

PUNTOS DE ALIENTO

Presidencia de la Nación

HACE 30 AÑOS, LA CLASICA MANEJADA POR UN

LA COMUNICACIÓN PÚBLICA COMO ESPECTÁCULO

ADRIANA AMADO (ED.)

infocidadana



Konrad Adenauer Stiftung

CRISTINA LIBERTAD

LA COMUNICACIÓN PÚBLICA COMO ESPECTÁCULO

Relatos de la Argentina
del siglo XXI

Adriana Amado (ed.),
Belén Amadeo, Mónica Baumgratz,
Martín Becerra, Álvaro Herrero,
Carlos March, Hernán Maurette,
Sergio Mohadeb, Eleonora Rabinovich,
Silvio Santamarina, Raquel Tarullo,
Silvio Waisbord

LA CUESTIÓN DE LOS MEDIOS (O LOS MEDIOS EN CUESTIÓN)

4

[ADRIANA AMADO, CIC]

El siglo XXI trajo una revisión del lugar que ocupan los medios de comunicación en el escenario político, en una tendencia que tiene algo de paradójica. A la par que los públicos se van alejando de los medios informativos masivos y fortaleciendo la comunicación más simétrica de las redes para intercambiar información, muchos gobiernos de Latinoamérica impulsaron cambios importantes en los sistemas de medios tradicionales. En nombre de la pluralidad y la diversidad de voces, varios gobiernos emprendieron cambios legislativos para el sistema de medios que a mediados del siglo XX con especial impulso a medios estatales y comunitarios, con la promesa de subsanar los desequilibrios de la concentración mediática y la mercantilización de la información. Sin embargo, la primera década del siglo deja resultados dispares en los diversos países que aplicaron las reformas, a veces alejados de las promesas que los alentaron. Varios Estados latinoamericanos tomaron las iniciativas de organizaciones de base para incluirlas en la discusión de las normas relacionadas con los medios que resultaron en la ley de radiodifusión comunitaria en Uruguay, las constituciones de Bolivia y Ecuador y la Conferencia Nacional de Comunicación en Brasil.

En el caso argentino, la intervención estatal no se limitó a políticas de regulación para equilibrar el juego de fuerzas del mercado, sino que configuró un sistema dependiente del Estado, en la medida en que se convirtió en el principal financiador y ente de control. Este punto es uno de los mayores impactos al sistema en la medida en que una parte creciente de medios, periodistas, publicistas, productores audiovisuales, proveedores de servicios asociados, dependen financieramente del Estado, directa o indirectamente; y regulatoriamente, en la asignación de licencias, autorización de operaciones, control de contenidos, administración de sanciones. Junto con la regulación del sistema mediático se dio un aumento del uso de los medios como vehículos de difusión para la comunicación de gobierno, que se mide en la creciente asignación de dineros públicos en la pauta de publicidad oficial o el desarrollo de vehículos de difusión estatales.

Paradójicamente, esa preponderancia que los gobiernos dieron al control e inversión en medios tradicionales ocurre en el siglo en que estos están en una crisis que define identidad, funciones sociales, vínculo con los públicos y financiamiento de los contenidos. Cuando los diarios consolidados declaran pérdidas de ventas y achican drásticamente sus plantas, el Estado fomenta la creación de diarios. Cuando la televisión enfrenta una competencia por la atención de las audiencias en las plataformas virtuales, el Estado financia medios, contenidos y productoras y prohija la creación de nuevas señales suponiendo que la multiplicación que permite la transmisión digital se corresponde con una multiplicación de las audiencias. El periodista José Natanson habla de una triple crisis de los medios: una crisis tecnológica global que “cambia a toda velocidad la forma en que se conciben los medios, su relación con el público y los procesos de construcción de la noticia”; ideológica regional, en tanto “el ascenso de líderes de izquierda que generó tensiones inéditas en la relación con los medios de comunicación” (Natanson, 2014, p. 50). A esas crisis agrega como tercera la local entre el gobierno argentino y el Grupo Clarín, conglomerado de medios de comunicación, que marcó la reconfiguración del sistema total con esa disputa en particular.

La primera década del siglo deja un mapa de medios del continente con grandes grupos y nuevos medios estatales, con dispar calidad en la nueva producción mediática que no logró revertir la distribución de la audiencias. La saludable intención de crear medios públicos no fue apoyada en un régimen que garantice la independencia y sustentabilidad de funcionamiento. Esta falencia que diferencia los medios estatales latinoamericanos de los públicos europeos, que se suelen poner como modelo, y no fue subsanada con las últimas reformas, sino más bien todo lo contrario. En el caso argentino, la administración y el control quedan en mano del Estado sin que existan mecanismos de contralor ciudadano ni de organismos independientes ni para los medios ni para el propio Estado en su rol de empresa de medios, a tal punto que se instituye una Defensoría del Público pero que elige el Poder Ejecutivo.

El especialista Eugênio Bucci sostiene que la regulación es una exigencia estructural de la sociedad de mercado para proteger la competencia saludable entre empresas y prohibir la formación de monopolios y oligopolios que perjudicarían la pluralidad del debate público. Mientras Estados Unidos y Europa organizaron estos aspectos antes de mediados del siglo pasado, en el continente hay “todavía un déficit democrático, un punto de atraso que espera claridad de la sociedad y una acción esclarecida del Poder Legislativo” (Bucci, 2012, p. 81).

Como advierte el académico Valerio Fuenzalida, “[u]no de los problemas centrales de los medios públicos en Latinoamérica es que los gobiernos conciben a la información como una herramienta de propaganda. Consideran que hay una sola verdad y que son ellos quienes la tienen”.³⁵⁹ Esta perspectiva comunicacional es incluso defendida por algunos académicos que en los últimos tiempos han demonizado la posición de los medios al asignarles un poder extremo. La cercanía de estos intelectuales al poder ha instalado en el gobierno esta concepción que resume Silvio

359 Darío Mizrahi, “Las TVs públicas que lograron ser independientes”, diario *Infobae*, 8/12/2012, en <http://america.infobae.com/notas/62846-Las-TVs-publicas-que-lograron-ser-independientes>.

Waisbord como “obsesión por abrigar al periodismo querendón, financiar medios propagandísticos, denostar noticias adversas, y gastar sumas astronómicas en campañas”,³⁶⁰ sin que semejantes prácticas se fundamenten en evidencia empírica ni justificaciones técnicas.

Estas políticas no tienen en cuenta la pérdida de centralidad de los medios masivos por su tendencia declinante como formadores de opinión y por la nueva ecología mediática que permiten las redes de tecnologías descentralizadas. Los datos de la encuesta continental que realiza el Latinobarómetro (2010) muestran que entre 1996 y 2010 los medios masivos fueron perdiendo lentamente su lugar como fuente de información política, especialmente los gráficos, en pos de la comunicación interpersonal, que es justamente la que facilitan las tecnologías de la comunicación. El mismo informe mostraba la importancia creciente de la comunicación interpersonal a través del móvil, que aunque se ha vuelto un canal imprescindible de comunicación, sigue padeciendo limitaciones de infraestructura y tarifas caras. En este contexto, el Estado argentino se preocupó más por la gratuidad del espectáculo televisivo y deportivo que por el acceso universal a la conectividad.

La relevancia dada al sector audiovisual se evidencia no solo en que la ley para ese sector se presentó a la sociedad como “ley de medios”, sino en que su sanción y aplicación fue un eje de comunicación. Y en que las principales inversiones del Estado fueron para la producción de contenidos para el sector privado audiovisual, que también recibió la mayor parte de la pauta publicitaria. Todo lo cual plantea que el problema de la concentración no es solo una cuestión de propiedad sino, y sobre todo, de financiamiento. Ese punto sigue siendo el punto ciego del debate público.

360 Silvio Waisbord, “El poder de los medios”, diario *La Nación*, 31 de agosto de 2011, en <http://www.lanacion.com.ar/1402104-el-poder-de-los-medios>.

4.1 La crisis y los medios

Aunque muchos insisten en ubicar la crisis en la relación poder y medios en 2008, las decisiones del gobierno no se explicarían sin analizar el contexto del cambio de siglo y la crisis de 2001. Cuando en diciembre de 2001 las cámaras de la televisión mostraban manifestaciones populares en las calles argentinas que se agrupaban alrededor de la consigna “Que se vayan todos”, no se estaban refiriendo únicamente a los políticos. Hacia mediados de la década del 90, los índices de imagen positiva de la prensa argentina superaban el 60%, lo que la ponía en una posición excepcional con relación a mediciones similares en el resto del mundo (en Chile, por caso, el índice de confianza en los periodistas rondaba en el 35%, rango similar al de la prensa estadounidense). Luego de la crisis, los medios obtuvieron sólo un 27% de aprobación, con una leve recuperación hacia 2005 (Amado, 2006, p. 51) que indicaba un clima propicio para redefinir el lugar de los medios en el sistema.

Los medios argentinos no escapan a la crisis de confianza que registraron en todo el mundo, y parte de ello tiene que ver con el desarrollo de un periodismo del escándalo político que se presentó como periodismo de investigación. En contextos de poca transparencia informativa, con dificultades de acceso a los documentos públicos y sin mecanismos de rendición de cuentas, el periodismo no puede desarrollar un rol de fiscalizador del poder. Junto con algunos sonados casos de periodismo de investigación, la prensa también tuvo numerosos casos de periodismo de no investigación que ignoró las cuestiones de las que no era conveniente informar, en atención a velados compromisos con el poder político o económico propios de patrimonialismo mediático.

La buena imagen de los medios en los años noventa tuvo mucho que ver con un periodismo que se animó a investigar a ciertos personajes y develar mecanismos del poder, aunque mucho de eso se publicara en libros y no en la prensa. Una referencia del fenómeno es que aparecieron colecciones temáticas en las editoriales, de las que fueron emblemáticas las de Sudamericana y Planeta, las mayores editoriales del país. A pesar de que

la mayoría de los autores de estas investigaciones eran periodistas destacados en sus medios de referencia, fue en libros que difundieron sus trabajos de fuerte repercusión pública, que abarcaron un arco muy amplio de temas, con también variada profundidad investigativa.³⁶¹

La debilidad creciente de la prensa de este siglo se evidencia en que salvo excepciones, no hubo grandes investigaciones periodísticas dirigidas al poder. Si hubo un desarrollo de la crónica de temas sociales que eventualmente involucra alguna institución, pero si aparece el poder político y económico lo hace en segundo plano. Más alineadas al periodismo de investigación desarrollado con método y a lo largo del tiempo están las investigaciones del periodista Hugo Alconada Mon, quien más sostenidamente investigó estos años a los últimos cuatro gobiernos.³⁶² Al revés de ese periodismo que se presenta en la solapa como de investigación pero que no hace más que transcribir causas y expedientes facilitados para su divulgación, sus datos se convirtieron en parte de causas que están abiertas en la justicia y que involucran a los máximos funcionarios.³⁶³

361 Entre los títulos más sonados de autoría de periodistas de medios importantes que pueden citarse: *Asalto a la ilusión*, de Joaquín Morales Solá; *Venta de armas* de Daniel Santoro; *El burgués maldito. La historia secreta de José Ber Gelbard*, de María Seoane; *Malvinas, la trama secreta*, de Oscar Raúl Cardoso, Ricardo Kirschbaum y Eduardo van der Kooy; *La mafia del oro*, de Marcelo Zlotogwiazda; *Narcogate*, de Román Lejtman; *Robo para la corona*, de Horacio Verbitsky; *El otro, biografía no autorizada de Eduardo Duhalde*, de Hernán López Echagüe; *El cazador. La historia secreta de los negocios de Juan Navarro y el grupo Exxel*, de Silvia Naishtat y Pablo Maas; la serie *Los dueños de la Argentina*, de Luis Majul, entre otras.

362 Las investigaciones fueron apoyadas y difundidas desde el diario *La Nación* y están publicadas en Alconada Mon, Hugo (2009), *Los secretos de la valija: del caso Antonini Wilson a la petrodiplo-macia de Hugo Chávez*, Buenos Aires, Planeta; Alconada Mon, H. (2011), *Las coimas del gigante alemán*, Buenos Aires, Planeta; Alconada Mon, H. (2013), *Boudou-Ciccione y la máquina de hacer billetes*, Buenos Aires, Planeta.

363 Otra continuidad de trabajo la tuvo Luis Majul, que siguiendo la serie de libros *Los dueños de la Argentina* que escribió en los noventa, en los años recientes publicó dos libros con las biografías de los presidentes Kirchner que se convirtieron en un éxito editorial de la década, lo que confirma que la falta de investigación no se debía a desinterés del público. Majul, L. (2009), *El dueño. La historia secreta de Néstor Kirchner, el hombre que maneja los negocios públicos y privados de la Argentina*, Buenos Aires, Pla-

Este contexto también confirma un cambio importante de la posición relativa de los medios, que ya no llevan la iniciativa para investigar el poder del que dependen sus licencias, sus marcos legales, sus ingresos publicitarios. De ahí que los medios terminaron dependiendo además, como analizaba Waisbord (1997), de fuentes que por arrepentimiento o cambios de los vientos políticos “deciden levantar la alfombra y mostrar la basura; otros, quizá menos implicados, hacen política a través de los medios. Son informantes porque tienen información de primera mano. Ofrecen lo que los reporteros no tienen: la autoridad para presentar los hechos y la verdad basados en la experiencia directa”.

En una nota donde la periodista Laura Di Marco preguntaba por qué hubo poco periodismo de investigación al poder en este siglo, el periodista Jorge Fernández Díaz opinó que “[n]o hay vocación de investigar a Kirchner sencillamente porque muchos [periodistas] fiscales de los noventa hoy se convirtieron en abogados defensores. Y, para peor, en defensores de oficio”.³⁶⁴ En la misma nota el sociólogo Luis Alberto Quevedo, director de Flacso, sostiene que el posicionamiento del periodismo frente a este gobierno habla del clima de esta época: “Nunca antes los periodistas se ocuparon tanto de sí mismos y de producir acusaciones mutuas por su posición ante el gobierno K [Kirchner] como en estos últimos tres años”. Pero limitar la falta de iniciativa de los medios a la investigación a la supuesta antinomia entre periodistas militantes y corporativos es cargar la responsabilidad al eslabón más débil de la cadena, como se analizó en el capítulo 3.

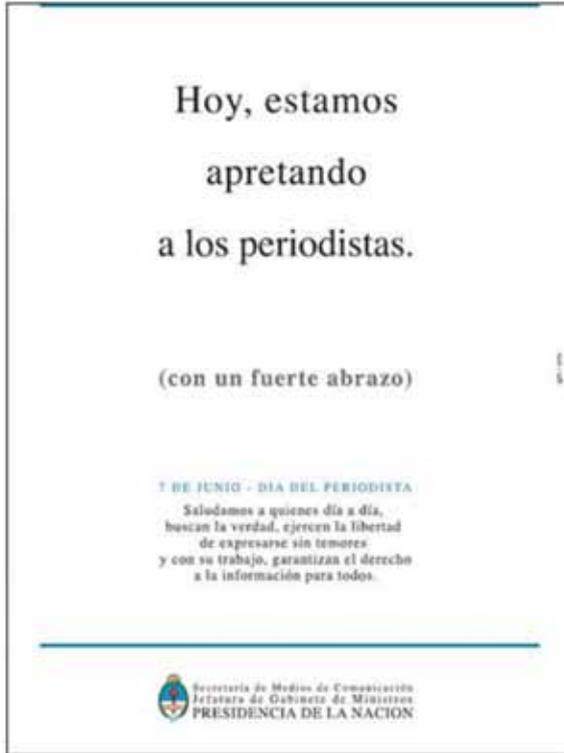
neta; Majul, L. (2011), *Él y ella*, Buenos Aires, Planeta. Para entonces se había publicado una biografía de Néstor Kirchner de Walter Curia (*El último peronista*, Buenos Aires, Sudamericana, 2006, actualizado en 2010). El libro *Wiki-media-leaks* de Becerra y Lacunza (2012) analiza los cables que involucran a los gobiernos latinoamericanos, especialmente en su vínculo con los medios.

364 Laura Di Marco (2007), “En primera persona: del periodismo de investigación al relato testimonial”, diario *La Nación*, Suplemento Enfoques, edición domingo 7 de enero de 2007, en <http://www.lanacion.com.ar/873171-en-primera-persona-del-periodismo-de-investigacion-al-relato-testimonial>.

Contar la historia de manera contrafáctica es una tentación porque permite reescribir las escenas para presentar los cambios en el sistema de medios como una iniciativa gubernamental que elige la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sancionada en 2009 como un hito de la gestión del gobierno de Cristina Fernández. Para eso necesita poner como punto de inflexión de las relaciones con los medios el conflicto de 2008, aunque hay pocas evidencias de que hubiera un quiebre con relación a los años anteriores.³⁶⁵ No solo porque existen manifestaciones de las asociaciones periodísticas y las entidades empresarias que dan cuenta de que la situación tensa del gobierno con los medios era anterior, sino que implica desconocer, por un lado, la acción que venían desarrollando muchas entidades desde hacía mucho tiempo y que fueron citadas como antecedentes de la Ley 26.522; y, por otro, que el propio gobierno era impulsor de la tensión que acusaba.

Es de 2005 un aviso de salutación a los periodistas en el día en que se celebra en Argentina el Día del Periodista, con que el PEN buscaba parodiar las críticas que los periodistas hacían a las presiones del gobierno ya para entonces. La Secretaría de Medios publicó una pieza publicitaria en los principales diarios que decía “Hoy, estamos apretando a los periodistas (con un fuerte abrazo)”, jugando con la ambivalencia de la expresión “apretar”, que según la octava acepción del *Diccionario de la Real Academia* es: “Acosar, estrechar a alguien persiguiéndole o atacándole”, uso muy común en el lenguaje coloquial rioplatense. De esa manera intentaba ironizar las quejas que ya para esa época estaba recibiendo de medios y periodistas.

365 De hecho, un mentado informe de la UBA que determinó la disposición de habilitar los observatorios de medios fue un informe para la prensa que no fue publicado a la fecha. Amado Adriana, Nicolás Rotelli. Ponencia “La investigación de medios en situaciones de conflicto: supuestos y aportes”. 10° Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP y UCC, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

Ilustración 1: Aviso para el Día del Periodista del 7 de junio de 2005

Ese mismo día, el secretario de Redacción del diario *La Nación*, Jorge Fernández Díaz, señalaba: “Es innegable que la llegada de [Néstor] Kirchner a la Casa Rosada produjo cambios en el periodismo nacional. El Gobierno tiene para cada medio una pauta publicitaria, un negocio, un castigo. Divide entre amigos y enemigos y discrimina con la información. Otorga primicias oficiales a los que son complacientes y deja fuera de la información a los díscolos. Y a veces llama a un periodista progre que se atreve a la mínima crítica y le pregunta: ‘¿Por qué le estás haciendo el juego al neoliberalismo?’”. Una curiosa imputación ideológica que yo no había oído en mis veinticinco años de trinchera periodística”.³⁶⁶ Seis

366 Jorge Fernández Díaz, “Pecados y virtudes del periodismo”, diario *La Nación*, 7/6/2005, en <http://www.lanacion.com.ar/710685>.

meses antes, el mismo periodista había publicado la rutina que mucho después fue confirmada por ese jefe de Gabinete en otras entrevistas:

Todas las mañanas, alrededor de las 8, el Presidente y su jefe de Gabinete se sientan a leer juntos los diarios nacionales y extranjeros. Es un ritual inquietante que suele durar una hora y que está lleno de comentarios feroces, párrafos recitados en voz alta, intercambio de elucubraciones, rabiets íntimas y nerviosas llamadas telefónicas para pedir a un funcionario una explicación o para darle a un ministro una reprimenda. Néstor Kirchner es temible cuando la realidad publicada lo contradice. Tiene una habilidad extraordinaria para detectar las fuentes anónimas echándole un solo vistazo a una nota y posee una extraña paranoia que convierte la casualidad, el error o el simple ejercicio de la verdad informativa en fantásticas conspiraciones.

Luego, durante el día, exigirá ser informado cada hora de lo que se escribe en las agencias noticiosas y lo que se dice en la radio y en la televisión. Trabaja con el televisor encendido y pide estrategias para instalar tal o cual tema, o para bajarles línea a los periodistas, y exige que sus colaboradores llamen a los columnistas radiales o televisivos y les recriminen personalmente algún comentario o la puesta en el aire de determinada nota. Son llamadas persuasivas. El gobierno nacional es uno de los más importantes anunciantes de la Argentina y aplica premios y castigos con la publicidad oficial. La política mediática es la más eficiente política de Estado de la administración Kirchner.³⁶⁷

No puede entenderse la transformación del sistema de medios y su reestructuración financiera sin repasar la crisis generalizada de los medios y sus vínculos oscilantes con el poder en la primera década del siglo XXI. Ninguno de los cambios impulsados en Argentina en 2009 hubiera sido posible sin la acomodación del sistema de medios, producto de las políticas públicas previas. Tampoco se comprendería la centralidad que tuvo durante cinco años en la comunicación gubernamental la ley que reordenaba la propiedad de los medios audiovisuales sin entender que fue parte

367 Jorge Fernández Díaz, “Cuando Kirchner no puede editar la realidad”, diario *La Nación*, 9/1/2005, en <http://www.lanacion.com.ar/669817>.

de ese juego de fuerzas y de las convicciones del partido en el poder con relación a los medios.

La obsesión por el control de los medios se basa en la asunción de efectos poderosos en la opinión pública. Sostiene el profesor Fernández Pedemonte que “nunca un gobierno argentino buscó tanto saltarse la intermediación de los medios –el contacto con los periodistas y la negociación con los empresarios de medios– para terminar obsesionado con ellos” (Fernández Pedemonte, 2011, p. 107). Lo interesante del fenómeno es que ha sido una tendencia en el continente que han compartido presidentes de muy distintas ideologías como Correa y Uribe, Chávez y Peña Nieto, Krichner y Morales. Todos han coincidido en su obsesión por los medios de comunicación, en la que convivía una gran desconfianza de sus efectos con las mayores expectativas de lo que podían aportar a su gestión.

4.1.1 *El (supuesto) poder de los medios*

La creencia de un gran impacto de los medios de comunicación en la opinión pública fue la base de ciertas corrientes de comunicación del siglo pasado, como la teoría crítica, que siguen siendo usadas en la discusión filosófica y ensayística aunque sin evidencias empíricas que apoyen su vigencia en estos años. Sin desconocer la importancia que tienen los medios en la comunicación pública, los estudios actuales coinciden en atribuir efectos selectivos a los medios, que dependen de múltiples variables. No es solo el acceso a un medio lo que determina que el ciudadano reciba la información. Tampoco recibirla es garantía de que la incorpore a su pensamiento y, a partir de ella, cambie su opinión. Tampoco la cooptación de la mayor cantidad de medios o la homogeneidad en la cobertura de las noticias garantiza una aceptación equivalente en la opinión pública.

Una de las creencias que repiten políticos y comunicadores desactualizados es que los medios tienen poder de hacer renunciar a un presidente. Una encuesta reciente muestra que esa opinión que se supone unánime

ni siquiera tiene eco mayoritario en la ciudadanía.³⁶⁸ La mitad de los ciudadanos encuestados cree que lo tienen (47%) y la otra mitad, que no (46%). Los periodistas son más escépticos acerca de esa potestad: un tercio piensa que no la tienen, uno de cuatro que sí y otro tanto no sabe qué contestar. En cambio, unos y otros coinciden en afirmar mayoritariamente que los medios sí pueden hacer que un candidato acceda a la presidencia, sin importar que en los últimos cuarenta años de democracia haya más presidentes que ganaron contra lo que preveían los medios que presidentes impuestos por la prensa. Por caso, los presidentes Carlos Menem en 1989 y Néstor Kirchner en 2003 eran dos desconocidos de provincias lejanas de los que ningún medio publicaba grandes elogios. A la inversa, candidatos que gozaron de protagonismo de las noticias no pasaron a la historia.

En 1989 el candidato de *Clarín* era Eduardo Angeloz y el de *La Nación*, Álvaro Alsogaray. En la elección presidencial de 1995, “[e]l candidato del Frepaso Octavio Bordón ocupaba mayor espacio que Menem, que era ridiculizado por el diario por su promesa de que terminaría con la desocupación cuando fuera reelecto” (Gasulla, 2010, p. 172), como se puede verificar en la edición de *Clarín* del 12 de mayo de ese año. Así lo ratificó el presidente reelecto al decir: “Esta es una elección que les ganamos a los diarios”. Martín Sivak recuerda que ahí nomás en su nacimiento en 1945, *Clarín* hizo campaña contra Perón y que “en 2008 apadrinó a potenciales presidenciables, dotándolos de ideas y fuerzas desconocidas. Pretendía alumbrar así el inminente poskirchnerismo” (Sivak, 2013, p. 14). Lo mismo ocurrió con la reelección de Cristina Fernández, que obtuvo mayoría absoluta cuando la tensión de su gobierno con ese diario era tal que no dudaba en calificarlo como “opositor”. Sin embargo, esa circunstancia no pareció cambiar mucho la intención de voto. De hecho, antes, en mayo de 2007, Cristina Fernández ganó su primera elección en continuidad con el gobierno de Néstor Kirchner, cuando el diario *Cla-*

368 Management & Fit, “Monitoreo de la opinión pública a nivel nacional. 40 años de periodismo argentino”, 25/3/2014, encuesta opinión pública (1.200 casos, todo el país); encuesta a periodistas (700 casos).

rin había publicado la primera de una serie de notas que se ocupaba de un hecho de corrupción del gobierno, el pago de coimas de la empresa Skanska (Majul, 2009, p. 382). Martín Becerra incluye en la lista los casos de Evo Morales en Bolivia en 2014, Rafael Correa en Ecuador en 2009 y 2013, y Dilma Rousseff en 2014. Sostiene el investigador que a pesar de que no existe relación entre la acción de los medios durante las elecciones y los resultados, “el problema teórico acerca de la manipulación de las conductas, que fue superado por investigaciones en el campo de la comunicación, reaparece camuflado en la palabra de políticos profesionales, periodistas y académicos que, posiblemente encrespados por la emoción de coyunturas intensas en la discusión política, conciben la acción de los medios como ‘hegemónica’ en la dirección y confección de un sentido común despojado de todo poder de agencia”.³⁶⁹

Antes bien, la vocación “destituyente” de los medios que acusan los intelectuales de Carta Abierta se contradice con la moderación de la prensa en las crisis en los últimos tiempos en comparación con las décadas anteriores, que Fernando Ruiz (2014) tipifica como “periodismo de seguridad democrática”. En 2001 la prensa moderó sus críticas a los aspectos económicos y cuando se intensificaban los cacerolazos en las calles, las cámaras empezaron a mirar para otro lado, como recuerda Graciela Mochkofsky (2011). La conciencia de la sociedad de esa situación la resume una pintada que se replicó en los muros urbanos por esos años que decía: “Nos mean y Clarín dice que llueve”.

Con estos antecedentes se entiende mejor que el 82% de esos mismos ciudadanos que sospechan operaciones contesta que no cambiaría su voto por lo que lee por ahí. Solo un 16% reconoce que cambió su voto después de haber conocido cierta información (y solo un 18% de los periodistas, que por profesión son gente más informada).³⁷⁰ Lo que a su

369 Martín Becerra, “Los medios como aguja hipodérmica”, diario *Perfil*, 2/11/2014, en <http://www.perfil.com/columnistas/Los-medios-como-aguja-hipodermica-20141102-0021.html>.

370 Management & Fit, *op. cit.*

vez confirma las generales de la teoría que habla del efecto de la tercera persona, que sostiene que la gente tiende a sobrestimar los efectos de los medios en los otros a la par que los desconoce para sí.³⁷¹ En este mecanismo se apoya la acusación de que los medios manipulan a la ciudadanía pero no a ellos, a los iluminados que se dan cuenta y los denuncian. Y a su vez se basa en el prejuicio de que el prójimo es peor que uno. El infierno, ya lo dijo Sartre, es el otro; siempre es el otro. Por eso, para las elites que no participan de la cotidianeidad de los medios, estos les parecen el infierno. Para la mayoría de la población, para quienes los medios son más cercanos que los políticos, los funcionarios son los otros, y eran el sujeto tácito en la consigna “que se vayan todos” que gritaban los ciudadanos en las manifestaciones de 2001.

Cuando un dirigente insulta a un medio, por interpósita persona está despreciando a los que siguen ese medio. La paradoja del funcionario iluminado es la del tipo que cuando llega al poder se siente soberano y esgrime las mayorías que lo eligieron para reforzar sus potestades, a la vez que desconfía de que esa ciudadanía sea capaz de elegir un diario o un noticiero. Algunos dirigentes llegan a convencerse de que solo ellos saben lo que le convendría leer a la ciudadanía y gastan millones del Estado para producir esos contenidos, para lo cual designan gente con experiencia en cualquier rubro menos en el mediático. Así les salen medios poco creíbles en los contenidos e intragables en los formatos.

La investigación alrededor de los efectos de las noticias hace tiempo que viene comprobando que dependen de demasiadas circunstancias como para que los medios se lleven todo el mérito. En cualquier caso, el Latino-barómetro³⁷² ofrece datos tranquilizadores para los que tienen miedo de la

371 Véase el resumen que de estos estudios hacen Brosius, H.-B. & Engel, D. (1999), “Es posible que los medios de comunicación influyeran a los demás pero no lo gran hacerlo conmigo”: las causas del ‘efecto tercera persona’”. En *Globalización, democracia y medios de comunicación*, pp. 137-168. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.

372 Consulta en línea en la página Latino-barómetro, en <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp#G1>.

influencia de los diarios, porque confirman que pocos los leen: el 55% de los argentinos no consulta diarios, el 14% solo los mira una vez a la semana y el 9%, dos días. Solo el 8% lee los diarios todos los días. Los porcentajes son parecidos en otros países: el 68% de los ecuatorianos y el 85% de los colombianos leen noticias menos de dos veces a la semana. Internet no mejora los resultados: el 89% dice no consultar noticias políticas en las redes ningún día de la semana frente al 2% que lo hace todos los días. Un estudio de CIO para 2013 confirmaba estos porcentajes, identificando solo un 15% de usuarios intensivos de medios en el distrito metropolitano, que es a la vez donde se concentra la principal actividad mediática.³⁷³

Como en casi todo lo relacionado con el vínculo de poder, prensa y ciudadanos, la constatación no está exenta de paradojas. Los ciudadanos no leen noticias, pero creen en los periodistas. Votan a un gobierno, pero no leen sus medios oficiales. Suponen que un medio puede poner o sacar un presidente, pero afirman que nunca cambiaron su voto por algo que leyeron. Quizás la conclusión más obvia, pero no por eso aceptada, de la batalla entre gobierno y periodistas, es que las noticias de política dejaron de ser relevantes para la mayoría de la población. Lo que vendría a decir que no ganó ninguno con el conflicto, sino que perdieron los dos.

En este contexto, la hipótesis de hegemonía de los medios no tiene sustento más allá de las apologías que del concepto hacen sus defensores. Sin desconocer los efectos de los medios, queda claro que no se siguen directamente de la oferta informativa: “La convicción populista de ‘efectos fuertes’ no se fundamenta en evidencia científica o respaldada en la literatura académica, sino que refleja la percepción extendida en círculos políticos de que los medios tienen un enorme poder de decidir agendas informativas, el humor de la opinión pública y resultados electorales” (Waisbord, 2013b, p. 45). El investigador del Conicet Damián Fernández Pedemonte marca la contradicción de que se trata de una teoría crítica al poder enunciada desde el poder. Concluye que “el marco teórico

373 CIO Argentina, (2013), “Estudio cuantitativo sobre usos y preferencias en medios masivos e interactivos”, p. 71. Buenos Aires.

del Gobierno carece de pruebas acerca del poder que los medios adversos tienen sobre las actitudes de los ciudadanos y sobre el poder que el mismo Gobierno podrá ejercer sobre la conciencia de la gente” (Fernández Pedemonte, 2011, p. 142).

Aunque elegir un noticiero sea una decisión más reversible y con más margen de error, el gobierno la plantea como una amenaza tal que seguir a ciertos medios o periodistas convierte al ciudadano en sospechoso. De ahí la idea de que todo lo que no replique el monólogo del poder se convierte en opositor aunque no correspondería aplicar una categoría partidaria a medios o ciudadanos críticos. Esta actitud delata la creencia de los funcionarios que en tren de valorar la comunicación, terminan sobrestimándola al punto de suponer que puede reemplazar la realidad.

En las encuestas tendemos a responder que los medios influyen mucho en los otros pero no en nosotros, porque tendemos a considerarnos mejores que el resto. Pero eso pasa en todos los órdenes de la vida social. Entonces, declamamos que la sociedad es corrupta pero que nosotros no; que la juventud está perdida, menos nuestros hijos, que están bien enseñados; que todos son pésimos conductores cuando se suben a sus autos, menos el que lo dice, y así. Pero como el efecto tercera persona alcanza a todos, también la ciudadanía considera que es más inteligente que ese que le dice en la pantalla lo que debería hacer y suele desarrollar más resistencia cuanto más enfático es el discurso que intenta orientar su vida. No es extraño que después de años de cruce de munición pesada solo el 16% de los ciudadanos responsabilice al periodismo del conflicto con el gobierno.³⁷⁴ La mayoría entiende que el gobierno es el responsable o, a lo sumo y en menor proporción, que ambos lo son. Las cifras de audiencia también confirman que los medios más vilipendiados por el gobierno son los que más sintonía ganan, a la par que aquellos que solo replican la versión oficial no logran captar las multitudes a las que aspiran. Minorías que no coinciden en número con las mayorías que los votaron, porque son adhesiones de distinta naturaleza.

374 Management & Fit, *op. cit.*

Este preconceito viene de lejos. En un discurso que Juan Domingo Perón dirigió a los gremios de televisión, a días de su muerte en 1974, expresaba: “En 1945, todos los medios masivos de comunicación estaban en contra de nosotros y ganamos las elecciones. En 1955 estaban todos a favor, porque eran nuestros la mayor parte, y nos echaron, y en 1972 estaban todos en contra de nosotros y les ganamos por el 60%. De manera que, vamos, todo es relativo en esta vida”. Una reflexión que se anticipó a lo que serían las conclusiones de los estudios de comunicación y que está entre las máximas del general menos atendidas por sus partidarios. Que a pesar de este panorama, y considerando que los medios más apreciados por las audiencias siguen siendo los audiovisuales, dedicaron esfuerzo y presupuesto al desarrollo de esta parte del sistema de medios.

4.2 La obsesión por lo audiovisual

El escenario poscrisis propició cambios en el mapa de medios,³⁷⁵ con adquisiciones y fusiones que permitieron el ingreso al mercado de operadores que venían de otros negocios, como Sergio Szpolski, Matías Garfunkel,³⁷⁶ Electroingeniería³⁷⁷ y el grupo Indalo.³⁷⁸ Como parte de esta transformación se impulsó la reforma de la ley del sector audiovisual, reclamo de años de radios comunitarias, organizaciones de base y universidades de comunicación. Dicho propósito fue presentado en el

375 “Mapa de medios de la Argentina”, diario *El Cronista Comercial*, 3/1/2013, en http://www.cronista.com/contenidos/2013/01/03/noticia_01110.html.

376 Matías Garfunkel es el dueño de Vorterix, radio con una plataforma digital, y es socio de Sergio Szpolski en el grupo Veintitrés, que maneja las revistas *La “U”*, *Veintitrés*, *7 Días*, *Newsweek*, *Lonely Planet*; los periódicos *Diagonales*, *Miradas al Sur*, *El Argentino*, *Tiempo Argentino*; Canal CN23; Radio América y el portal InfoNews, además de publicaciones institucionales como la revista de Aerolíneas Argentinas.

377 Electroingeniería maneja Radio del Plata desde 2009 y 360TV en el sistema TDA.

378 A fines de 2014, el grupo manejaba los medios las señales C5N, Stars HD, Canal 9 (Comodoro Rivadavia); las radios de la ciudad de Buenos Aires Radio 10, Mega 98.3, Pop Radio 101.5, Vale 97.5, Radio One 103.7; el portal Minutouno.com, la productora Ideas del Sur, Radio Del Mar 98.7, Diario Patagónico, Editorial Polar.

discurso de apertura de sesiones del Congreso de la Nación por la presidente Cristina Fernández de Kirchner, cuando anunció la reforma de la Ley de Radiodifusión como “una vieja deuda de la democracia”.³⁷⁹ Unos días después, el 18 de marzo de 2009, Cristina Fernández presentó el anteproyecto de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley SCA),³⁸⁰ que fue debatido en foros organizados por el gobierno en varias provincias. El proyecto fue finalmente enviado a la Cámara de Diputados el 27 de agosto de ese año, circunstancia anunciada por un discurso en el que la presidente hizo fuertes críticas a los medios de prensa, que resumió en la frase: “Libertad de expresión no puede convertirse en libertad de extorsión”.³⁸¹

Desde marzo al momento del ingreso del proyecto al Congreso, desde la Jefatura de Gabinete de Ministros impulsó la organización de audiencias y presentaciones en todo el país para debatir el anteproyecto de Ley SCA. El Comité Federal de Radiodifusión (Comfer), anterior organismo de control, organizó veinticuatro foros convocados en casi todas las provincias, con el auspicio de once gobernaciones y veinticinco universidades nacionales, lo que evidenció la decisión de generar una discusión desde las bases como pocas veces ocurre con las leyes.

Hacia 2009 varios grupos empresariales dominaban el mapa de medios de Argentina: Grupo Clarín/AGEA, Telefónica, Grupo Uno (Vila-Manzano), Perfil (Fontevicchia), Grupo América (De Narváez-Grupo Uno), La Nación (Grupo Saguier), Grupo Prisa, Página/12, Grupo H (Daniel Hadad), Comunidad virtual (Sergio Szpolski). Hacia 2013 Hadad había vendido sus medios al Grupo Indalo; se asocia Szpolski y Garfunkel en el Grupo

379 “Discurso de la Presidenta de la Nación, en el acto de apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación”, marzo de 2008, en http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=5610&Itemid=66.

380 Texto completo de la ley en <http://www.afsca.gob.ar/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-26-522/>.

381 Verón, Mariana, “Impulsan fuertes cambios en los medios”, diario *La Nación*, 28 de agosto de 2009, en <http://www.lanacion.com.ar/1167787-impulsan-fuertes-cambios-en-los-medios>.

Veintitrés; Torneos y Competencias opera DirectTV, y se consolidan los grupos de diarios Olmos, Grupo Ámbito y el multimédios La Capital. El Sistema Nacional de Medios Públicos agrega a Canal 7, Télam, Radio Nacional, los canales Encuentro, Paka Paka, Incaa TV y Tecnópolis TV.

El particular protagonismo del Grupo Clarín en la discusión de esta ley se relaciona con la magnitud del grupo empresario que opera medios que están entre los primeros en el sector audiovisual y gráfico. El Grupo Clarín empezó en 1945 como un diario y hacia el fin del siglo pasado se consolidó como líder en el mercado audiovisual y en el de la televisión por cable. La consolidación del grupo como un actor comunicacional potente lo llevó a enfrentarse en algún momento con los diferentes gobiernos, que alternativamente tomaron decisiones que lo beneficiaron tanto como pretendieron acotar su predominio. El presidente Raúl Alfonsín acusó a Clarín de “opositor acérrimo” y hacia el fin de su mandato la agrupación oficialista conocida como la Coordinadora difundió carteles que decían “Si usted es radical, no compre Clarín” (López, 2008, p. 178). Esta táctica se repite en las agrupaciones de soporte al gobierno de Cristina Fernández, que convirtieron la acusación que hacían los funcionarios de “Clarín mente” en un eslogan que replicaban en mítines políticos y actos públicos como partidos de fútbol o la inauguración de sesiones parlamentarias (Lanata, 2014, pp. 136, 138, 222, 229, 267, 276, 280). La acusación que en su momento hizo Alfonsín de que el diario parecía “hacerle caer la fe y la esperanza al pueblo argentino” (López, 2008, p. 176) se repite en la que Cristina Fernández hizo a los diarios *Clarín* y *La Nación* de representar una “cadena nacional del desánimo y la mentira”.³⁸² También Carlos Menem y Fernando de la Rúa tuvieron momentos alternativos de cercanía y tensión con el grupo. Menem también recurrió a la estrategia que luego replicó Néstor Kirchner de apoyar el desarrollo de competidores de Clarín, como ocurrió hacia el inicio de la década de los noventa con los grupos de fondos Citicorp Equity

382 Fernández Cristina, “Cadena nacional del desánimo, la mentira y la pavada”, 23 de septiembre de 2013, en <http://www.cfkargentina.com/category/cfk/la-cadena-del-desanimoo/>.

Investments y HTF&M (Anguita, 2002, p. 77). La posición dominante del grupo en varios mercados y el control de la empresa proveedora del principal insumo de los diarios, Papel Prensa, lo llevó a enfrentarse con sus competidores, que denunciaron prácticas tales como presiones a los anunciantes para no pautar en otros medios, ventajas en la compra de papel, ausencia de representación gremial en las empresas del grupo, comercialización monopólica de los partidos de fútbol entre otras. De ahí vienen viejas reyertas y rencores que llevaron a muchos medios y periodistas a criticar abiertamente el grupo durante el debate que motivó la ley que iba a modificar ciertas condiciones de propiedad que afectaban principalmente al grupo.

La nueva legislación estableció límites de licencias y reservó un tercio para los medios comunitarios. La mala infraestructura de transmisión por aire favoreció la penetración de la TV por cable, que llegó al 80% de los hogares. Esa preponderancia de la TV paga se mantiene a pesar de la aparición de la televisión digital gratuita, que según la última encuesta de consumos culturales es apenas el 7% de los usuarios, mientras el cable continúa siendo la principal forma de consumo televisivos, con el 68% (Secretaría de Cultura de la Nación, 2013). Como consecuencia de los cambios registrados en las últimas dos décadas se fue configurando un escenario mediático que al momento de la sanción de la ley mostraba ciertas características sintetizadas por los investigadores Becerra, Mastrini y Marino:³⁸³

1. Alta concentración de los mercados de los medios de comunicación masivos (televisión abierta y por cable, prensa escrita y radio).
2. Concentración de tipo conglomeral, porque a diferencia de otros países de la región (como Chile y México), los principales grupos de comunicación de la Argentina tienen presencia en casi todos los sectores, que se combina con el alto índice de control de

383 Marino, S., Mastrini, G. & Becerra, M. (2011), "El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina", *Derecho a Comunicar*, enero-abril, 1-17, en <http://derechoacomunicar.amedi.org.mx/pdf/num1/1-argentina.pdf>.

los mercados. Los grupos con posiciones importantes son Grupo Clarín, Telefónica de España, Grupo Uno y el grupo Pierri.

3. Centralización geográfica de la producción de contenidos que, en los medios audiovisuales, se producen en la zona metropolitana de Buenos Aires y se retransmiten por el resto de los medios del país.

Junto con la creciente impronta comercial del sistema, la radio mostraba un serio problema de saturación del espacio radioeléctrico debido a la irregular situación de la mayor parte de las emisoras. Según el especialista Henoah Aguiar, cuando se inició el proceso democrático en 1983 había unas 270 radios en el país, con algunas FM que funcionaban como subsidiarias de la AM originaria.³⁸⁴ Por entonces, el primer interventor del Comfer suspendió el llamado a concurso abierto y permanente, establecido por el art. 40 del Decreto-Ley 22.285, hasta que se sancionara la nueva ley de radiodifusión. Eso se fue posponiendo, a la par que el Estado fue consintiendo que se fuera configurando un mapa de radios sin ordenamiento. El resultado, para Aguiar, es una “situación de interferencia mutua, áreas superpuestas y guerra de potencias que hace que la radiodifusión como servicio de interés público no tenga calidad de emisión, ni garantice una cobertura, ni pueda desarrollarse adecuadamente”.

El sistema que regula la Ley SCA es el de radiodifusión y no hay menciones en esa norma a las nuevas tecnologías de la información ni al sistema de comunicaciones móviles. La Ley Nacional 19.798 de Telecomunicaciones fija las atribuciones y competencias del Poder Ejecutivo en la regulación de las telecomunicaciones y al haber sido dictada durante una dictadura militar de 1972 tiene una fuerte impronta de las comunicaciones y su relación con la seguridad nacional. Recién hacia fines de 2014 se envió un proyecto de ley para actualizar esta norma con el nombre de “Argentina digital”. Guillermo Mastrini señala una diferencia de base de este proceso con el anterior, y es que “[m]ientras que la Ley SCA fue ampliamente

384 Henoah Aguiar, “En el desorden no puede haber democratización”, diario *La Nación*, 13 de septiembre de 2012, en <http://www.lanacion.com.ar/1507932-en-el-desorden-no-puede-haber-democratizacion>.

debatida en foros participativos previos a su llegada al parlamento, el proyecto de regulación de las telecomunicaciones ya está en las cámaras. Los detallados comentarios a cada artículo ya no pueden ser apreciados. La creación de una autoridad de aplicación colegiada y democrática ya no dependerá de la voluntad del Congreso. Pero sobre todo, la ambigüedad de la redacción del proyecto Argentina Digital se distancia del estándar democrático presente en la Ley SCA. Si la Ley 26.522, se basa conceptualmente en los términos de acceso y participación, aquí solo queda el primero”.³⁸⁵

4.2.1 *De aliados a enemigos*

El vínculo de los gobiernos con los medios de comunicación suele ser de cierta tensión, especialmente con los operadores más grandes y con más llegada a la opinión pública. Esta condición se exacerbó en el caso de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011, 2011-2015), lo que hizo que la relación del gobierno con los medios de prensa tuviera características particulares. Según Graciela Mochkofsky, la débil base electoral que llevó a Néstor Kirchner al poder lo hizo apurar la estrategia mediática que había mantenido durante su gobernación, en la provincia patagónica de Santa Cruz. Según la periodista, “tradujo en una política su visión sobre los medios y el periodismo: trazó una línea entre aliados y enemigos, concedió a unos el acceso a la información y primicias, y retribuyó a los otros con silencio informativo absoluto y una confrontación pública en la que los identificó como opositores políticos” (Mochkofsky, 2011, p. 147). Esta visión es coincidente en varios cronistas de la época:

Durante la década larga de gobierno K en aquella provincia [de Santa Cruz], la mordaza informativa incluyó la conformación de un sólido y poderoso monopolio de medios. Dados los debates que se produjeron tiempo después, es oportuno recordar eso: antes de llegar al poder nacional, Kirchner había

385 Guillermo Mastrini, “Argentina Digital: ¿Una ley hecha a medida del poder de turno?”, *Infobae*, 11/11/2014, en <http://www.infobae.com/c1607973>.

influido decididamente en la provincia que controlaba, pero no lo había hecho para generar democracia informativa ni espacios para ONG, sino para producir un monopolio adicto, controlado por los fieles al poder. De la nada, el multimedio K fue creciendo hasta incluir el diario gratuito *El periódico austral*, la FM 105.3 Estación del Carmen, Canal 10 y Canal 2, los únicos dos canales de televisión locales y dos productoras de contenidos, Cielo Producciones y Sky Productions. Casi todo lo que los medios difundían sobre lo ocurrido en Santa Cruz, lo producía el monopolio informativo de la provincia. (Tenembaum, 2011, p. 48)

Hasta 2008, dentro de los medios aliados estaba claramente el Grupo Clarín, con el que el Presidente mantenía fluidos contactos personales y al que benefició con varias medidas concretas desde 2003 hasta su salida en 2007: “Como todos los presidentes de la democracia antes que él, Kirchner creía que un ‘sistema de buen trato’ con *Clarín* le garantizaría ‘un buen trato’ recíproco. Veía en *Clarín* mucho más que un grupo de medios: lo consideraba uno de los principales factores de poder de la Argentina”.³⁸⁶ Así empezó a construirse una relación que fue mucho más lejos que la que siempre mantuvo el grupo de medios más importante del país con los presidentes.³⁸⁷

Algunas medidas que beneficiaron a los medios en general proporcionaron claros beneficios para el grupo. En diciembre de 2007, a días de terminar su mandato, el presidente Kirchner aprobó la fusión de los dos

386 Mochkofsky, (2012), *op.cit.*

387 Mochkofsky (2012), *op.cit.*, “Por esta ubicuidad, su relación utilitaria con el poder solía comenzar con la fascinación y acabar en conflicto. Los presidentes Raúl Alfonsín (1983-1989) y Carlos Menem (1989-1999) le declararon la guerra en algún momento de sus gobiernos e intentaron golpearlo con hechos y palabras. (...) Néstor Kirchner (2003-2007) fue más lejos que sus predecesores: se fascinó genuinamente con Magnetto. Había entre ellos un entendimiento natural. Durante cuatro años compartieron ideas sobre el país y hablaron de negocios. Clarín apoyó las principales medidas del Gobierno y –casi hasta el final del período– se abstuvo de criticarlo en todo lo significativo. Magnetto obtuvo de Kirchner, entre otras cosas, la aprobación para la fusión de Multicanal y Cablevisión y la promesa de la adquisición de una parte de Telecom”.

mayores operadores de TV por cable,³⁸⁸ por la que Cablevisión absorbió Multicanal, y dejó en manos del Grupo Clarín un importante porcentaje de abonados de cable.³⁸⁹ Por otra parte, la licencia de Cablevisión vencía en 2006, pero el Decreto 527/05 la amplió por diez años.³⁹⁰ Otra medida que benefició a los medios fue un acuerdo fiscal firmado en mayo de

388 En el año 2007, la Secretaría de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Economía, por recomendación de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, aprobó la fusión de dos grandes operadores de cable: Cablevisión y Multicanal. Según la Ley de Defensa de la Competencia, incurría en una de las conductas prohibidas, dado que propiciaba la concentración de medios. No obstante, esta fusión se logró a través de una decisión del Ejecutivo plasmada en el dictamen 637/2007 de la Comisión de Defensa de la Competencia. En sus considerandos, una de las primeras cuestiones que apunta el dictamen es la negación de daños a la competencia que podrían generarse debido a la fusión. Dice el dictamen “Que la operación de concentración económica que se notifica no infringe el Artículo 7° de la Ley N° 25.156 al no disminuir, restringir o distorsionar la competencia, de modo que pueda resultar perjuicio al interés económico general”.

La fusión fue autorizada por dictamen N° 637 de la Secretaría de Defensa de la Competencia el 7 de diciembre de 2007, en http://www2.mecon.gov.ar/cndc/archivos_c/637.pdf.

389 Para Mastrini y Becerra, con esta medida la nueva empresa pasó a dominar más del 50% de todos los abonados de televisión de pago del país, aunque el peor efecto fue que en muchas localidades del interior el servicio pasó a ser monopolístico (Becerra & Mastrini, 2012, p. 65). El grupo Clarín distribuyó durante 2012 información institucional donde brindaba números que sostenían que su participación era del 47%, muy por debajo de los números de empresas de otros países (Grupo Clarín, 2012), “El cable en Argentina como actor y dinamizador del mercado de las telecomunicaciones”, informe, p. 13.

390 El presidente Néstor Kirchner sancionó el Decreto 527/05, que suspendió por el plazo de diez años los términos de las licencias de servicios de radiodifusión. Los fundamentos del decreto reflejan la consideración brindada a los grupos mediáticos al señalar que “si bien la referida crisis afectó a la sociedad en su conjunto, a la fecha no se ha tenido en cuenta la situación particular que han debido atravesar los licenciarios de medios de radiodifusión, considerando los altos costos que deben afrontar para continuar brindando satisfactoriamente la prestación a su cargo”. Asimismo, el gobierno manifestó su preocupación por la solvencia y el rendimiento económicos de los medios: “Que en la actualidad, 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”.

2009 con algunas empresas de medios (pero que en septiembre se extendió a todas). El decreto permitió condonar las deudas impositivas y previsionales que los medios acumulaban desde 2003, cuando en razón de la situación de emergencia económica quedaron sin efecto algunos beneficios tributarios para el sector. También incluyó las multas del Comité Federal de Radiodifusión que las empresas periodísticas tuvieron hasta el 31 de diciembre del 2008, de modo que las compañías de prensa obtuvieron un régimen especial para canjear el dinero adeudado al Estado por espacios para la publicidad oficial (Amado, 2011b, p. 61).

Hacia 2008 comienza a evidenciarse una fractura en la relación de reciprocidad, que muchos datan en la crisis derivada de una norma impositiva que pretendía aplicarse a los productores agropecuarios y que terminó en un conflicto de intereses que se prolongó durante varios meses.³⁹¹ Como parte de las manifestaciones públicas, el partido oficial promovió una campaña pública que tenía como objetivo el desprestigio del diario *Clarín* y de la señal de noticias TN, que para la presidente y su predecesor tenían una animadversión manifiesta contra ellos y eran responsables del malestar en la opinión pública.

Mochkofsky analizó que “Cristina no llevaba cien días en el Gobierno cuando se produjo la ruptura, por razones de estrategia y cálculo político. Néstor abrió un frente de batalla tras otro, apuntó a dañar a Clarín en sus negocios e intereses directos, hasta intentó meter preso a [Héctor] Magnetto”.³⁹² Un periodista muy cercano al gobierno como Horacio Verbitsky analizaba en 2010 lo que había ocurrido para entonces, y daba una versión de que el asunto involucraba cuestiones que iban más allá del conflicto con los agri-

391 La Resolución 125/08 sobre el esquema de retenciones móviles fue anunciada por el ministro de Economía Martín Lousteau el 11 de marzo de 2008 y preveía retenciones móviles para la soja, el girasol, el maíz, el trigo y sus productos derivados. La conflictividad social se manifestó en marchas y medidas de fuerza que duraron hasta el 18 de julio, en que la resolución fue derogada por decisión del Congreso Nacional.

392 Graciela Mochkofsky, “Las dos versiones de un conflicto”, diario *El País*, 5/12/2012, en http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/05/actualidad/1354736963_610089.html [consultado 16/10/2014].

cultores. En un párrafo, el periodista sintetiza la complejidad de factores que tejían el vínculo entre el grupo y el poder para esa época:

¿Cómo se explica que el mismo sector político que en diciembre de 2007 prorrogó por diez años las licencias de radios y televisoras, llegara a la ruptura total en 2008/2009, con las referencias constantes en el discurso oficial a Magonetto y el “qué te pasa Clarín”, las inspecciones impositivas a empresas del grupo y la denuncia por lavado de dinero en el lanzamiento de sus acciones en la bolsa de Londres, el Fútbol para Todos, la investigación sobre el origen de Marcela y Felipe y la ley de servicios de comunicación audiovisual? En la Casa Rosada se afirma que Magonetto trató de convencer a Kirchner de que Cristina no podía ser candidata a la presidencia, que pidió ayuda oficial para quedarse con Telecom Argentina, que Cristina se opuso y que el Grupo se lanzó a operar para desleír su gobierno. Fuentes de la conducción del Grupo replican que fue Kirchner quien les propuso que se hicieran cargo de la filial argentina de Telecom Italia, y que Magonetto se rehusó por desconfianza en el gobierno. Cualquiera sea la versión que se adopte, el acuerdo de Telecom Italia con el grupo Wertheim certifica un resultado distinto al apetecido por Clarín.³⁹³

Al impulso de la modificación de la Ley de Radiodifusión, que afectaba directamente los negocios del grupo, se sumaron otros indicadores de la ruptura de las buenas relaciones, como el impulso oficial de la revisión de la actuación del grupo durante la dictadura, con la acusación de una presunta apropiación de los hijos adoptados de la viuda de Noble y la denuncia de ilegitimidad en la compra de acciones de la empresa de Papel Prensa. Aunque quizás la medida con mayor impacto público fue la decisión de estatizar las transmisiones de fútbol, una decisión que terminó con años de concesión de la televisación de los partidos a Televisión Satelital Codificada, empresa controlada en partes iguales por el Grupo Clarín y Torneos y Competencias. La gratuidad del fútbol quedó garantizada en el art. 77 de la Ley SCA, que garantiza el derecho de acceso “a los contenidos informativos de interés relevante y de acontecimientos

393 Horacio Verbitsky, “Están en casa”, diario *Página 12*, 8/8/2010, en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-150935-2010-08-08.html>.

deportivos, de encuentros futbolísticos u otro género o especialidad”. La norma establece que es potestad del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual determinar anualmente qué espectáculos tendrán carácter relevante para que el Poder Ejecutivo tramite los derechos de transmisión, por lo que el acceso a los partidos no necesitaría la compra de los derechos a la Asociación de Fútbol Argentino. Este artículo haría innecesario el oneroso patrocinio de ese deporte que hace el Estado, en la medida en que podría determinarse su acceso gratuito aunque lo operara un privado.

4.2.2 *Las leyes en cuestión*

La regulación del espectro radioeléctrico en Argentina estuvo signada desde sus inicios por una fuerte intervención del Poder Ejecutivo Nacional. Las primeras licencias de radio fueron autorizadas mediante decretos en lugar de leyes del Congreso Nacional. La televisión argentina comenzó como un emprendimiento mixto, de inversión de capital privado y estatal. La ley 22.285 fue aprobada en el año 1980 y en rigor no se trata de una ley ya que no fue sancionada mediante un procedimiento legislativo sino por un gobierno de facto. A lo largo de los veintiséis años de la democracia en que estuvo vigente tuvo más de doscientas reformas, la mayoría de ellas decretos del Ejecutivo y resoluciones del Comfer, pero también leyes que modificaron su alcance. Hasta la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la construcción del andamiaje legal para funcionamiento del sistema de medios de comunicación audiovisuales en el país fue resultado de un conjunto de factores: el contexto económico, la aplicación de políticas liberales y los vaivenes en la relación del Poder Ejecutivo y los grupos empresariales argentinos, que históricamente privilegiaron intereses particulares por sobre el marco jurídico general. Pocos días antes de concluir su mandato en el año 2003, el presidente Eduardo Duhalde dictó el Decreto 1.214, que modificó el artículo 11 de la Ley 22.285, que establecía la excepcionalidad de la prestación de servicios de radiodifusión por las provincias y municipios.

Durante la presidencia de Carlos Menem se dictó en 1989 la Ley 23.696 de Reforma del Estado, que declaraba el estado de emergencia administrativa en la prestación de los servicios públicos, empresas y sociedades del Estado. La emergencia determinó el llamado a licitación y privatización de esos organismos, lo cual incluyó las radios y canales de televisión estatales (Canales 11 y 13) y todos los medios de comunicación administrados por el Estado, con excepción de Canal 7, Radio Nacional, el Servicio de Radiodifusión Argentina al Exterior (RAE) y las emisoras que integran el Servicio Nacional de Radiodifusión (Anexo I de la Ley 23.696).

Paralelamente al otorgamiento de las licencias de televisión, en 1990 se produjo la privatización del servicio de prestación de telefonía, a través de la venta de Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) con exclusividad a dos empresas, Telecom y Telefónica, por la que se fragmentó el país por zonas geográficas para la asignación y distribución del mercado. Las privatizaciones de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, junto al otorgamiento de licencias en régimen de exclusividad para operar telefonía, señalan el comienzo de una etapa de fuertes inversiones en el sector de las comunicaciones, que ocupó en la última década del siglo el segundo lugar entre los que recibieron inversiones extranjeras.

La Ley 25.750 de Protección de Bienes Culturales se promulga en julio de 2003, en los primeros meses de la presidencia de Néstor Kirchner, con la finalidad de preservar determinados bienes, entre ellos el espectro radioeléctrico y los medios de comunicación (art. 1, inc. d), de la aplicación de la Ley de Quiebras, que permitía a los acreedores internacionales a aplicar el sistema de *cram down* y adquirir la propiedad de sus empresas deudoras de origen argentino. Esta ley estableció el porcentaje de la participación de las empresas extranjeras en la composición accionaria de los medios de comunicación, que no podían superar el 30% del capital (art. 2). Este artículo no sería aplicable a las empresas extranjeras propietarias de medios ya instaladas en el país.

En el año 2005, la Ley 26.053 modificó el art. 45 de la Ley 22.285 de radiodifusión que regula la adjudicación de las licencias y reglamentó la

forma y requisitos para la adjudicación de las licencias de radiodifusión, a la vez que limitó su otorgamiento a empresas de capitales extranjeros. Sin embargo, reconoce y respeta el *statu quo* de los derechos adquiridos por empresas foráneas a las que ya se les habían adjudicado licencias con anterioridad a la sanción de la Ley 26.053, siempre que mediaren acuerdos recíprocos ya celebrados entre Argentina y terceros países involucrados (art. 45 inc. f).³⁹⁴

Hacia 2003, un grupo de organizaciones comunitarias, gremiales y académicas había formado la Coalición por una Radiodifusión Democrática, con el objetivo de impulsar una reforma a la Ley de Radiodifusión. La coalición suscribió un año después el documento “Iniciativa Ciudadana por una Ley de Radiodifusión para la Democracia”, conocido como los “21 puntos”, que fueron el punto de partida para la redacción de la ley.³⁹⁵ Si bien muchos de los organismos de la Coalición tenían acceso directo al presidente Néstor Kirchner, fue recién en 2008, en medio del

394 Este artículo adquiere relevancia porque, entre otros grupos extranjeros, mantiene a Telefónica para continuar operando la licencia de Telefé. En 1998, Telefónica de Argentina adquirió el paquete accionario de la señal de aire abierta y gratuita de TVTelefé (antiguo canal 11), incursionando en un sector diferente al propio a través de la producción de contenidos. Aunque la Ley 26.522 prohíbe la administración de una empresa extranjera y que opere en el rubro de servicios públicos, el directorio de la autoridad de aplicación consideró que Telefónica de Argentina no es empresa extranjera y que, por tanto, puede seguir administrando las licencias audiovisuales. La resolución que salió finalmente en noviembre de 2014 ya había sido anticipada por Martín Sabbatella, titular de la Afscsa: “Telefónica no tiene medios en la Argentina. Si bien se habla de la vinculación entre Telefónica y Telefe, para la Afscsa el titular de la licencia es Telefe, y esta empresa no tiene vinculación con Telefónica de Argentina. Son dos empresas distintas, con razones sociales diferentes, y ninguna es controlante de la otra. Esto por el lado de la situación de incompatibilidad por servicio público. En relación con el capital extranjero, la empresa Telefe se constituyó como sociedad previamente a la Ley de Bienes Culturales, por lo tanto está fuera de este requisito”. Sebastián Premici, “La ley se aplicará sin privilegios”, diario *Página/12*, 19 de noviembre de 2012.

395 La Coalición tuvo un sitio web hasta hace unos años que ya no está disponible [<http://www.coalicion.org.ar/index.htm>]. Los puntos fueron registrados en la nota del sitio Diarios sobre diarios, en <http://www.eldsd.com/eldsd/zonadura/2008/mayo/zd-12-mayo-2008.htm>.

conflicto del gobierno de Cristina Fernández y el sector agropecuario, que fueron formalmente recibidos por las autoridades nacionales. Aunque muchos ven esa circunstancia como la principal razón de la reforma, lo cierto es que fue un detonador de anteriores desencuentros.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley SCA) reordena la propiedad y administración de las licencias del sistema audiovisual. La norma habla de las obligaciones de los administradores, los límites a la propiedad de licencias y ciertas cuestiones relacionadas con regulaciones de contenidos publicitarios y de origen de la producción. Es una norma para los medios audiovisuales de tecnología radioeléctrica y sus administradores, sin mención acerca de las nuevas tecnologías de convergencia digital.

La Ley 26.522 garantiza la transmisión de los canales públicos por todos los operadores a la vez que limita la cantidad de señales que pueden transmitir los operadores privados. A su vez, en su art. 89, reserva frecuencias para el Estado nacional (repetidoras necesarias para dar cobertura nacional a los medios del sistema público) y los estados provinciales (una de AM, una de FM y una de TV) y municipales (una de FM). También se hacen reservas para las universidades (una señal de radio y otra de TV). Una de las innovaciones más salientes es la reserva de un tercio del espacio radioeléctrico para las entidades comunitarias y sin fines de lucro. El resto se divide en estatal y privado pero sin cuota establecida, contrariamente a lo que se suele sostener vulgarmente de manera errónea.

El capítulo V regula los contenidos de la programación en cuanto al origen de producción. El art. 65 establece un 70% de producción nacional; un 30% de música nacional, de la cual la mitad debe ser música producida de manera independiente. Las emisoras deben incluir una mitad de producción propia, que incluya noticieros. Las emisoras de provincias, municipios y universidades deben incluir un 60% de producción local y un 20% de programas educativos, culturales y de bien público. El art. 67 establece cuotas de pantalla de cine y audiovisuales nacionales. El art. 81 establece que los avisos publicitarios deberán ser de producción nacional.

El desafío más importante de la ley es llevar a cabo el control que exigen de parte de la autoridad numerosos artículos y terminar de organizar los planes de adecuación a la ley que los grupos presentaron en 2012.³⁹⁶ Tampoco se conoce el censo de emisoras para saber cabalmente cuántas señales hay en funcionamiento y en qué esquema de propiedad. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (Afscsa), órgano de aplicación que estableció la ley, ha manifestado que cuenta con esos datos, aunque el detalle no se ha hecho público hacia fines de 2014. Una estimación extra oficial dice que existen entre cinco mil y siete mil emisoras, aunque algunos funcionarios mencionaron que fueron más de diez mil los que se censaron hace dos años.

Recién a mediados de 2011 se lanzaron los primeros concursos públicos para instalar doscientos veinte nuevos canales de televisión en todo el país, pero en julio de 2012 se dejaron sin efecto. La razón esgrimida oficialmente fue que “la actual coyuntura aconseja modificar la forma de instrumentar el ingreso de nuevos prestadores al sistema, implementando un procedimiento de concurso público donde prime una visión federal inclusiva”.³⁹⁷ Fue el primer reconocimiento oficial de una problemática que las organizaciones comunitarias venían planteando luego de la sanción de la ley,³⁹⁸ al ver dificultada la aspiración de administrar las señales que les prevé ese tercio que establece la ley. Medios alternativos, organizaciones sociales y de derechos humanos, trabajadores vinculados al sector, partidos políticos, universidades y docentes suscribieron un comunicado en el que decían: “No podemos hacer otra cosa que opo-

396 La presentación que se hizo en la conferencia de prensa del 14/11/12 sigue a inicios de diciembre de 2012, disponible en <http://www.afsca.gob.ar/wp-content/uploads/2012/11/AFSCA-Estado-de-situaci%C3%B3n-de-los-grupos-de-medios.pdf>.

397 “La Afscsa dejó sin efecto concurso público para la adjudicación de licencias”, gacetilla Sala de Prensa de Presidencia de la Nación, 23/7/2012, en <http://bit.ly/LYGPwW>.

398 Aproximadamente entre U\$S15.000 y U\$S30.000 para la ciudad de Buenos Aires, y entre U\$S10.000 y U\$S24.000 para la provincia de Buenos Aires, en función de la cantidad de población y la zona.

neros a estas resoluciones que dejan afuera directamente a todos los que venimos produciendo desde medios comunitarios y alternativos; al mismo tiempo que se destinan a las ‘organizaciones sin fines de lucro’ valores de pliegos impagables”. Esta situación plantea un tema crítico que no ha sido aún discutido públicamente, como es el financiamiento de las nuevas señales. La ley prevé la asignación de frecuencias pero no la vía de sustento, que en el caso de las señales televisivas demandan altos costos para producir material de calidad y afrontar los cánones mensuales de conexión al satélite.

4.3 La campaña de comunicación de la ley

Una intensa comunicación oficial tuvo como eje plantear la necesidad de la ley desde el punto de los derechos de acceso y democratización de la comunicación pública. No hubo otra política pública en estos años que mereciera tanto despliegue comunicacional como la Ley SCA: campañas publicitarias, actos y encuentros a lo largo de todo el país, apoyo de artistas y personalidades, patrocinios artísticos y deportivos (el programa “Fútbol para todos” fue un espacio que le dio a la difusión de la ley un espacio prioritario), declaraciones y opiniones de personalidades en medios. Para 2009, los principales portavoces de la ley tenían un fuerte protagonismo en los medios y en las redes, además de ser los principales portavoces en los foros y reuniones que se organizaron en todo el país, de los que surgieron los comentarios y principales modificaciones que se incorporaron al texto de la ley.

En 2009 se empezó a notar la controversia que despertaba la medida, en tanto que en muy pocos espacios la opinión pública podía ver las posiciones pluralmente debatidas. Los foros oficiales no contaban con voces de la posición de los medios afectados por la ley o de las asociaciones empresariales; y a la inversa, los funcionarios y los académicos más alineados con la ley raramente asistían a los programas o a los espacios más críticos al proyecto. En el mes previo a la sanción se organizó una serie de audiencias en el Congreso de la Nación para expresar posicio-

nes, aunque para entonces el proyecto estaba definido y pasó rápidamente por las cámaras. La oposición presentó como objeción justamente irregularidades en el procedimiento de sanción, basándose en el escaso tiempo en que los legisladores tuvieron para leer el proyecto luego de que fueron agregadas las correcciones y sugerencias de los foros.³⁹⁹

Lo cierto es que desde entonces fueron construyéndose dos posiciones antagónicas que siguen reforzándose en la argumentación desplegada en 2012 alrededor de la causa judicial que dirime la constitucionalidad de dos artículos. Como observó Graciela Mochkofsky, “[u]na sostiene que, con el ataque a Clarín, el Gobierno busca aplastar la prensa libre, sofocar el pensamiento crítico, destruir el sustrato mismo de la democracia. La otra asegura que Clarín es el eje del mal, el culpable de todos los problemas nacionales, y que su destrucción será seguida, automáticamente, por una impresionante mejoría de nuestra calidad democrática”.⁴⁰⁰ Aunque ninguna de las dos posiciones se condice con la situación de los actores en conflicto, esos argumentos han sido la base de sendas campañas de comunicación, con un fuerte despliegue publicitario y de declaraciones públicas que, por quedarse en la discusión de la coyuntura a partir de consignas genéricas, no aportó al conocimiento de la ley por parte de los ciudadanos.

399 La discusión de esos meses fue intensa pero no pareció tener el impacto en la opinión pública, que a pesar de la centralidad del tema en la agenda mediática no terminaba de entender mucho de qué se trataba. Una encuesta de TNS Gallup realizada a nivel nacional mostraba una opinión pública muy dividida con relación a los potenciales efectos de la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual; señalaba que el 30% consideraba que empeoraría la calidad de la información, el 25% que la mejoraría, mientras que el 21% decía que no tendrá ningún efecto. Un 24% no supo responder a esta pregunta, lo que habla de un importante porcentaje de la población que en el momento más álgido de la discusión no tenía opinión formada (TNS Gallup, 2009, “Los argentinos y los medios de comunicación”. Buenos Aires, Informe de prensa). Una encuesta actual de Management & Fit, con similares preguntas, obtiene porcentajes similares: 24% cree que la norma va a mejorar la libertad de expresión, un 27% sostiene que va a empeorar y 29% que no tendrá ningún efecto, mientras que un 19% no dio respuesta. (“Para la mayoría de los argentinos, la Justicia no es independiente”, diario *Perfil*, 16 de diciembre de 2012, en http://www.perfil.com/ediciones/2012/12/edicion_737/contenidos/noticia_0017.html).

400 Mochkofsky, *op. cit.*

El gobierno desarrolló una intensa campaña para apoyar la legitimidad de la ley en los artistas populares que participaron en festivales gratuitos y en los actos oficiales. Para ese fin, previo a la resolución judicial de la ley organizó el festival “Todas las voces” con artistas populares que se presentaron en diversas ciudades como Mendoza, Mar del Plata, Morón, Córdoba, Jujuy, Bariloche.⁴⁰¹ A su vez, dedicó buena parte de la pauta publicitaria en los partidos de fútbol a exhibir publicidades de varios minutos donde argumentaba propagandísticamente a favor de la ley y contra el Grupo Clarín. En esos casos, y en la campaña que continúa por estos días, la comunicación oficial presenta la ley como garante de valores indiscutibles como diversidad, pluralidad, desarrollo, democracia y trabajo. Pero nunca se explica cómo esos grandes valores se realizarían en la vida cotidiana ni existe en las redes sociales información específica sobre la ley, ni de los aspectos de la vida del ciudadano común que modifica ni los canales por los que se puede exigir el cumplimiento.

Aunque es indiscutible que la ordenación de las licencias redundaba en el fortalecimiento general de los derechos de comunicación, lo cierto es que de los 166 artículos de la norma solo unos pocos son los que necesita conocer el ciudadano común, dado que el resto son precisiones técnicas de las obligaciones de los licenciatarios y operadores de los medios o para quienes quieran serlo. Esos artículos serían el 1 (alcance de la ley); el 3 (derechos universales reconocidos); el 19, inc. 9 (quejas que se pueden formular al Defensor del Público); el 65 (acceso a los contenidos de personas con discapacidad); el 70 (contenidos que deben evitarse en la programación); el 73 (abono social por suscripción); el 77 (acceso gratuito a contenidos de interés general); y el 121 (objetivos del sistema de medios públicos). Sin embargo, ninguno de estos artículos ha sido el eje de la comunicación de la ley durante los primeros cinco años.

401 Afscsa, “Sabbatella inauguró el festival ‘Todas las Voces’ en Córdoba”, 2/12/2012, en <http://www.afsca.gob.ar/2012/12/sabbatella-inauguro-el-festival-todas-las-voces-en-cordoba/#.VGVSqfmUeJQ>.

Como surge de la comparación de los avisos de 2008, donde recién empezaban a discutirse el proyecto y los posteriores, todos mantienen la misma línea argumental, como si la norma estuviera aún en la etapa de discusión. En 2014, con la celebración de los cinco años de vigencia de la ley de propiedad audiovisual, la ley se presenta como la condición de la libertad de expresión, con una argumentación que amplifica los alcances y derechos que permite la ley. Un aviso alegórico de la Afsca muestra los medios comunitarios que consiguieron su licencia y cómo se convierten en propagadores de la ley.⁴⁰² Sin embargo, aunque los destinatarios de los mensajes son aquellos interesados en convertirse en administradores de licencias, a quien interesan la apertura de concursos o los fondos de promoción, lo cierto es que los mensajes siguen insistiendo en equiparar la democracia o la libertad de expresión a esa ley.

En una de las múltiples publicaciones que de la ley hicieron universidades estatales, la Defensora del Público escribe: “Llegaremos con estos primeros ejemplares a los barrios, a los partidos políticos, a los sindicatos, a las empresas, a los colegios y centros de estudio con el convencimiento de que nadie puede reclamar un derecho que no conoce”.⁴⁰³ La publicación donde aparece esta leyenda es la reproducción de la ley, sin explicaciones que permitan acceder al texto técnico con una orientación didáctica, ni que explique cuáles son las formas en que se pueden formalizar esos derechos desde cada uno de esos grupos destinatarios enunciados. Seguramente, hubiera sido más eficiente concentrar la comunicación en lo que es de interés a cada uno de esos grupos. Pero esa táctica hubiera delatado la irrelevancia de la mayoría de las campañas publicitarias que se desarrollaron desde la sanción de la norma.

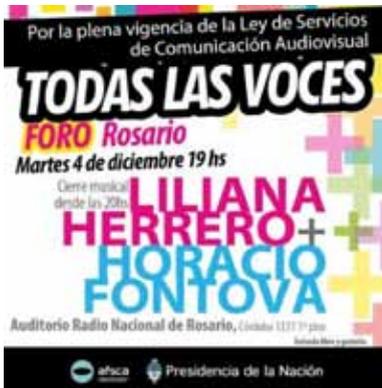
402 Afsca, “A 5 años de la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”, 10/10/2014, en http://youtu.be/04VrP_po1A4.

403 Cynthia Ottaviano, “Nadie reclama un derecho que no conoce”, en *La ley de la comunicación democrática* 26.522 (2013), Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, Defensoría del Público de Comunicación Audiovisual.

Ilustración 2: Campaña Presidencia de la Nación (2008)



Ilustración 3: Campaña Afsca (2012)



*Ilustración 4: Campaña Afsca 5 años de la ley (2014)*⁴⁰⁴



Dentro de la táctica del evento que usa habitualmente la comunicación de gobierno se estableció una efeméride que se denominó “7D”, en alusión a la fecha en que vencía una instancia judicial.⁴⁰⁵ En los tres meses previos, el gobierno produjo quince spots,⁴⁰⁶ que fueron contestados por

404 Facebook de Afsca, <https://www.facebook.com/AFSCADigital/photos/a.718699988210732.1073741920.318909588189776/718701034877294/?type=1&theater> [consultado 30/10/2014].

405 En mayo de 2012, la Corte Suprema de Justicia fijó un plazo diferente para el vencimiento de la medida cautelar, que estableció que los treinta y seis meses se contarán a partir del otorgamiento de la medida cautelar, cosa que ocurriría el 7 de diciembre de 2012. Posteriormente, el Grupo Clarín solicitó la ampliación del plazo de la medida cautelar, al no haber un pronunciamiento judicial sobre el fondo del reclamo, esto es, la inconstitucionalidad de los arts. 41 y 161. A fines de noviembre de 2012, la Corte ordenó al juez el inmediato dictado de una sentencia definitiva sobre la cláusula de desinversión (art. 45), lo que ocurrió el 14 de diciembre de 2012. “La Corte Suprema dictó un fallo en la cautelar referida al artículo 161 de la ‘ley de medios’”, comunicado de prensa, 15 de diciembre de 2012, en <http://www.cij.gov.ar/nota-5157-La-Corte-Suprema-dicto-un-fallo-en-la-cautelar-referida-al-articulo-161-de-la-ley-de-medios-.html>.

406 Un ejemplo es “Marcelo”, spot institucional del Afsca sobre la plena aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, 17/11/2012, en <http://youtu.be/UAAd9kyFCzSs>.

otros tantos del grupo Clarín. A su vez, el grupo diseñó un boletín que se llama “Nuestra palabra”, donde difunde información de la coyuntura judicial y su confrontación con el gobierno. En la página también existe una sección donde se recopilan bajo el título “La escalada”⁴⁰⁷ noticias que dan cuenta de las acciones del gobierno contra el grupo.

Ambos abrieron en 2012 una dirección en las redes sociales y tenían al 7 de diciembre de ese año, por tomar la fecha simbólica que se puso en la disputa, una modesta cantidad de seguidores. La dirección @Grupo_Clarin contaba a fines de 2012 con 14.335 seguidores y @afscadigital, 9.297. A fines de 2014 contaban con 24.400 (Clarín) y 41.300 (Afscá). También en junio de 2012 se habilitó la página Facebook del organismo, que mantiene el mismo espíritu difusionista con material publicitario (videos, spots, avisos).⁴⁰⁸ A fines de 2014, la Afscá impugnó el plan de adecuación presentado por el grupo Clarín, y volvió a diseñar un aviso publicitario de casi dos minutos, que se pasó principalmente en los entretiempos de los partidos de fútbol para explicar las razones del rechazo.⁴⁰⁹ Siguiendo el juego de acusaciones y respuestas a través de avisos que mantienen desde 2012, el Grupo Clarín contestó a través de otra pieza de similar tenor.⁴¹⁰

En la disputa pública se plantean las dos posiciones en conflicto, mientras para el gobierno la ley es, por sinécdoque, la democracia, para el Grupo Clarín el ataque al grupo es un ataque a la libertad de expresión y a la libertad de elección de los ciudadanos acerca de cómo informarse. La estrategia del gobierno fue apoyarse en el respaldo que distintas personalidades le daban a la ley para descalificar en todo la acción legal presentada por el Grupo Clarín y difundir consignas que pretendían reivindicar la vigencia de la ley, que nunca estuvo cuestionada en su totalidad. No está de más recordar que todo el conflicto fue por la aplicación

407 En <http://grupoclarin.com/escalada/> [consultado 30/10/2014].

408 <http://www.facebook.com/AFSCADigital>.

409 Canal de You Tube de Afscá Digital Spot 2, http://youtu.be/_TPfOVfkkfI (1283 vistas al 13/11/2014).

410 Grupo Clarín, “Ley de medios: la adecuación”, en http://youtu.be/iaNT4BxR0KE?list=UUSlx6iNg-XmQl_8LfSVwpQ (4.904 vistas al 13/11/2014).

de un par de artículos que afectan a un solo reclamante, con lo que la ley tuvo plena vigencia para el resto de los operadores desde su sanción.

La discusión de la norma puso en boca de todos aspectos de los medios que solían quedar en los ámbitos académicos. Sin embargo, esta tematización no se ha traducido en calidad de información, dado que la discusión se alimenta con los lemas publicitarios que pusieron en circulación dos de los actores en conflicto. La intensidad de la discusión entre periodistas, intelectuales y políticos no evidencia que haya mejorado el conocimiento de los alcances de la ley, más allá del grupo especializado. De hecho, se sigue hablando erróneamente de “ley de medios” cuando se trata de una discusión de los operadores del negocio audiovisual. Es responsabilidad de la autoridad de aplicación que la norma esté pendiente de aplicación y que después de varios años, recién hacia fines de 2014, empiecen a aprobarse los planes de adecuación. La disputa política del partido de gobierno con un grupo mediático corrió el eje que postula la comunicación oficial, de que se trata de un proceso de democratización de los medios que involucra a todos los ciudadanos. Más allá de la resolución judicial, quedan muchos aspectos pendientes de regulación y de puesta en marcha que son los que realmente contribuirían a la legitimación social de la Ley SCA, como serían, por ejemplo, la transparencia y apertura de los medios públicos nacionales a toda la sociedad, y no solo los grupos afines al gobierno.

4.3.1 *Autoridad de aplicación*

La autoridad de aplicación de la Ley 22.285 era el Comité Federal de Radiodifusión (Comfer), organismo autárquico dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. La composición del Comfer incluía a representantes de las tres Fuerzas Armadas en el Directorio (art. 96). La Ley 22.285 tenía un estilo centralista, ya que su aplicación se encontraba al resguardo exclusivo del Poder Ejecutivo Nacional o del Comfer.⁴¹¹

411 Su art. 3 fijaba que “[l]a administración de las frecuencias y la orientación, promoción y control de los servicios de radiodifusión son competencia exclusiva del Po-

La Ley SCA conformó como organismo de aplicación la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual,⁴¹² compuesta por siete miembros, dos de los cuales son designados por el Poder Ejecutivo, tres por el Congreso de la Nación (con dos miembros por las minorías) y tres por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Este consejo está conformado por representantes de las provincias, las empresas, los radiodifusores sin fines de lucro, los pueblos originarios, los medios públicos, los sindicatos de trabajadores de medios y las universidades. La ley impone el control de muchos aspectos de la comunicación audiovisual, por lo que hubo un gran incremento de personal en el organismo que lleva más del 80% del presupuesto.⁴¹³

También se creó un Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, con el objetivo de crear “un amplio y plural cuerpo de instancias que otorgan mayor visibilidad y participación a la sociedad en la elaboración de políticas públicas de comunicación”.⁴¹⁴ Si bien la ley impone la realización de un informe anual, en la página institucional solo está publicado el informe de 2013, junto con el informe del primer año de gestión de Sabatella.⁴¹⁵ Ambos informes coinciden en brindar los números que aparecen en las piezas publicitarias del Afscsa y en no tener más que elogios para la ley y las autoridades que la aplican.

El proceso de nombramiento de las distintas autoridades de aplicación no cumplió estrictamente los mecanismos consultivos y participativos establecidos en la ley y en sus decretos reglamentarios. Luego de que Gabriel Mariotto, impulsor del proyecto de ley y uno de sus principales

der Ejecutivo Nacional”. Loreti Damián (1997), *El Derecho a la Información*, Buenos Aires, Paidós.

412 Página web de la Afscsa: <http://www.afscsa.gob.ar/directorio-de-la-autoridad-federal-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual/>.

413 “La Nación bajará el presupuesto destinado a Publicidad y Propaganda para 2013, sí justo en un año electoral”, *El Auditor*, 19/12/2012, en <http://elauditor.info/articulo/5435>.

414 Marino, Becerra y Mastrini (2011), *op. cit.*, p. 14.

415 Página web del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual <http://www.cofeca.gob.ar/web/>.

portavoces, dejó el cargo para ejercer como vicegobernador de la provincia de Buenos Aires, fue sucedido por Santiago Aragón, diputado nacional por el Frente para la Victoria y decano de la Universidad de Lomas de Zamora. Sin embargo, al asumir, en febrero de 2012, se modificó la potestad del titular del organismo, cuya firma pasó a necesitar la del segundo de la Afsca. La salida de Aragón en septiembre de 2012 se dio en el contexto de renunciadas de otras figuras clave en el organismo y fue sucedido por Martín Sabbatella, diputado de un partido en alianza con el oficialismo pero sin formación en comunicación.⁴¹⁶ Muchos de los miembros de la autoridad no cumplen con antecedentes demostrables en el área de regulación de medios ni responden a la exigencia del art. 14 de la Ley SCA y el decreto reglamentario 1.525/09, que prescriben que las autoridades deben ser personas “de alta calificación profesional en materia de comunicación social”.

La Comisión Bicameral y el Consejo Federal se constituyeron tardíamente y no han mostrado aún que su acción siga la lógica participativa y de debate que debería orientar la elección de representantes sociales en los órganos de control y dirección de las políticas de medios. Desde el ingreso, los directores por la minoría han hecho públicas las dificultades que tienen con la autoridad del organismo. A semanas de ingresar, Marcelo Stubrin declaró que “la relación entre el presidente y los directores opositores está en un punto crítico. Hay ocultamiento de información. Las resoluciones que se han adoptado son secretas”.⁴¹⁷ A raíz de la resolución del directorio de rechazar el plan de adecuación presentado por el grupo Clarín, Stubrin, junto con el otro director por la minoría, Gerardo Milman, declararon que fue adoptada intempestivamente en un trámite sobre tablas, sin permitir el

416 “La Cámpora limita el espacio de Mariotto y reafirma su llegada a la Afsca”, diario *Perfil*, 17 de setiembre de 2012, en http://www.perfil.com/contenidos/2012/09/17/noticia_0025.html.

417 “La relación entre el presidente y los directores opositores es crítica”, *Análisis de la Gestión Pública*, 6/12/2012, en <http://www.gestionpublica.info/generales-lector-noticias/items/afca-la-relacion-entre-el-presidente-y-los-directores-opositores-estan-en-un-punto-critico.html>.

acceso de los directores al expediente.⁴¹⁸ Aunque desde la comunicación publicitaria se insista en el espíritu democrático que alienta la ley, esas desprolijidades en las autoridades, igual que los excesos de fanatismo en la comunicación de los funcionarios, transmite una falta de institucionalidad que no contribuye a legitimar la tarea de la autoridad de aplicación.

El artículo 20 preveía un período para proponer, difundir, debatir y acordar candidaturas para ser titular de la Defensoría del Público, cuya designación recae sobre la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, previo proceso público de consulta. Recién en 2012 se designó como defensora Cynthia Ottaviano, periodista del diario *Tiempo Argentino*, del grupo oficialista Szpolski, con una clara posición pública en contra del diario *Clarín*. Sin embargo, estos antecedentes no fueron considerados incompatibles al art. 20, que establece que “[e]l Defensor del Público no podrá tener intereses o vínculos con los asuntos bajo su órbita en las condiciones de la ley 25.188”.

4.3.2 *La pauta oficial en su laberinto*

En los últimos años, el dinero gastado por el Estado nacional en publicidad en medios creció a un ritmo de 35% anual. Estas grandes sumas puestas al servicio de la propaganda propician un sistema en el que la política toda (incluidas las administraciones locales y los partidos políticos) necesita mucho dinero para su difusión. Estos dineros tienen como beneficiarios principales a los medios de comunicación, esos mismos que se hostigan desde el atril oficial. No solo porque en números absolutos el gasto publicitario del gobierno nacional creció más de cuarenta veces desde 2001, sino porque la proporción con relación al mercado total supera ampliamente la décima parte del volumen de la facturación. Esta proporción surge de los informes de la Asociación Argentina de Agencias de Publicidad, que calcula la pauta publicitaria sobre base tarifario declarado; pero a

418 “Marcelo Stubrin y Gerardo Milman piden reconsiderar la adecuación de oficio del Grupo Clarín”, Señales, 21/10/2014, en <http://seniales.blogspot.com.ar/2014/10/marcelo-stubrin-y-gerardo-milman-piden.html>.

diferencia del Estado, que paga la tarifa plena, las empresas comerciales tienen grandes descuentos, que superan el 50% en casi todos los casos. Esto significaría que la proporción de pauta publicitaria del sector público es mucho mayor que lo que puede calcularse en los números estimados. Lo que se sabe con certeza, según información de esa asociación, es que el rubro correspondiente a la inversión de asociaciones políticas y civiles aumenta año a año, con un crecimiento del 50% en los años electorales.

La ley SCA incluye un artículo específico sobre la pauta, que establece: “Para la inversión publicitaria oficial el Estado deberá contemplar criterios de equidad y razonabilidad en la distribución de la misma, atendiendo los objetivos comunicacionales del mensaje en cuestión” (art. 76). El tema tiene dos aristas principales. Por un lado, la mayor parte de estos dineros se gasta en propaganda destinada a legitimar la acción de gobierno, y no en comunicación al servicio del ciudadano. Esto viene siendo planteado desde el inicio de la gestión de Néstor Kirchner por organismos de la sociedad civil (ADC Acción por los Derechos Civiles, 2005, 2006, 2007, 2008a, 2008b, 2009; Amado, 2010b; Becerra, 2011; O’Donnell, 2007). Desde entonces se insiste en que “[l]a publicidad del sector público ha sido utilizada también para promocionar la imagen de funcionarios o candidatos oficiales. Además de constituir una malversación de los recursos públicos, los pagos publicitarios hechos con tales fines se prestan para la asignación abusiva y, en última instancia, afectan la libertad de expresión” (ADC, 2008b, p. 11).

Desde otra perspectiva, la discrecionalidad con que se asigna ese dinero, sin base técnica ni parámetros equitativos, delata que el gobierno nacional “recurre al uso indebido del poder de la publicidad y otras formas de apoyo financiero para interferir directamente en su contenido” (ADC Acción por los Derechos Civiles, 2005, p. 50). A ello debe sumarse la presión del gobierno para generar quitas de publicidad de manera soterrada, como manifestó el Grupo Clarín, que en marzo de 2013 perdió la pauta de Telefónica en *Clarín*, TN y El Trece (Lanata, 2014, p. 343). En otros casos el boicot publicitario se apoyó en una política pública, como la disposición de la Secretaría de Comercio que prohibía a los supermer-

cados publicar las páginas de ofertas de productos. La medida se justificaba como un mecanismo de control de precios, pero lo cierto es que durante varios meses los diarios perdieron esta pauta de privados que representan los anunciantes más importantes para esos medios.

La distribución de pauta no responde a un criterio de llegada a la ciudadanía que debería conocer la campaña, ni en cobertura geográfica ni en perfil del destinatario. Desde que la pauta empezó a crecer, un diario como *Página/12*, de muy restringida circulación en la ciudad de Buenos Aires, fue de los principales favorecidos por la pauta oficial (O'Donnell, 2007, p. 96). Entre 2009 y 2013 fue la quinta empresa en recibir publicidad del Estado, con un acumulado de \$164,5 millones.⁴¹⁹ El grupo Szpolski tuvo un gran crecimiento gracias a ser el principal beneficiario de la pauta, con \$391,4 millones a pesar de que edita medios gráficos de baja circulación.

La lista de beneficiarios de publicidad oficial entre 2009 y 2013 es de 1.882 entidades y personas, donde conviven medios importantes, periodistas conocidos y no tanto, asociaciones civiles, consultores, agencias de publicidad y productoras.⁴²⁰ Los primeros 881 proveedores que aparecen en el listado cobraron más de \$100 mil y los últimos ochocientos cobraron menos de \$70 mil. La distribución es muy dispar y está concentrada en unos pocos proveedores, lo cual no sostiene el argumento de pluralidad y diversidad que dice ser el objetivo que inspira la política oficial de distribución de avisos. Los primeros 282 proveedores cobraron más de un millón; los primeros cien, más de \$4 millones; y los cinco primeros,

419 El diario *La Nación* procesó los datos que la Jefatura de Gabinete de Ministros ofrece en documentos de formato pdf, lo que permite ordenar la información por nombre del proveedor publicitario y por monto de la pauta recibida. El documento está disponible en http://public.tableausoftware.com/download/workbooks/Pauta_Publicitaria_2014?format=html.

420 El diario *La Nación* procesó los datos que la Jefatura de Gabinete de Ministros ofrece en documentos pdf, lo que permite ordenar por nombre y pauta recibida a todos los mencionados en el listado. El documento está disponible en http://public.tableausoftware.com/download/workbooks/Pauta_Publicitaria_2014?format=html.

más de \$160 millones. Por caso, un impresor de revistas publicitarias como el Grupo Manzi, que produce entre otras la revista institucional de Aerolíneas Argentinas, cobró más de \$6 millones en esos años, lo mismo que recibieron Perfil, principal editorial de revistas; el periodista Roberto Navarro, de la señal C5N; Hebe de Bonafini, responsable de la Fundación de Madres de Plaza de Mayo, que maneja algunos medios; el periodista de Jorge Rial, popular conductor de un programa de espectáculos en América TV y de un ciclo en Radio La Red; y el sitio de venta de pasajes despegar.com. Todos ellos están entre los puestos 60 y 75 por monto de pauta, a pesar de que manejan emprendimientos de medios de muy distinta envergadura y de dispar llegada a la audiencia.

Esta desigual distribución no solo impacta en la economía de los medios, sino que otorga al partido en gobierno una ventaja por sobre el resto de los actores políticos. No solo porque se convierte en financiador principal de muchos medios, sino porque la compra de espacios le da el privilegio de difundir su posición de manera permanente: “El uso discrecional de la publicidad oficial también es una práctica habitual para castigar y premiar a medios y periodistas (especialmente en países pequeños, con mercados de publicidad privada reducidos, donde el Estado es el principal anunciador). Este tipo de manejos distorsionan los objetivos de las leyes regulatorias” (Natanson, 2014, p. 58). Especialmente, porque la ley en cuestión establece que la publicidad oficial recibida por los medios debe informarse y ser distribuida con criterios equitativos.

A ello se suma un sistema de canje de multas por minutos publicitarios que aún sigue resolviendo multas del anterior régimen legal. El decreto 1.201/98 autorizó a los canales de televisión y a las emisoras de radio a canjear las multas que les aplicó el Comfer por segundos de publicidad, que pueden ser utilizados para difundir campañas de interés general.⁴²¹ Si bien no hay una clara rendición de esas multas, la búsqueda aleatoria por las resoluciones de la Afscsa publicadas en la web muestra que en años re-

421 Adrián Ventura, “Suspenden el aviso ‘Menem lo hizo’”, diario *La Nación*, 31/7/1999, en <http://www.lanacion.com.ar/147858>.

cientes aún se están resolviendo multas del anterior régimen legal. Esto significa que multas de años anteriores se pueden estar canjeando por segundos de publicidad para el gobierno actual que no están incluidos en el cómputo de los montos de pauta paga, pero que la acrecientan. El control de estas imputaciones es difícil de realizar porque estas resoluciones se publican sin cumplir con el requisito de acceso a la información pública. Los documentos con las decisiones de la autoridad de aplicación se publican en facsimilares de los documentos originales que están colgados, esto es, en archivos de imágenes muy pesados que además no permiten búsqueda de texto, por lo que su contenido se vuelve inaccesible en la práctica. Por otra parte, se trata expedientes redactados de una manera críptica muy difícil de comprender para el ciudadano, como muestra la siguiente transcripción literal de una de las resoluciones publicadas:⁴²²

Exp. N° 4849/COMFER/99 — CONSIDERAR INCLUIDAS LAS “ACTUACIONES INICIADAS POR INFRACCIONES COMETIDAS ENTRE EL 1/5 Y EL 9/12 DE 1999, DENTRO DE LA RES. N° 540/COMFER/99 (APROBACIÓN SOL. ACOGIMIENTO RÉGIMEN DE FACILIDADES DECRETO N° 1201/98) — AMÉRICA TV SA

Si bien la autoridad argumenta que publica la información, en la práctica no está accesible. Por caso, los informes del organismo de control SIGEN sobre la aplicación de estas multas están anunciados en alguna página de la repartición, pero es imposible consultarlos ya que el enlace no funciona.⁴²³ A pesar de que la Ley SCA en su artículo 111 establece que

422 Acta de directorio N° 20, 26/9/11, en <http://www.afsca.gob.ar/wp-content/uploads/2013/11/ACTA-20-11.pdf>.

423 Informes SIGEN, Secretaría General de la Presidencia de la Nación; Informe Comité Federal de Radiodifusión, enero 2007, en <http://www.sigen.gov.ar/documentacion/uc0107.asp>: “El presente tiene por objeto evaluar los procedimientos de control implementados por el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) con relación a la fiscalización de emisiones de radiodifusión, la aplicación de sanciones por transgresiones a la Ley de Radiodifusión N° 22.285 y normas complementarias y la percepción de las multas aplicadas a los licenciatarios durante el período 2004/2005. Asimismo se expone el estado de situación de los Regímenes de Facilidades de Pago a partir del informe SIGEN de octubre 2001 ‘Cumplimiento de los objetivos del Plan

las sanciones que aplique la autoridad de aplicación “serán públicas”, la página de la Afsca no tiene un acceso directo a esa información ni un resumen que sea comprensible para el ciudadano. Las resoluciones están publicadas como imágenes, no como documentos legibles, por lo que si no se conoce el número de resolución ni siquiera es posible hacer una búsqueda. Aquí se plantea la paradoja de que el organismo que plantea en sus campañas publicitarias ser garante del acceso y participación en los medios incumple parcialmente con su obligación de dar información al ciudadano de su desempeño. Imposición, por otra parte, que la hace la ley que dice defender.

Parte de la comunicación de gobierno de estos años giró alrededor de la sanción de la Ley 26.522 en octubre de 2009, que se usó como eje de varias campañas en las que se mostraba el compromiso oficial en la defensa de los derechos de comunicación. Sin embargo, la ley no solo tiene desigual aplicación para los distintos actores, sino que muchas de las exigencias que se dicen aplicar con celo con los operadores no se aplican a las mismas autoridades. Todavía imbuida de la discusión popular del proyecto de ley, la campaña publicitaria insiste en los beneficios que han recibido ciertos grupos sociales como comunidades, municipios y universidades para poder administrar los propios medios. Ese avance en la aparición de otros actores se opaca cuando se constata que la mayor cantidad de fondos públicos sigue beneficiando a los actores corporativos a los que se les iban a poner límites legales. Mientras se publicitan acciones mediáticas contra los grupos mediáticos, se los beneficia silenciosamente con concesiones impositivas y no se les reclama la carpeta de acceso público con la información que deberían proporcionar al ciudadano.

Durante este tiempo el Estado se consolidó como un importante jugador en el sistema mediático, no solo en su calidad de anunciante principal de los medios, sino también porque se convirtió en un promotor de contenidos con inversiones millonarias, nuevas señales públicas, todo el sistema

de Facilidades de Pago (Decretos N°139/97, 1201/98, 644/99 y 937/99) por Multas derivadas de Infracciones a la Ley de Radiodifusión’.

de Televisión Digital Terrestre, que incluye promoción de contenidos desde ministerios públicos en cine, internet, radio y televisión. En ese sentido, la pluralidad anhelada no se concreta, cuando hay muchos medios dependiendo de un solo actor, y menos cuando se limita el control ciudadano al Estado, del que los medios dependen financiera y regulatoriamente.

Vasallos y mecenas: el sistema de medios argentino como mercado protocapitalista

[Martín Becerra, Universidad Nacional de Quilmes, UBA, Conicet]

La estructura del sistema de medios argentino dista de ser homogénea y asume formas de funcionamiento que son fronterizas entre lógicas feudales y capitalistas, a pesar de que hasta 1975 la Argentina había contado con un vigoroso mercado editorial y audiovisual más maduro en términos de relaciones productivas propias del capitalismo. Pero esa estructuración fue cambiando y hoy, junto con transformaciones tecnológicas que no son objeto del presente artículo pero que impactan en el sistema de medios al digitalizar su producción, circulación y consumo, está protagonizada por cuatro categorías de medios que, a grandes rasgos, responden al siguiente punteo:

En primer lugar, hay un bolsón minoritario de empresas capitalistas consolidadas que mercantilizan sus productos y obtienen importantes ganancias con ellos. Estas empresas integran conglomerados que intervienen simultáneamente en distintas industrias de comunicación y cultura, como los casos de Canal 13 (grupo Clarín) o Telefé (grupo Telefónica) de la ciudad de Buenos Aires, cuya diversificación es amplia y dominante en muchos de los mercados en los que operan. Destacar la matriz capitalista de estas empresas no supone desconocer que una parte del proceso de consolidación de sus grupos controlantes fue posible gracias al amparo estatal a través de la asignación privilegiada de recursos, la obstrucción de la competencia, o la producción de regulaciones funcionales a la concentración oligopólica de mercados liderados por estas firmas. Incluso la emergencia de grupos como Indalo de Cristó-

bal López, Szpolski o Electroingeniería puede analizarse a la luz de este amparo estatal.

En segundo lugar, existe un grupo considerable de empresas de tamaño mediano y pequeño que aspiran a mercantilizar sus producciones pero que no llegan a sostenerse con ello y por consiguiente adoptan formas económicas que abarcan desde el vasallaje precapitalista con el que un empresario explota una licencia o edita un periódico y recibe un flujo de ingresos (generalmente publicitarios) que tiene como contraprestación el acceso privilegiado de empresas o políticos a su/s medio/s, sin que ello le impida aprovechar parcelas menores de generación de fondos propios; el mecenazgo informal que se crea a través de la dependencia de una fuente excluyente de ingresos (publicitarios o crediticios, como se evidencia en las empresas que viven básicamente de la publicidad oficial); el padrinazgo de caciques políticos (que en algunos casos es formal y en otros se ejecuta a través de testaferros); hasta el expandido alquiler y subalquiler de espacios de emisoras y periódicos que pondera el carácter privado de la propiedad del medio por encima del control editorial que, muchas veces, resulta tercerizado en productoras de distinto calibre. Este arrendamiento de espacios es también común a las otras tres categorías e indica que el sistema de medios como conjunto alienta una forma de rentismo que añade matices y mediaciones (económicas, editoriales, profesionales) a la organización jerárquica de la producción de información y entretenimientos y a la obviamente desigual participación de distintos actores en dicha organización;

En tercer lugar, un Estado que en sus diferentes niveles (Nación, provincias, municipios y eventualmente universidades e institutos de formación terciaria y media) opera medios audiovisuales con lógicas económicas mixtas que combinan el aporte del erario público (directo o a través de concursos) con la mercantilización de productos y espacios y que, en términos de lógica de uso, suele concebir a los medios que gestiona como dispositivo gubernamental y no como espacio público abierto a distintas perspectivas ideológicas, culturales y políticas.

Finalmente, el cuarto lugar lo ocupa un conjunto variopinto de medios históricamente excluidos de la ciudadanía comunicacional ya que estu-

vieron proscriptos por ley durante décadas, en el que conviven medios comunitarios, alternativos, populares, barriales, sindicales, campesinos y comerciales truchos. La escala organizacional y el sostén económico de este grupo es tan heterogénea como sus objetivos y formas de producción, pero conviven el alquiler y subalquiler de espacios, la venta de publicidad, el padrinazgo de una organización política, sindical o de movimientos sociales, el aporte de agencias de cooperación nacional e internacional, el más reciente acceso a concursos del FOMECA (Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual) en el marco de la implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que, finalmente, los reconoció plenamente a nivel legal como parte del sector “sin fines de lucro”.

El recurso publicitario, que como fuente de financiamiento está presente en las cuatro categorías, se reparte de modo muy desperejo y existe una notable centralización de capitales por parte de los medios con mayores audiencias en el caso de la publicidad privada y de los medios más oficialistas en el caso de la publicidad estatal. Hay experiencias de nicho (medios dirigidos a grupos sociales específicos) que captan excepcionalmente recursos publicitarios (privados e incluso estatales) sin responder a las características mencionadas. Además, las estrategias publicitarias siguen siendo muy “analógicas” y los principales anunciantes apuestan mucho más a los medios tradicionales (televisión, diarios y revistas) que a los medios digitales, aun cuando estos concitan la atención de públicos que, en el caso de los diarios, multiplican con creces a los lectores de la versión papel del mismo periódico.

Entre tanto, podría objetarse que las relaciones capitalistas del sistema de medios predominan si se repara en el tipo de trabajo asalariado de muchos de los emprendimientos del sector. Sin embargo, si se posa la mirada en el conjunto del sistema y en todo el territorio nacional, se concluirá que existen diversos tipos de organización del trabajo en los medios de comunicación argentinos y que el contrato de trabajo formal no predomina. Incluso en grandes organizaciones de comunicación hay formas de trabajo no asalariado y extensas zonas donde la precarización es la regla. La ausencia de un vínculo contractual estable es común a las cuatro ca-

tegorías de medios enunciadas y abre una reflexión fundamental sobre el tipo de contraprestación no salarial –o no eminentemente salarial– que organiza una buena parte del proceso de trabajo en los medios de comunicación de la Argentina en pleno siglo XXI.

Basada en esa estructura y precedida por un debate inédito sobre la función de los medios de comunicación, sobre sus intereses y alineamientos, el Congreso sancionó la ley audiovisual (mal llamada “ley de medios”, ya que no regula medios gráficos ni internet) en 2009. Esta ley representa un avance considerable respecto del marco regulatorio anterior que, en su origen, se remontaba a la Ley de Radiodifusión 22.285 promulgada por el dictador Jorge R. Videla en 1980. El decreto de Videla había sido, luego, empeorado por varios gobiernos constitucionales que introdujeron reformas, sobre todo a partir de 1989. El resultado fue un cambalache normativo que además de obsoleto y autoritario en su matriz fundacional fue facilitador de un proceso de concentración de la propiedad del sistema de medios que se caracterizó por la emergencia de grupos multimedios, nacionales y extranjeros, por la financiarización de la estructura de propiedad, por la tercerización de las producciones audiovisuales y por la centralización geográfica de la producción de contenidos. También la estructuración del sistema de medios en las cuatro categorías mencionadas es causa y efecto del cambalache regulatorio.

Tras la ruptura de las buenas relaciones que habían cultivado entre el kirchnerismo y el grupo Clarín en el período 2003-2008 y que se manifestó en la extensión de los plazos de explotación de las licencias o la autorización a la fusión entre Cablevisión y Multicanal (medidas firmadas por el ex presidente Néstor Kirchner), el Congreso sancionó en 2009 la ley audiovisual. Su contenido marca un cambio de paradigma normativo al establecer que las licencias audiovisuales podían ser explotadas también por organizaciones sin fines de lucro, que estuvieron proscriptas del uso de ese recurso público durante décadas. Otros países latinoamericanos como Venezuela, Ecuador o México también modificaron sus regulaciones audiovisuales, sin que sus nuevas leyes sean simétricas o equiparables aunque tienen puntos en común.

La ley de audiovisual 26.522/09 tiene carácter inclusivo al comprender a sectores no lucrativos (cooperativas, medios comunitarios) en la gestión de licencias, establecer límites a la concentración de la propiedad, exigir

a las emisoras estatales pluralismo y diversidad, habilitar la participación de minorías políticas y sociales en los organismos de aplicación y control y disponer cuotas de contenidos locales e independientes.

Sin embargo, la norma (por las condiciones en las que fue tramitada) excluyó la posibilidad de contener el proceso de convergencia al impedir que servicios como el triple play puedan ser reconocidos legalmente y, además, es rígida en sus disposiciones sobre concentración de la propiedad, en su comprensión del mercado audiovisual (en particular lo referido a cruces entre licencias y contenidos) y en sus exigencias de producción propia. La ley es, además, permisiva frente a las señales extranjeras de contenidos, lo que contrasta con obligaciones estrictas para operadores locales. Por eso, a juicio de este autor, la situación actual demanda mejoras y actualizaciones a la norma si el objetivo es aspirar a mayor inclusión, mejor acceso, diversidad y pluralismo.

Ninguna ley es perfecta y también la norma audiovisual vigente requiere mejoras y complementos, pero es preciso señalar que el texto de la ley ha sido elogiado por las Relatorías de Libertad de Expresión de la ONU y de la OEA por su articulación con el respeto al derecho a la comunicación. A los problemas mencionados se suma que, como señaló la Corte Suprema de Justicia en octubre de 2013 cuando validó la plena constitucionalidad de la ley audiovisual (la norma había sido cuestionada en sede judicial por el grupo Clarín desde 2009 y la causa tuvo sentencia final en octubre de 2013), ni el gobierno ni los principales grupos fueron respetuosos de la misma. Es decir, el problema no es tanto del texto legal sino de su aplicación por parte de la autoridad estatal.

La sentencia de la Corte Suprema merece un párrafo especial porque está directamente relacionada con el derecho a la comunicación. La Corte citó a Owen Fiss, para quien la libertad de expresión depende de los recursos de los que se disponen; y si estos están concentrados, la libertad de expresión del resto, es decir, el interés público, se resiente. Es toda una innovación que el máximo tribunal sentencie que el objetivo de la regulación de medios es el robustecimiento del debate público y que ello demanda regulación, equilibrio y razonabilidad por parte del Estado. Esta

innovación coloca el interés público en un lugar de privilegio que suele ser escamoteado cuando se aborda el análisis de los medios desde el excluyente problema de su sostenibilidad.

Ahora bien, la sentencia de la Corte Suprema no sólo fue una pésima noticia para el grupo Clarín, sino que contiene párrafos críticos hacia las políticas de medios del gobierno, en particular de la selectiva aplicación de la ley audiovisual, del abuso y discrecionalidad de uso de la publicidad oficial y de la gubernamentalización de los medios públicos. En efecto, a pesar de exhibir una activa (y en varios aspectos transgresora) política de comunicación, el gobierno eludió muchos de los compromisos establecidos por la ley audiovisual. La ausencia de concursos, la falta de información fiable sobre quiénes son los licenciarios, el sobreactuado oficialismo de los medios estatales, la inyección de recursos económicos de carácter público para promover a grupos empresariales carentes de controles sociales y políticos, se combinan para desatender la democratización prometida en la discusión de los años 2008 y 2009.

Lejos de concretar la paulatina entrega del 33% de frecuencias del espectro radioeléctrico para su gestión por parte de actores sociales sin fines de lucro (una de las mayores innovaciones de la ley audiovisual), la mayoría de los medios autorizados a funcionar tras la sanción de la ley son emisoras estatales (ver Chequeado, 2013). La ley exige que la política audiovisual se organice tomando como referencia la elaboración de un plan técnico de frecuencias. Esta información, esencial para conocer cuántas frecuencias hay en cada localidad y cuántas están ocupadas y disponibles, no ha sido construida aún por el Poder Ejecutivo. La ausencia de este indicador elemental entorpece toda posibilidad de avance en la concreción del 33% para actores no lucrativos.

No obstante, desde la aprobación de la ley audiovisual hay movimientos en el mapa de medios, por lo que es inexacto afirmar que, ante la implosión de la expectativa democratizadora propia del debate de 2009, entonces “nada cambia”. Los movimientos que se registran en el sistema de medios responden a una política que no tiene, necesariamente, la norma audiovisual como referencia aunque la invoca con insistencia. El Programa Fútbol para Todos, la iniciativa gubernamental sobre la televi-

sión digital terrestre (TDA), los subsidios para la descentralización geográfica de producciones audiovisuales, la creación de bancos de imágenes y sonidos de acceso público (BACUA; CDA), los fondos concursables para producciones de medios comunitarios (FOMECA) y la inyección de recursos estatales para estimular el crecimiento de grupos empresariales como Vila-Manzano, Indalo (Cristóbal López), DirecTV o Electroingeniería, merecen consignarse como políticas activas que en algunos casos se inscriben, en otros contravienen y en varios más corren en paralelo a lo dispuesto por el texto legal vigente. Así, hay grupos en ascenso (Vila-Manzano, Cristóbal López, Szpolski, Fintech) y un Estado que emerge como emisor con potencia y una dinámica presencia como operador audiovisual, movimientos que representan novedades en el mapa de medios argentino.

En contrapartida, el grupo Clarín ve acechado el dominio que ejerció durante décadas. El gobierno y los grupos empresariales más importantes del sector pugnan por relaciones de fuerza distintas a las que expresó el campo mediático desde fines de la década de 1980. Vender licencias que expiran dentro de tres o cuatro años en un marco político de sucesión presidencial y de fuerte controversia judicial puede orientar las transferencias hacia un escenario de testaferreros y de absorciones formales que tengan escaso impacto en la lógica mercantil que prima en el sistema de medios.

En este contexto, sobresale el proceso actualmente en curso de adecuación del grupo Clarín a la ley audiovisual y la falta de exigencias de cumplimiento hacia otros grupos concentrados como Telefónica (que opera el canal Telefé de AMBA y ocho licencias televisivas en el interior), Pierrri o DirecTV. En el caso del grupo Clarín, forzado por el aval del Poder Judicial a una regulación que resistió como una embestida dirigida en su contra, el grupo presentó un plan de adecuación que puede incluir nuevos capítulos de judicialización. El plan consiste en la separación en seis unidades empresariales del grupo, que aprovecha la circunstancia para avanzar más allá de las exigencias de la ley audiovisual y reorganizarse a fondo. Así, la escisión del grupo Clarín supone que Ernestina Herrera, viuda del fundador del diario, y Héctor Magnetto, principal accionista, se alejarán del diario *Clarín* después de décadas de conducir la empresa.

Ellos se concentran en la unidad 2, que es la más rentable, conservando la mayor parte de las acciones del grupo que hoy poseen en la que es la empresa más rentable. El plan de los cuatro principales accionistas conserva el control de los principales medios del grupo y respeta además los requisitos legales, por cuanto todos ellos poseen los antecedentes necesarios para explotar licencias audiovisuales.

Si bien aún se está desarrollando la adecuación y hay un trato selectivo del Estado hacia otros grupos concentrados ligados al oficialismo, la propuesta del grupo Clarín es inédita en la región y enfoca la convergencia tecnológica a partir de una obligación regulatoria. El resultado material de su adecuación no se verá de inmediato y es probable que algunos de los movimientos en un sentido sean revisados por el propio multimedio a partir de 2015, dado que en algunos casos las ventas de activos poseen cláusulas de recompra.

Esta adecuación se enmarca en la mencionada reorganización de las fuerzas empresariales que dominan el sistema de medios de comunicación y que por ahora conviven (en algunos casos a partir del conflicto constante y en otros, del alineamiento incondicional) con los medios operados por el Estado con lógica gubernamental y línea editorial intemperante hacia otras perspectivas. La promesa de un acceso generoso para organizaciones de la sociedad civil no se ha cumplido. El tiempo político que marcan las elecciones nacionales de 2015 como final de mandato de la presidente Cristina Fernández de Kirchner es asumido como un punto de inflexión por todos los actores: los consolidados, los amenazados, los emergentes y los que, históricamente proscriptos, pujan por ser considerados como licenciarios. Por ahora, esa es la única certeza que los unifica.