y regulado, sino que parece instalarse con la naturalidad con que el lobbying de las empresas y grupos poderosos del sector se apropia de los organismos reguladores y privatiza la función pública para la consecución de sus objetivos. Esta apropiación no se dio en el período considerado de modo directo sino a través de algunos funcionarios. Lo cual revelaría una particular relación entre un bloque de funcionarios con poder y relativa autonomía y los grandes actores de la radiodifusión que permitió a estos ejercer progresiva presión en función de sus intereses, para finalmente terminar decidiendo los términos de la regulación. Por otra parte, también a

diferencia de la administración anterior, se observa una cierta apertura cultural que no cuestionó sin embargo lo esencial de la política comunicacional existente y una orientación explícita para la radiodifusión que, aunque acabó siendo moldeada por las presiones de los grupos dominantes, no puede ser definida como de simple subordinación.

Desde el comienzo, con el veto de la ley RTA de la Rúa explicitó su objetivo: conservar los privilegios existentes a cambio de fiscalizar los contenidos y los medios públicos. Por eso lo único que puede rescatarse de su gestión, debido al accionar de algunos funcionarios del COMFER, es cierto impulso dado a la radiodifusión a través de la apertura de radios en escuelas de frontera, el intento, no la propuesta, de cambiar la ya obsoleta ley 22.285 y la intención de normalizar el espectro aunque no la forma elegida. Fue justamente dicho proceso de normalización iniciado bajo el paraguas de la ley de radiodifusión de la última dictadura, lo que claramente puso de manifiesto los límites de la política de este gobierno: desde el vamos estuvo claro que lo esencial del modelo comunicacional no se discutiría al tomar como válido para la gestión del sector un marco legal ilegítimo. De la misma manera, puede decirse que dicho proceso es el más claro ejemplo que avala la caracterización de continuismo para las acciones aplicadas al sector.

Frente a estos hechos y a la relación clientelística y cómplice del Gobierno y la clase política en general con el bloque en el poder, de nada sirvieron la fachada de eficiencia y transparencia buscada ni las muestras de planificación consciente. Es más, en estas condiciones, es prácticamente imposible pensar en planificación y mucho menos en una coherente implementación de políticas públicas. Que el regulador comparta su poder con el regulado, da por tierra con la posibilidad de autonomía estatal en la gestión y administración del espectro, ya que esta privatización de la función pública que implica un retroceso en la autonomía estatal, supone que aquellos que ya tienen el poder económico sumen progresivamente el poder político, haciendo cada vez más evidente que vivimos en una democracia formal de interés privado. Lo cual explica, al menos en parte, las limitaciones de este Gobierno y del Legislativo desde el retorno de la democracia, para imponer a los dueños de la comunicación no ya una ley de radiodifusión democratizadora, sino un simple pero necesario debate público y plural que comprometa a la ciudadanía en la definición de su sistema de medios.

Por ello, podemos finalizar diciendo que luego de un período de transformaciones estructurales en la relación Estado – Sociedad – Medios, los dos últimos años del siglo XX no vienen más que a continuar y cristalizar por la vía de la no-regulación o la re-regulación, las tendencias más negativas instaladas durante los últimos 25 años en la Radiodifusión. El sector recibe por ello al nuevo milenio, en el marco de una creciente dependencia del poder político y económico, un recrudecimiento de la centralización y una feroz concentración y extranjerización de la propiedad de los medios.

1 Inmediatamente interviene y designa nuevos directores para ATC (Juan Carlos Abarca), Radio Nacional (Cella), Télam (Pouzá) y el COMFER (Gustavo López). Darío Lopérfido es nombrado Secretario de Cultura y Comunicación.

2 A través de este documento el COMFER se vinculó al Plan de Modernización del Estado.

3 Elaborada en octubre de 2000.

4 La venta de *Azul* supuestamente dependió de una resolución del COMFER que dejó en claro que Telefónica Media violaba la norma que impide a una misma empresa poseer dos canales de TV abierta en la misma área de cobertura. Pero en realidad dicha medida se dictó recién a hacia fines de 2001, debido a las revelaciones de una investigación de Defensa de la Competencia.

5 En ese momento, según la CNC, en el país había 17 zonas definidas como conflictivas, para las cuales la cantidad de frecuencias disponibles era mucho menor a las presentaciones que se habían hecho por el régimen de adjudicación directa. Por tanto era imposible que el COMFER menemista hubiera resuelto válidamente por adjudicación directa, ya que lo que había por otorgar era mucho menor a la cantidad de presentaciones.

6 El decreto 310/98 facultó al COMFER para adjudicar licencias de FM mediante concurso público, para las estaciones de las categorías A, B, C y D; y bajo la forma de adjudicación directa para las de categorías E, F y G. Las reformas más importantes vía decreto 883/01 son: derogar los artículos que disponían el cese de transmisiones a aquellas emisoras no autorizadas y su sanción, y que impedían a aquellas radios con Permiso Precario Provisorio acceder a la adjudicación de licencias durante la primera parte del régimen de normalización, cancelando su permiso; establecer que las radios de alta potencia seguirán siendo asignadas por concurso público igual que las de baja en aquellos lugares donde no sea posible satisfacer la demanda, ya que el Poder Ejecutivo reasume la facultad de adjudicar por decreto, luego del concurso público correspondiente, las categorías A y B, mientras que las C y D las adjudica el COMFER con la intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación, las E, F y G las adjudica también el COMFER previa intervención de la Secretaría General de la Presidencia; y retirar la prórroga sucesiva por períodos de 5 años, de modo que las radios se adecuarán a los 15 años previstos por la ley pudiendo extenderse a 10 años más.

7 Autorizada por el decreto 1005/99, nunca reglamentado ni derogado.

8 Nicolás Gallo ocupó en un primer momento el cargo de Ministro de Infraestructura y Vivienda; luego fue nombrado Secretario General de la Presidencia.

9 El Plan Nacional de Radiodifusión del último gobierno de facto fue suspendido, al igual que el llamado a nuevos concursos, hasta tanto se sancionara una nueva ley de radiodifusión, por el decreto 1151/84 firmado por Alfonsín.

10 De la Rúa tuvo en consideración desde septiembre de 2000 un decreto que reglamentaba el funcionamiento de las redes de TV, lo que demuestra que sus intenciones en favor de las mismas estuvieron definidas tempranamente y el objetivo era lanzarlas junto a las nuevas adjudicaciones de TV abierta.

11 Las Licencias Nacionales autorizarían a un canal de cabecera a tener 12 repetidoras en 5 regiones del país (3 de las cuales elegiría el COMFER en zonas a fomentar) siempre y cuando tuviera 50% de producción propia, 60% de producción nacional, emitiera un mínimo de 10 horas semanales de ficción y las estaciones o repetidoras asociadas tuvieran la obligación de producir un mínimo de 10 horas semanales y ceder espacios para el sistema educativo y las provincias. Estas repetidoras asociadas, a su vez, podrían tener repetidoras en sí mismas. Los requisitos eran menores para una Licencia Regional: 30% de producción propia, 5 horas semanales con artistas locales y una hora de ficción. El canal que cumpliera con estos requisitos podría expandirse dentro de la región en la que estuviera establecida su emisora de cabecera, colocando 6 repetidoras (cinco a elección y una donde el Estado le indicara). Para la Licencia Local se subían los requisitos de producción propia a 20 horas semanales.

12 Entre Lopérfido y Gallo se estableció una puja interna por el control del sector Comunicaciones, ampliamente reflejada en la prensa, que se evidenció en abril de 2001 y acabó a principios de mayo cuando se nombraron los directores del Multimedia Oficial. Podría decirse que Gallo aumentaba su poder en la medida en que la Alianza se diluía. Con su quiebre definitivo y a un mes de la llegada de Cavallo al gobierno, de la Rúa comenzó una reorganización de gabinete que acabó por otorgarle a Gallo la responsabilidad de elaborar la estrategia de comunicación del Gobierno y manejar la difusión de sus actos. A partir de ese momento la Subsecretaría de Comunicación a cargo de Ricardo Rivas, que dependía de la Secretaría de Comunicación y Cultura, pasó a depender de la Secretaría General de Presidencia, a cargo de Gallo. Quien además pasó a coordinar el accionar de las secretarías de Estado que dependen directamente de la Presidencia (Lucha contra la Drogadicción, Turismo, Comunicación y Cultura y Legal y Técnica). El avance de Gallo significó el triunfo de los delarruistas históricos sobre el grupo “sushi”, liderado por “Antoñito” de la Rúa e integrado por Lopérfido. Gallo pasó además a dominar el control del COMFER y Lopérfido, el perdedor, tuvo que conformarse con ser secretario de Cultura y coordinador del SNMP. Por otra parte, a fines de octubre se anunció por Boletín Oficial que todos los proyectos, mensajes y decretos de todos los ministerios pasarían por la Secretaría General.

13 En ese entonces se rumoreó que el proyecto nunca salió del Poder Ejecutivo ni llegó siquiera a la Secretaría Legal y Técnica. Pero antes de llegar al Congreso, la iniciativa tuvo tres aportes de la Secretaria General de la Presidencia. El primero tiene que ver con la formación del directorio de la Conarte (organismo que reemplazaría al COMFER). Originalmente el según el proyecto, tenía tres miembros dispuestos por el PEN, uno nombrado por Diputados y otro por Senadores; eso se modificó por cinco directores nombrados por el PEN más la creación de una Comisión Bicameral de Seguimiento formada por un Diputado y un Senador. El segundo cambio tuvo que ver con la cuota de pantalla que establecía que cada canal o red tenía que adquirir 6 películas por año. Se incorporó la posibilidad de cubrir la cuota con dos telefilmes, películas especialmente filmadas para televisión. Y el último cambio supuso eliminar la reglamentación acerca de las licencias nacionales y regionales. El planteo fue que como no todas las regiones pueden cumplir con las mismas obligaciones, eso se establecería en el decreto reglamentario

(más fácil de modificar) y no en la ley. (Para más detalles, ver Bases para el Anteproyecto de Ley de Radiodifusión, Cap. VI DE LAS REDES).

14 La composición de la Comisión al momento del tratamiento del proyecto era la siguiente: Pedro Calvo presidente (U.C.R.), 1° vicepresidente María Susana Mayans (P.J.), 2° vicepresidente Arturo Etchevehere (U.C.R.), secretarios Angel Geijo, M. Graciela Ocaña y Pablo Fontdevila. Entre los 24 vocales podemos mencionar a Juan Pablo Baylac, Luis Brandoni, Irma Parentella, Alberto Pierri, y Héctor Polino, entre otros.

15 “Diputados no sacó la ley por presiones de los grandes medios”, en RT-a, Ed. 65, Buenos Aires: noviembre de 2001, p. 4.

16 El proyecto conservaba la transferibilidad y multiplicidad de licencias (mantenía el tope de 24 con un máximo de 12 licencias para los servicios de TV abierta aunque prohibía más de una estación de TV por área de cobertura); se permitía las redes permanentes y transitorias que, habilitadas por Menem, consagraron la existencia de algunas cadenas, básicamente, una con cabecera en Canal 11 y otra más pequeña con cabecera en Canal 9. En lo que respecta a nuevos aspectos considerados por el proyecto, si bien es cierto que se levantaba la prohibición al sector privado no comercial para ser sujeto de radiodifusión, se excluía a las cooperativas de servicio público en un intento por mantener fuera del sector a las telefónicas por cinco años.

17 El interventor del COMFER desistió en marzo de 2000 del juicio en el que el Estado Nacional insistía con la venta de la señal 7 y su reemplazo por el canal 4 (frecuencia de TV de baja potencia con alcance sólo en Buenos Aires). A través del decreto 1022/95 se había dispuesto la privatización del canal estatal y el cambio de frecuencia, para la posterior venta de la señal. Con el desistimiento judicial, se recuperó la señal aunque el Gobierno nacional no derogó, a pesar de sus promesas, el mencionado decreto que tampoco se implementó.