

Políticas de medios del kirchnerismo

Análisis de las políticas de comunicación 2003-2015 y agenda pendiente

Martín Becerra y Guillermo Mastrini

SEPTIEMBRE 2016

- Aunque con diferencias en sus enfoques particulares, los tres gobiernos kirchneristas se caracterizaron por “transgredir” marcadamente las políticas de medios imperantes hasta ese momento en el país. Comenzaron con un trabajo de salvataje de empresas mediáticas post crisis, y luego centraron sus esfuerzos en –por ejemplo– crear nuevas señales con un perfil cultural y educativo (son paradigmáticos los casos de Encuentro y Paka-Paka), fomentar el rol del Estado como emisor, y potenciar la capacidad de las productoras locales de contenidos.
- De las políticas llevadas a cabo entre 2003 y 2015 pueden mencionarse, por caso, la gestación del programa Fútbol para Todos, y la adopción e instalación del sistema gratuito de Televisión Digital Terrestre (que incluyó el reparto de más de un millón de decodificadores y la construcción de ochenta torres de transmisión, con una cobertura del 82% del territorio).
- Otro de los puntos clave del periodo fue, sin duda, la sanción de la Ley de Comunicación Audiovisual (26522), que estuvo precedida por un amplio debate social e inspirada en programas previos elaborados por la sociedad civil. Esta normativa –de corte progresista, ya que vincula en su esencia la noción de libertad de expresión con los DDHH– no sólo estuvo destinada a promover el federalismo, la inclusión (incorporó actores sin fines de lucro, universidades y pueblos originarios) y la generación nacional de contenidos, sino que además estableció límites claros para la concentración y el dominio de los mercados mediáticos.
- En cuanto a las deudas pendientes del periodo y los desafíos a futuro, cabe señalar –entre otros– la irregularidad en el manejo de la pauta publicitaria oficial (cuestionada en su momento por la CSJ), el excesivo oficialismo de los medios estatales, el bajo éxito alcanzado por la Televisión Digital Terrestre, la ausencia de concursos para habilitar nuevos actores en el sistema de medios (lo que limitó la cabal aplicación de la Ley 26522), la falta de información fehaciente sobre los licenciatarios y el destino final de la vasta red de fibra óptica construida por el Estado mediante el programa “Argentina conectada”.



Índice

■ Escenario post crisis	6
■ Situación de medios sin fines de lucro	15
■ Conclusiones	17



En la Argentina los medios de comunicación tuvieron un importante desarrollo durante el siglo XX si se compara con el resto de la región. Este desarrollo estuvo ligado al protagonismo del sector privado y siguió un modelo comercial, competitivo y basado en la publicidad y en las ventas a un mercado interno de consumo cultural per cápita mayor que el promedio latinoamericano (Ford y Rivera, 1985; Fox y Waisbord, 2002). Tanto la industria editorial como la radio y la televisión han mostrado una fuerte tendencia a centralizar la producción de sus contenidos en la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, la televisión abierta mostró durante largos años una dependencia de los contenidos norteamericanos. Sin embargo, desde 1990 se asiste a una mayor capacidad para generar contenidos nacionales (capacidad que registra antecedentes a fines de la década de 1960), incluso en el área de ficción el *prime time* ha sido copado por producciones nacionales. Los contenidos extranjeros siguen predominando en la televisión por cable, con numerosos canales de películas y series de EEUU (Mastrini, 2009).

Desde la recuperación del sistema constitucional en diciembre de 1983, tras el colapso de la Dictadura (1976-1983), cuatro procesos caracterizan al sistema de medios de comunicación: primero, el destierro de la censura directa; segundo, la concentración de la propiedad de las empresas en pocos pero grandes grupos; tercero, la convergencia tecnológica (audiovisual, informática y telecomunicaciones); y por último, la centralización geográfica de la producción de contenidos (Becerra, 2010).

Este artículo se centra en el examen de los doce años de gobiernos conducidos por el kirchnerismo, entendiendo que a partir del 10 de diciembre de 2015 se cerrará ese ciclo político y

en consecuencia, corresponde diagnosticar, comprender y evaluar las políticas desplegadas en el período relativas al sector de los medios.

Al cabo de estos doce años de presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), la Argentina exhibe cambios y novedades referidos al sistema de medios de comunicación; a la participación de distintos actores dentro de él; a su regulación legal; a las relaciones entre el gobierno y las empresas mediáticas por un lado y entre el gobierno y el periodismo por el otro; a la convergencia entre medios y otras industrias infocomunicacionales (Internet y telecomunicaciones); y a la economía de los medios de comunicación. Se trata de un legado intenso, con discusiones sociales extendidas sobre la función de los medios y de los periodistas, con nuevas leyes y desplazamientos económicos.

Ese legado puede conservarse o modificarse (y si lo hace, futuras modificaciones podrán perseguir objetivos coherentes con las políticas previas o podrán guiarse por fines diferentes), pero condicionará el futuro de las políticas de comunicación en el país y, en particular, la gestión de gobierno que sucederá a Fernández de Kirchner.

El balance que se presenta en este trabajo adopta una perspectiva analítica que toma como ejes a la estructura del sistema de medios, a sus principales actores políticos, económicos y sociales, a su regulación legal, y al proceso de cambio tecnológico en curso.

En las siguientes páginas se expondrá en primer lugar la situación del sistema de medios en el momento de asunción de Néstor Kirchner como presidente, en mayo de 2003, luego se describirán las principales iniciativas de las tres



presidencias que conforman el ciclo kirchnerista, en el marco de las relaciones entre Estado/gobierno y otros actores políticos, económicos y sociales para, por último, presentar un análisis sobre los efectos de la combinación entre políticas de comunicación y cambios estructurales en el sistema de medios.

Escenario post crisis

Cuando Kirchner llegó a la presidencia en 2003, el sistema de medios había sufrido una importante transformación y modernización, pero estaba en quiebra. El sector se había concentrado en pocos grupos, nacionales y extranjeros, algunos de ellos asociados a capitales financieros; la concentración era de carácter conglomeral, es decir que los grupos desbordaban en muchos casos su actividad inicial y se habían expandido a otros medios (multimedios) y también a otras áreas de la economía, lo que en varios mercados se traducía en actores dominantes; se había remozado tecnológicamente el parque productivo; la organización de los procesos de creación y edición había mudado por la tercerización de la producción de contenidos lo que, a su vez, había estimulado una dinámica base de productoras de diferente tamaño; se forjaron nuevos patrones estéticos tanto en la ficción televisiva como en los géneros periodísticos; había resucitado la industria cinematográfica por la Ley del Cine de 1994 (ver Marino, 2013); y se había incrementado la centralización de la producción en Buenos Aires, algo que en su último gobierno Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) legalizó a través de la autorización para el funcionamiento de redes de radio y televisión.

La crisis de 2001 había causado una importante retracción de los mercados pagos de industrias

culturales (cayeron los abonos a la televisión por cable, la compra de diarios, revistas, libros y discos y las entradas de cine), redujo dramáticamente la inversión publicitaria y, en consecuencia, alteró todo el sistema. La televisión exhibió en sus pantallas envíos de bajo costo, *talk-shows* y programación de formato periodístico que a su vez comulgaba con la necesidad social de reflexionar acerca de las causas y las consecuencias del colapso socioeconómico. La institución mediática se interrogaba acerca de la crisis de legitimidad de las formas de institucionalidad política (partidos, Estado) y económicas (bancos), sin comprender todavía que la extensión de esa crisis alcanzaba, también, a los propios medios de comunicación.

Las empresas de medios, que en varios casos habían contraído deudas en dólares en la década anterior, registraban ingresos menguantes y en pesos. Ello motivó al gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) a impulsar una ley aprobada ya en la gestión de Kirchner: la de Preservación de Bienes Culturales que, al establecer un tope del 30% de capital extranjero en las industrias culturales argentinas, impedía que acreedores externos reclamaran los activos de las empresas locales endeudadas como parte de pago y tuvieran que negociar quitas y planes de financiación del pasivo. La Ley de Bienes Culturales fue un salvataje estatal a las empresas de medios que impregnó, como lógica de intervención, la primera etapa del ciclo kirchnerista. La renovación automática de las licencias televisivas más importantes de los dos principales grupos de medios, Clarín y Telefónica, en diciembre de 2004 (después de renovar la del Canal 9 que entonces gestionaba Daniel Hadad), y, sobre todo, la firma del Decreto 527 en 2005 mediante el cual Kirchner suspendió el cómputo de diez años para



las licencias audiovisuales, constituyen indicadores explícitos (hay otros) de un Estado que socorrió a los magullados capitales de la comunicación. Mientras tanto, las organizaciones sin fines de lucro continuaban proscriptas del acceso a licencias audiovisuales, lo que contravenía el derecho a la comunicación y la tradición que vincula la libertad de expresión con los derechos humanos contenida en la Declaración Universal de DDHH, en la Convención Americana de DDHH y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ese mismo año 2005, a instancias de la Corte Suprema de Justicia (que tramitaba una causa iniciada por una radio comunitaria de la provincia de Córdoba), el Congreso sancionó la ley 26.053 por el que modificó el artículo 45 de la entonces vigente ley de radiodifusión 22285 de 1980 y se habilitó el acceso a licencias de radio y televisión para personas y entidades sin fines de lucro. No obstante, este avance legal no se tradujo en la apertura de concursos para materializarlo y por lo tanto, no afectó la lógica concentrada del sector. Tampoco hubo avances en materia de televisión digital, ya que se conformó una comisión integrada por ministros del Poder Ejecutivo Nacional y empresarios del sector que, en los hechos, no registró acuerdos significativos.

La presidencia de Kirchner respaldó la estructura de medios heredada, estimulando su estructura. Evitó en los hechos habilitar el acceso a los medios por parte de sectores sociales no lucrativos, concibió un esquema de ayuda estatal a cambio de apoyo editorial, incentivó la mejora en la programación de Canal 7 y su política de medios sintonizó con los actores más importantes del sector, así como en telecomunicaciones se afirmó en alianza con los operadores dominantes (Becerra, 2015).

Además, el gobierno de Kirchner creó la señal cultural de tv Encuentro en la órbita del Ministerio de Educación. Encuentro constituye un hito en la historia de la tv estatal argentina, ya que elevó los estándares de calidad de las producciones a niveles desconocidos, cultivó una programación nutrida por productoras pequeñas y medianas que tiene perfil educativo y cultural, carece de anuncios publicitarios y localiza algunas de sus producciones en locaciones en el interior del país, presentando una pantalla menos anclada en Buenos Aires y alrededores.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner los medios de comunicación y, en particular, el sector audiovisual, se recompusieron económicamente y experimentaron una primavera exportadora de contenidos y formatos facilitada por la competitividad del tipo de cambio.

Como otros presidentes latinoamericanos, cada uno a su modo, Kirchner ejerció como presidente un estilo de comunicación política que prescindió de la labor mediadora de los periodistas a la hora de comunicar novedades o sentar posición sobre temas de la agenda pública. Este estilo de comunicación directa estudiado por Rincón (2010) fastidió a muchos periodistas y conductores, sobre todo a los más reconocidos que estaban acostumbrados a un trato deferente por parte de las máximas autoridades estatales. Kirchner tampoco realizó conferencias de prensa y cedió muy pocas entrevistas. No obstante, corresponde diferenciar los cambios en el estilo de la comunicación política presidencial con las políticas de medios: en este caso, la primera de las tres presidencias del ciclo kirchnerista no promovió grandes cambios en el sector y convivió con los principales accionistas de los grandes grupos.



Asimismo, la presidencia de Kirchner cobijó en las segundas líneas de la administración estatal a algunos funcionarios que al mismo tiempo integraban grupos de la sociedad civil, del sector de medios comunitarios o del activismo universitario en temas de políticas de medios que alentaron las articulaciones que venían gestándose entre esos grupos y algunos representantes de sindicatos de trabajadores de medios y de otras industrias culturales y que dieron origen a la Coalición por una Radiodifusión Democrática que en 2004 firmó los “21 puntos” que cinco años más tarde se transformarían en la base conceptual de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En su último día hábil de mandato (el 7/12/2007), Kirchner autorizó la fusión entre Cablevisión y Multicanal (Grupo Clarín). Cablevisión (que brinda también conexión a Internet a través de la firma Fibertel) representa más de 80 por ciento de los ingresos del conglomerado. Esta relación de mutuo beneficio entre el kirchnerismo y Clarín se rompería al inicio del primer gobierno de Cristina Fernández.

En efecto, tras la asunción de la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (en diciembre de 2007) se produjo la llamada “crisis del campo” en marzo de 2008 en que se desató y desarrolló el conflicto entre el gobierno y el principal multimedio, Clarín, que había recibido favores considerables del Poder Ejecutivo en el mandato de Kirchner (2003-2007), a los que había a su vez retribuido con consideración editorial.

Desde entonces tuvo lugar una producción de medidas de políticas de comunicación (entendiéndolas como orientadas al sector de los medios pero también de las telecomunicaciones)

inédita en la historia argentina por su intensidad y por el protagonismo que, a partir de la iniciativa gubernamental, tuvo en el espacio público. La agenda política estuvo presidida por la controversia entre los dos gobiernos de Cristina Fernández y el grupo Clarín, el campo periodístico se polarizó dando lugar a la creación de figuras como el “periodismo militante” (identificado con el oficialismo) que denunciaba la más tradicional (pero no menos ideológica) noción del “periodismo independiente” y las empresas periodísticas fueron alineándose en dos grandes conjuntos según adscribieran o condenaran las políticas del Poder Ejecutivo Nacional.

El caso Papel Prensa (Mochkofsky, 2011), el cuestionamiento a la firma Fibertel (Krakowiak, 2011), la gestación del Programa Fútbol Para Todos (Becerra, 2015), la adopción de la norma japonesa-brasileña de televisión digital terrestre en un plan que aspiraba inicialmente a restar abonados a la televisión por cable y luego la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n°26522 en octubre de 2009, son manifestaciones de la nueva política de medios ejecutada desde entonces. Este listado sería incompleto si no mencionara el incremento de la financiación de medios afines al gobierno con recursos públicos a través de la publicidad oficial cuyo manejo discrecional fue condenado por la Corte Suprema de Justicia, o si omitiera medidas que protegen el derecho a la libertad de expresión, como la despenalización de las figuras de calumnias e injurias en casos de interés público (sobre la despenalización ver Bertoni y del Campo, 2012).

Además, el clásico descuido de las emisoras de gestión estatal (que alcanzó picos de mercantilización y corrupción en la década de 1990) comenzó a revertirse a partir del gobierno de



Fernando de la Rúa, pero con la presidencia de Kirchner y sobre todo durante los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner se crearon nuevas señales (Encuentro en 2005 y a partir de 2009 Paka-Paka, IncaaTV, DeporTV, TecnópolisTV) y se potenció la función del Estado como emisor. La creación del Programa Fútbol para Todos, desde 2009 (meses antes de la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual), reforzó la evolución de una pantalla que hasta entonces no disputaba el interés de las audiencias. El Estado incide en el *rating* produciendo contenidos de calidad, si bien en el segmento de la información política acentuó su sesgo gubernamental e intemperante con las opiniones que no reproducen la posición del Poder Ejecutivo Nacional. Es importante recordar que en la historia argentina los medios estatales siempre fueron oficialistas, tradición con la que colaboraron gestiones (nacionales y provinciales) de distinto signo político, no obstante el nivel de alineamiento con el gobierno desplegado por las emisoras estatales en el último lustro tiene pocos antecedentes en los gobiernos civiles del siglo pasado (uno de esos antecedentes es el de los dos primeros gobiernos de Juan Perón (ver Varela, 2005; Sivak, 2013).

En el segundo año del primer mandato de Cristina Fernández el Congreso aprobó, por segunda vez en la historia argentina, una ley sobre radio y televisión (la primera había sido en 1953; el resto de leyes y decretos integrales sobre el sector fueron dispuestas por gobiernos militares).

El cambio de política de medios a partir de 2008 encuentra semejanzas con los procesos desarrollados en otros países de la región, donde grupos de la sociedad civil activos en la

producción de debates sobre el papel de los medios tejen propuestas de reformas, aprovechadas luego por el poder político cuando este evalúa que esas propuestas resultan funcionales ante una coyuntura conflictiva con ciertos actores concentrados del sistema de medios. Sin exagerar su poder de agencia, la masa crítica construida por estos sectores de la sociedad civil resultó condición necesaria para la evolución de la agenda de políticas de comunicación.

En el caso argentino, desde fines de la dictadura (1976-1983) fue gestándose en ámbitos socialmente acotados un debate sobre la regulación mediática que halló mejores condiciones de expresión a partir de la crisis de 2001, cuando la discusión sobre la función que desempeñan los medios fue ampliándose. En este marco, algunos actores de la sociedad civil promovieron una discusión sobre la regulación mediática que logró articular demandas ciudadanas y de grupos organizados (sindicatos de trabajadores de medios, el movimiento de radios comunitarias, las organizaciones de derechos humanos y las no gubernamentales –ONG–, cooperativas de servicios interesadas en el sector, investigadores y docentes universitarios) con los reclamos de mayor inclusión para actores sociales postergados en los medios. En 2004 muchos de esos actores se dieron forma organizativa a través de la ya mencionada Coalición por una Radiodifusión Democrática, que acordó una plataforma de veintiún puntos con los que postulaban un cambio de paradigma regulatorio en el sector. Entre otros, se destacaba el derecho al acceso a licencias de radio y televisión por parte de actores no lucrativos en el marco de una concepción de la comunicación como derecho social, la promoción de la diversidad, la no gubernamentalización de los contenidos ni de la gestión de los medios del Estado, la necesidad de res-



tringir los niveles de concentración de la propiedad y la no discriminación de la asignación de la publicidad oficial.

La Coalición por una Radiodifusión Democrática representó en el período previo a 2008 una fuerza de perspectivas múltiples, plurales y abiertas a la discusión (Segura, 2014). Su plataforma tuvo eco en algunos partidos políticos y en otras organizaciones no ligadas al campo de la infocomunicación. Pero la discusión, inédita, se incorporó a la agenda política recién a partir de 2008 cuando el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner colocó la cuestión de los medios en el centro de su discurso.

En octubre de ese año el Congreso Nacional sancionó, pues, la ley N° 26.522/09 que reemplazó al decreto-ley 22.285 de 1980. La ley audiovisual constituye un importante avance porque vincula el concepto de libertad de expresión con los derechos humanos. La norma, precedida por un debate amplio en la sociedad, promueve el federalismo, tanto de la producción de contenidos como de la toma de decisiones. Establece límites a la concentración y al dominio de mercado. Y por primera vez en la Argentina tanto la autoridad de aplicación como los medios de gestión estatal no estarán totalmente controlados por el gobierno de turno. Ello anuncia controles cruzados y presencia de minorías políticas, lo que se inscribe en una tradición reglamentaria progresista.

Si bien la ley audiovisual argentina tiene rasgos en común con otros cambios regulatorios ocurridos en distintos países latinoamericanos a partir de 2004, corresponde subrayar que la ley audiovisual argentina se distingue de las adoptadas por Venezuela en 2004 y por Ecuador en 2013 ya que es respetuosa, en su letra, de los

contenidos y de la libertad de expresión mientras que éstas dos autorizan mecanismos de control de contenidos que serían altamente rechazados en la Argentina. No obstante, el cambio en las políticas de comunicación es contemporáneo con la discusión instalada en varios países latinoamericanos sobre la regulación de los medios y, en menor medida, sobre industrias convergentes (telecomunicaciones, Internet). Las nuevas regulaciones en América Latina (en países con gobiernos tan diferentes como el venezolano, uruguayo, argentino, boliviano, ecuatoriano o mexicano) refieren, fundamentalmente a cambios en la estructura de propiedad y en la producción de contenidos (ver Waisbord, 2013; Kitzberger, 2014; Rincón, 2010).

Las referencias a la ley audiovisual suelen mezclar tres aspectos: por un lado, la valoración de la ley en sí misma, es decir, la consideración de las virtudes y defectos del texto legal; en segundo lugar, el juicio sobre cómo el Estado ha aplicado la norma en sus seis años de existencia y en qué medida fue o no respetuoso de la ley; por último, la ponderación sobre cómo se articulan otras políticas de comunicación desplegadas por el gobierno, tanto para el sector audiovisual como para otros medios de comunicación, con la ley de 2009.

La ley admite tres tipos de prestadores de servicios de comunicación audiovisual: estatales, privados con fines de lucro y privados sin fines de lucro. Dentro de los actores estatales, la ley reconoce la importancia de la radiodifusión universitaria. También existe un resguardo especial para otorgar licencias de radiodifusión a los pueblos originarios. Uno de los aspectos más novedosos de la ley lo constituye la reserva del 33% de todo el espectro para el sector privado no comercial.



En relación con el diseño institucional, la ley ha creado la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, encabezada por un directorio de siete miembros. Dos son designados por el Poder Ejecutivo, tres por el Congreso de la Nación (asignándole dos a las minorías políticas) y dos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, también creado por la ley para albergar instancias de representación social y federal. También se han creado las figuras del Defensor de la Audiencia y un Consejo asesor del audiovisual y la infancia.

Otro capítulo destacable es el que procura impedir la excesiva concentración de los medios. En este sentido se limita a 10 la cantidad de licencias que puede disponer una misma empresa o persona (antes se permitía hasta 24) y hasta un 35% del mercado potencial. Se limita también la propiedad cruzada de medios electrónicos en la misma zona de cobertura, pero no la de medios impresos y electrónicos. De hecho una de las mayores polémicas que despertó la ley fue la prohibición de ser propietario de distribuidoras de cable y canales de televisión abierta en la misma zona. A la vez, se permite a las distribuidoras de cable sólo incluir una señal propia.

Finalmente en materia de contenidos se establecen altas cuotas de producción nacional (60%), de producción propia (30%), e independiente (10%). También se ha vinculado el sistema de radiodifusión con otras industrias culturales ya que parte de los gravámenes que deben abonar los radiodifusores por el uso del espectro, es girado por la Autoridad Federal a la industria del cine y a la de la música.

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.

La aplicación de la ley es motivo de controversias y lecturas dispares en la Argentina. La mayoría coincide en que la norma audiovisual no se ha aplicado y las diferencias refieren a las responsabilidades sobre esa falta de aplicación. Mientras que el kirchnerismo acusa de tal incumplimiento al grupo Clarín y a los litigios judiciales promovidos por éste; el grupo Clarín afirma que cumple con las exigencias legales y que es el propio gobierno el que no ha realizado una aplicación pareja de la regulación vigente.

Al respecto se pronunció la Corte Suprema de Justicia en octubre de 2013, cuando validó la plena constitucionalidad de la ley audiovisual¹. Según la conducción del Poder Judicial ni el gobierno ni los principales grupos fueron respetuosos de la misma.

Desde la perspectiva de los autores del presente trabajo, la ausencia de concursos para habilitar nuevos actores en el sistema de medios, la falta de información fiable sobre quiénes son los licenciarios, el sobreactuado oficialismo de los medios estatales, la inyección de recursos para promover políticas carentes de controles sociales y políticos, se combinaron para desatender la democratización prometida en la discusión de los años 2008 y 2009 cuando se cumplieron más de seis años desde aquel momento.

¹ La ley audiovisual fue cuestionada en sede judicial por el grupo Clarín desde 2009 y la causa tuvo sentencia final en octubre de 2013, cuando la Corte Suprema de Justicia se pronunció por la constitucionalidad de la norma.



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.

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, a la norma audiovisual como referencia aunque la invoca con insistencia.

El Programa Fútbol para Todos, la iniciativa gubernamental sobre la televisión digital terrestre (TDA) y la inyección de recursos estatales para estimular el crecimiento de grupos empresariales como Vila-Manzano o Indalo (Cristóbal López) merecen consignarse como políticas activas que en algunos casos contravienen y en otros corren en paralelo a lo dispuesto por el texto legal vigente. Así, hay grupos en ascenso (Vila-Manzano, Cristóbal López, Szpolski) 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, Clarín vio cuestionado el dominio que ejerció durante décadas.

Como se mencionó, la ley audiovisual fijó límites a la concentración del mercado y topes a la cantidad de licencias. Los principales grupos como Clarín, Telefónica (Telefé) y Vila-Manzano, entre otros, debieron presentar planes de adecuación a la norma. Una vez que la Corte Suprema en 2013 avaló la constitucionalidad plena de la ley, todos los grupos presentaron sus planes y el oficialismo, que conduce y tiene mayoría en la autoridad de aplicación (AFSCA), admitió a todos ellos. Declarar admisibles los planes implica que los grupos tienen un plazo de aproximadamente un año para concretarlos. Al finalizar este proceso (que en los casos más importantes todavía no ocurrió) es que los grupos están “adecuados a la ley”.

El Grupo Clarín presentó su plan de adecuación, pues, a fines de 2013. El plan de Clarín buscaba sacar provecho del principio de que los multimedios pueden desafectar unidades de negocios siempre que éstas no crucen accionistas y que operen de modo separado. Este aprovechamiento está presente en las propuestas de otros grupos de medios, algunas ya aprobadas y en curso de adecuación. Si se concretaba ese plan, el grupo Clarín hubiese cambiado radicalmente su composición y su fisonomía, pues debía separar al menos su actividad periodística y de contenidos (Canal 13, radios Mitre, FM100, señal TN) de su actividad como cableoperador y proveedor de acceso a Internet (Cablevisión y Fibertel) donde está asociado a David Martínez (Fintech, que tiene el 40% de esta unidad de negocios), además de vender señales (Metro, Volver) y licencias de tv cable. Sin ser un giro



copernicano en la materia, hubiera sido la primera vez en la historia latinoamericana que un gran multimedio se adecuara “voluntariamente” a una ley ratificada por los tres poderes del Estado y redujera su tamaño.

Sin embargo, en un trámite expreso en el que privó de conocimiento del expediente a algunos directores de la autoridad regulatoria, diez meses después de declarar admisible el plan de Clarín, el gobierno declaró que el mismo no se encuadraba en la reglamentación de la ley. Se menciona la reglamentación dado que la metodología para que los grandes conglomerados mediáticos se adecuen a la norma legal no está prevista en la ley sino en su reglamentación posterior. El método consiste en que los grupos pueden adecuarse “voluntariamente” o, en su defecto, el Estado los adecuará “de oficio”. En este caso, no es el propio grupo el que propone qué licencias transferir y a quién se las vende, sino que es el propio Estado el que tasa el conjunto de activos del multimedio, les pone precio y ejecuta la venta, eligiendo además a quién y en qué condiciones realiza esa operación. Desde el cuartel general de Constitución, la conducción del grupo Clarín interpretó la “transferencia de oficio” como un intento de desguace.

Ahora bien: al declarar la “transferencia de oficio” del grupo Clarín, el gobierno tomó una decisión que se judicializaría, es decir, que iniciaba una nueva etapa de la batalla judicial que protagonizaron el gobierno y el conglomerado conducido por Héctor Magnetto durante años, y que en los hechos colocaba el desenlace de la controversia en el siguiente mandato presidencial.

La decisión de “transferir de oficio” activos del grupo Clarín fue interrumpido por una medida cautelar judicial en diciembre de 2014 (cautelar

que vence en febrero de 2016) que, a su vez, se registra en simultáneo con la autorización a las telefónicas para ingresar al lucrativo mercado de televisión por cable a través de la Ley “Argentina Digital” y con la autorización de la adecuación de los canales operados por Telefe (Telefónica) y por otros grupos extranjeros dispuesta en diciembre de 2014.

En este marco, el gobierno y los grupos empresariales más importantes del sector pugnarán por relaciones de fuerza distintas a las que expresó el campo mediático desde fines de la década de 1980. Hasta ahora, la orientación de la nueva regulación puede resultar controvertida, pero su objeto de referencia (los medios tradicionales de radiodifusión) era homogéneo. En la actualidad, en el país (así como en el resto de América Latina) están surgiendo inquietudes regulatorias referidas a la convergencia tecnológica entre los medios de comunicación, las telecomunicaciones y las redes digitales. Precisamente ese es el núcleo al que apunta la Ley “Argentina Digital” aprobada por el Congreso argentino a fines de 2014, a propuesta del gobierno.

La regulación de la convergencia es un desafío enorme porque presenta variables políticas, económicas, sociales y tecnológicas. La política de medios, que se ocupó de la regulación de un sector cardinal en la configuración de las sociedades en el siglo XX —en particular, de la industrialización, masificación y mercantilización de los medios de comunicación y de las industrias culturales—, está siendo desafiada por la crisis del objeto mismo al que está consagrada. Hoy el sector de los medios protagoniza un proceso inédito de convergencia y ello marca algunos de los principales desafíos en la progresión de una agenda de libertad de expresión y derecho a la comunicación y la cultura.



La convergencia opera como un escenario en el que los distintos grupos pugnan por posicionarse y, la regulación, como un contorno sometido a negociaciones para que ese posicionamiento, aun en contextos de desinversión, no impida participar de un mercado en constante evolución.

Este es el contexto en que fue sancionada la Ley de Telecomunicaciones “Argentina Digital” a fines de 2014. La ley autoriza la convergencia y el *triple play*. En efecto, si bien es una norma compleja, la ley “Argentina Digital” introdujo como cambio el permiso para que las empresas telefónicas brinden servicios de comunicación audiovisual con la excepción de la televisión satelital (DTH). Este tipo de prestaciones estaba prohibido por el pliego de licitación de las empresas telefónicas de 1990 y por la ley de servicios de comunicación audiovisual sancionada en 2009. Junto con este nuevo encuadre que favorece la creación de un entorno convergente, se aprobó la formación de una nueva autoridad regulatoria, se estableció la neutralidad de la red, y se establecieron condiciones de servicio y de competencia para los licenciatarios del sector.

El objeto de regulación de la ley de telecomunicaciones es la infraestructura de transporte de comunicaciones. Abarca las redes telefónicas, de conexiones de banda ancha y de televisión por cable. La nueva ley no regula contenidos, como sí lo hace de acuerdo a estándares internacionales la ley de servicios de comunicación audiovisual, pero garantiza la “neutralidad de la red”, es decir, la no discriminación de ningún tipo de contenidos.

Este marco regulatorio reemplaza la vetusta ley de telecomunicaciones, vigente desde 1972, y acompaña el proceso de licitación para el uso

del espectro 4G en telefonía móvil. La promesa de incorporar la convergencia en la regulación es toda una novedad, ya que la vigente Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue reiteradamente criticada por no contener los cambios digitales del sector audiovisual y sus cruces con Internet y las telecomunicaciones.

Con la ley “Argentina Digital” el marco regulatorio de las telecomunicaciones y TIC de la Argentina ha quedado modificado sustancialmente. Durante el tratamiento parlamentario el proyecto de ley recibió numerosas críticas de las organizaciones y empresas vinculadas con el sector. Si bien la bancada oficialista realizó algunas modificaciones que mejoraron algunos aspectos de la redacción original, las mismas fueron insuficientes para generar un mayor consenso entre las fuerzas políticas, a diferencia del proceso de discusión y aprobación de la ley audiovisual.

Asimismo es un interrogante abierto el futuro de la vasta infraestructura de red de fibra óptica construida por el Estado a través del programa “Argentina Conectada”. Esta infraestructura sumó un tercio de fibra óptica a las capacidades existentes, pero con la ventaja de que su tendido es más federal y no se reduce a los grandes centros urbanos. No obstante, a fines de 2015 estas redes estatales de fibra óptica no estaban casi operativas y se desconocía cuál sería su modelo de gestión, es decir, si será el Estado quien administre la infraestructura, si operará como mayorista promoviendo la mediación de pequeñas y medianas empresas y cooperativas, o si privatizará su gestión.

En paralelo, otra de las iniciativas motorizadas por el gobierno a partir de 2009 fue la implementación de la TDT, que por la Ley 26522 en Ar-



gentina es gratuita (a diferencia de algunos segmentos de TDT en países de Europa, por ejemplo, que son arancelados). El despliegue de esta tecnología en el país (a través del programa llamado “Televisión Digital Abierta”) tuvo protagonismo estatal y, si bien no se ha informado oficialmente el monto invertido en su desarrollo, involucró miles de millones de pesos en una apuesta que es digna de análisis. Con la digitalización de la televisión abierta, donde hoy funciona un canal pueden sintonizarse varias señales (entre cuatro y seis) con mejor resolución de pantalla. El desarrollo de la TDA expone los claroscuros de la política audiovisual del gobierno.

Aunque la digitalización es un proceso que se realiza también en la TV de pago a través de empresas como Cablevisión, DirecTV o Telecentro, el gobierno asumió un liderazgo en la digitalización de la televisión abierta sin paralelo en el continente. El Estado construye infraestructuras para la transmisión de señales. Según el Ministerio de Planificación Federal, a fines de 2014 se habían construido más de ochenta torres de transmisión que cubren un 82% del territorio nacional. Claro que cobertura no equivale a acceso, ni acceso a uso. El gobierno solventó la entrega, en forma de comodato, de más de un millón de conversores para los sectores de bajos recursos.

Como complemento a la inversión en infraestructura, el Estado financia la producción de contenidos, algo inédito en gran parte del país, y fomenta el equipamiento de pequeñas y medianas productoras. Los contenidos de esas producciones son abiertos, están disponibles en Internet y pueden ser emitidos por canales públicos, privados, cooperativos o universitarios. A su vez, se crearon señales estatales con produccio-

nes de calidad. Pero los esfuerzos para implantar la TDA no lucen en sus resultados si se toma en consideración su uso y adopción por parte de la sociedad. La intención de crear una plataforma de acceso gratuito con contenidos que no suelen programar los operadores comerciales es afectada por la subestimación de los usos de la TV que, lejos de ser un artefacto, es una relación social. La penetración de la televisión de pago, multicanal, es masiva en Argentina. Desde hace décadas, más del 85% de los hogares la usan para sintonizar una oferta de señales que no tiene competencia en la TDA. Así, el gobierno opera como proveedor sin interrogarse por los usos sociales del bien que provee. La gestión de la TDA, además, está descoordinada con el plan Argentina Conectada (red de fibra óptica que enlaza todo el país) con el que superpone plataformas de distribución de contenidos.

La expansión de la TDA está obstaculizada porque los contenidos más apreciados por la sociedad no están disponibles en el interior, donde la TDA se sintoniza mejor, y, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), donde emiten estos canales hay problemas técnicos de recepción. A ello se suma la competencia de otras redes digitales (y de la digitalización de la TV de pago) que ganan un lugar cada vez más importante en la dieta audiovisual de los argentinos. La confusión entre objetivos de política industrial, intención propagandística y subestimación del valor cultural de la televisión se combinan para explicar la baja penetración de la TDA, a pesar de sus seis años de historia, de su inversión y de sus costos. Un estudio del equipo de investigación y de la Maestría en Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes realizó un relevamiento cuantitativo y cualitativo de la adopción de la televisión digital en el conurbano bonaerense y confirmó que



menos del 7% de los hogares hacían uso de la nueva tecnología en 2012².

Situación de medios sin fines de lucro

Uno de los aspectos más novedosos y que lograron mayor consenso de la ley audiovisual es la centralidad que otorga a los medios sin afán de lucro dentro del sistema audiovisual argentino (ver Guimerà, 2013; Segura, 2011 y Becerra, 2015). En un abordaje pormenorizado de su texto puede darse cuenta del reconocimiento al sector sin fin de lucro como uno de los tres actores con derecho a operar servicios audiovisuales, junto con los de gestión estatal y los de gestión privada, en el artículo 2, y el hecho de que se lo destaque como “salvaguarda” de los derechos a la información y a la participación de la ciudadanía, así como la libertad de expresión. A su vez, el artículo 49 prevé la concesión de frecuencias radioeléctricas sin concurso previo a emisoras “de muy baja potencia” en zonas de “alta vulnerabilidad social y/o de escasa densidad demográfica” siempre que se destinen “a satisfacer demandas comunicacionales de carácter social”. Esta posibilidad es excepcional y siempre que haya frecuencias disponibles. Como ítem más relevante, el artículo 89 reserva el 33% “de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura para personas de existencia ideal sin fines de lucro. Las reservas de frecuencias establecidas en el presente artículo no pueden ser dejadas sin efecto”.

La ley también establece una serie de garantías y de excepciones para hacer posible un tercer sector viable. Así, los pliegos de los concursos de concesiones de frecuencias deberán ser elab-

borados “teniendo en cuenta características diferenciadas” según se trate de adjudicaciones para medios con o sin afán de lucro (art. 33). Asimismo, excluye a las entidades sin ánimo de lucro de la prohibición de explotar una frecuencia a los entes privados concesionarios de otro servicio público distinto del audiovisual. Finalmente, el artículo 97 fija que los “servicios de comunicación audiovisual comunitarios, de frontera y de los pueblos originarios” podrán ser receptores de ayudas económicas del Estado equivalentes a un 10% de los gravámenes pagados por los concesionarios comerciales. Estos fondos fueron efectivamente puestos al servicio del financiamiento de equipos, producciones y gestión de los medios sin fines de lucro a través de los programas del Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA) que se concursan anualmente desde 2013.

Por su parte, el sector “sin fines de lucro” cuenta con representantes en los organismos creados por la normativa, como el Consejo Federal, y es reconocido por primera vez en el texto de la ley como uno de los actores centrales para garantizar el ejercicio del derecho social a la libertad de expresión. Además este tipo de medio es alcanzado por la normativa de modo específico en cuanto a las exigencias de programación propia y programación nacional, como así también respecto de géneros y origen de la música a emitir. Como aspecto a destacar también aparece la cuestión de que no se regularon impedimentos para acceder al fi-

El estudio completo está disponible:
<https://martinbecerra.wordpress.com/2014/09/03/accesos-usos-y-consumos-de-la-tv-digital/>



nanciamiento de la publicidad comercial privada y la publicidad oficial (que carece todavía de regulación específica). Y como será analizado más adelante, cuenta con mecanismos de fomento de diversa índole, cuyas características resultan particulares.

Pues bien, hasta el mes de octubre de 2015 la autoridad de aplicación de la ley audiovisual otorgó licencias y autorizaciones para 127 organizaciones sin fines de lucro, según un relevamiento realizado por el Programa de Investigación en Industrias Culturales y la Maestría en Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes (2015). De ellas, 71 son cableoperadoras, 46 señales FM, 8 TVs de Baja Potencia (Pares TV - Buenos Aires, Surajo TV - Buenos Aires, Arbia TV - Buenos Aires, Mate Amargo TV Popular - CABA, Urbana TV - CABA, Barricada TV - CABA, Proa Centro - Córdoba y Organización Barrial Tupac Amaru - Jujuy) y dos señales AM (Fundación Rafaela XXI - Santa Fé y Fundación Octubre Trabajadores de edificios - Buenos Aires). Del análisis de las licencias otorgadas podría inferirse una política más orientada al sector de la TV por cable en desmedro de la radio FM y AM. Esto en parte puede explicarse porque el proceso de adjudicación de licencias de cable no requiere concurso, como es el caso de las radios AM, FM y la Televisión abierta.

La diferencia entre “autorizaciones” y “licencias” es importante porque el estatus legal de éstas últimas requiere la realización previa de concursos, es decir, la gestión de reserva de frecuencia radioeléctrica, la convocatoria abierta a interesados en participar del concurso y su sustanciación, mientras que las autorizaciones son dispuestas de forma directa por la autoridad de aplicación de la ley.

En este sentido, de los 127 casos de autorizaciones y licencias asignadas al sector sin fines de lucro hasta octubre de 2015, 107 fueron adjudicados de manera directa, 12 se adjudicaron por concurso y 8 fueron organizaciones autorizadas para gestionar medios de comunicación sin fines de lucro.

Por otra parte, el estudio del Programa de Investigación en Industrias Culturales y la Maestría en Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes analizó las autorizaciones de medios de comunicación otorgadas a pueblos originarios en el período 2011-2015. Es necesario aclarar que la asignación de autorizaciones a personas de existencia ideal de derecho público estatal, entre ellas Pueblos Originarios, de acuerdo a disponibilidad en el espectro, se garantiza en el artículo 37 de la LSCA. Es decir, no se incluye en el treinta y tres por ciento (33%) de las localizaciones radioeléctricas planificadas que especifica el artículo 89 inciso f de la LSCA. En ese sentido, se observó que de 2011 a 2015 se autorizaron 46 señales, de las cuales una de ellas es una señal de TV abierta, una de TV Digital y todas las restantes son estaciones FM. La comunidad mapuche es la que fue alcanzada por la entrega de la señal de TV abierta y de la señal de TV Digital también (que en 2015 registró numerosos problemas para funcionar regularmente), además de otras 10 radios FM, lo cual la posiciona como el pueblo originario con más autorizaciones de señales en vigencia. Asimismo, la provincia que más autorizaciones recibió fue Jujuy (11), las cuales corresponden a diversos pueblos originarios (Maymara, pueblo Ocloya, pueblo Kolla, Guaraní y pueblo Tilian). Cercano al valor de Jujuy se presentó Salta con siete autorizaciones a los pueblos Diaguita, Guaraní y Kolla respectivamente.



Conclusiones

En la Argentina los medios de comunicación y el ejercicio del periodismo exhiben un rango de opiniones amplio entre dos tendencias predominantes y hay contrastes marcados entre las orientaciones de distintos medios. No se criminaliza la opinión ni existe la censura explícita, a diferencia de otros períodos previos a 1983. Sin embargo, la libertad de expresión en el sentido integral (todo ciudadano tiene derecho a recibir, buscar y recibir información diversa por distintos medios) es un derecho cuya realización integral es un proceso inacabado. Su conquista es tarea pendiente en el proceso de profundización democrática de la sociedad.

Los tres gobiernos kirchneristas fueron transgresores en materia de políticas de medios, aunque tuvieron sentidos distintos: la presidencia de Néstor Kirchner conservó la organización del sistema de medios y no alteró las líneas directrices de la estructura mediática, e incluso adoptó regulaciones que potenciaron esas líneas. Su estilo de comunicación fue desintermediador y resultó fastidioso para algunos de los principales periodistas y columnistas políticos, dado que Kirchner se dirigía directamente a la población en actos públicos, fundamentalmente. La primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner fue tempranamente caracterizada por la llamada “crisis del campo” que revolucionó las alianzas con actores sociales y económicos que había sostenido al kirchnerismo desde 2003 e implicó la ruptura del vínculo construido con el grupo Clarín. El primer gobierno de Cristina Fernández inauguró un ciclo de nuevas regulaciones (ley audiovisual) y políticas (tv digital, entre otras mencionadas en el presente trabajo) en el marco de leyes que recuperaron y ampliaron la intervención estatal en la economía. Las nue-

vas políticas de comunicación se inspiraron en programas elaborados por sectores de la sociedad civil que buscaban como objetivo la inclusión social y la disminución de los niveles de concentración. El segundo gobierno de Cristina Fernández debía aplicar esas nuevas políticas de comunicación y medios pero dicha aplicación no estuvo a la altura de los objetivos trazados en el período anterior ni de las expectativas alimentadas en su debate social. Queda una agenda de avances legales y conflictos políticos, económicos, judiciales y culturales a los que no se sustrae el ejercicio del periodismo.

Aun sin saber cuál será el resultado electoral del ballotage presidencial de noviembre de 2015, el análisis de las últimas tres décadas arroja algunas certezas sobre el futuro de las políticas de comunicación: la adecuación de los grupos multimédios a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, demorada en casi todos los casos por tácticas y disputas variopintas, constituye un tema que se deberá afrontar junto con la dispar tolerancia con la concentración y extranjerización del mercado dispuesta por la Ley “Argentina Digital” en relación a la más rigurosa Ley 26522. Al mismo tiempo, muchas licencias de radio y televisión vencen a partir de 2016 y, mientras los emisores actuales clamarán por la renovación, existen organizaciones sin fines de lucro, a las que la ley reserva el 33% de las frecuencias, que presionarán para ingresar como licenciatarias.

Otra cuestión candente se refiere al carácter y la organización de los medios estatales, donde el kirchnerismo fue a la vez renovador y conservador. Creó numerosas señales audiovisuales (Encuentro, Paka Paka, IncaaTV, DeporTV, Tecnópolis) que se suman a los tradicionales Canal 7 y Radio Nacional; apostó a contenidos do-



cumentales y de ficción de calidad; tercerizó gran parte de la programación; fomentó capacidades de producción en el interior del país y recargó la línea editorial con un oficialismo incontinente.

El programa *Fútbol para todos*, su gratuidad de acceso, su opacidad económica, sus criterios de contratación y cesión de derechos demandan revisión, al igual que la política de implantación de la televisión digital. El reparto del espectro para telefonía móvil 4G y el uso de frecuencias para televisión digital por licenciatarios privados, organizaciones sin fines de lucro y universidades nacionales estarán en ebullición en los próximos años, ya que el apagón analógico está previsto para 2019 (diez años después de haberse adoptado la norma japonesa-brasileña de TDT).

Precisamente, el programa TDA también requerirá definiciones, tanto las que se refieren a la importante infraestructura construida por el Ministerio de Planificación —y que puede aprovecharse para objetivos de conectividad y para facilitar el acceso a la transmisión de señales digitales a organizaciones sin fines de lucro—, como para encuadrar esta experiencia en el marco de la ley de servicios audiovisuales, realizar los concursos para entregar las licencias que la ley establece y evaluar qué sucedió con el escaso impacto social del importante esfuerzo presupuestario de entregar más de un millón de decodificadores a la población de menores recursos.

Por otra parte, el manejo selectivo de la publicidad oficial, condenado por la Corte Suprema de Justicia, es otro eje pendiente y sensible, dado que las principales formaciones políticas del país comparten la lógica del Poder Ejecutivo. Lo mismo ocurre con la ausencia de ley de acceso

a la información pública. Argentina es uno de los pocos países de América Latina sin regulación al respecto.

Si bien la concentración de medios, junto con la centralización de capitales y una parcial extranjerización de la propiedad, no fueron afectados como procesos centrales de la estructura de los medios de la Argentina en los últimos ocho años fueron insistentemente considerados como ejes de debate y de regulación.

No es posible desligar la concentración del mercado audiovisual, que en los objetivos de la ley argentina figura como una de las modificaciones prioritarias a encarar, del funcionamiento económico de un sistema que requiere de la periódica asistencia del flujo de recursos públicos para poder operar. Estos recursos están lejos de ser gestionados con reglas de juego explícitas y equánimes.

A su vez, los problemas de la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual no se limitan a las adecuaciones de los grupos concentrados, ya que existen numerosos ejes de la norma que, subordinados a la disputa política entre el gobierno y el grupo Clarín, no forman parte de las prioridades de las políticas de medios. Entre estos aspectos, es necesario recordar que no se ha avanzado de forma significativa en la asignación de frecuencias a organizaciones sin fines de lucro ni se concretó el mandato de pluralismo político que la ley establece para los medios públicos.

Además, a más de seis años de aprobada la norma audiovisual, aún no se sabe cuántas licencias hay disponibles ni cuáles de ellas están ocupadas por licenciatarios en cada una de las localidades del territorio argentino. Sin un plan



técnico que releve esa información elemental no pueden abrirse concursos para otorgar nuevas licencias ni, obviamente, reservar el 33% del espectro para organizaciones sin fines de lucro. Sin plan técnico no sólo se debilita el conocimiento y la gestión de licencias audiovisuales, sino también la asignación de espectro para telecomunicaciones, sector que puja con insistencia por la falta de frecuencias para expandir las redes móviles, alegando que el mal servicio que brindan los operadores no puede mejorar sin nuevas frecuencias.

Así, los procesos de adecuación sintetizan aspectos novedosos por un lado, pero también expresan las limitaciones de la ley y de la capacidad estatal (a través de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para afectar la estructura concentrada de la propiedad del sistema de medios. Los procesos de adecuación a la norma audiovisual argentina revisten interés en el conjunto de la región latinoamericana, donde a través de distintas estrategias se intenta modificar una situación estructural e históricamente consolidada de pocos grupos de enorme envergadura. El caso argentino hasta el presente demuestra que además de la importancia de la regulación normativa, legal, es imprescindible considerar los condicionamientos económicos y sociales que configuran la estructuración de los sistemas de medios de comunicación.

Por ello, lo que está en juego es la productividad de la regulación legal y de la decisión política para alterar esa estructura y, más aún, para que sistemas históricamente reactivos al ingreso de otros actores económicos y sociales abran sus compuertas.

Entre los ejes que se proponen a continuación para impulsar una agenda progresista en políti-

cas de comunicación hay varios que estaban mencionados en los “21 puntos” de la Coalición por una Radiodifusión Democrática en 2004. Otros fueron agregados como lectura de la experiencia de los últimos años:

Convergencia: las condiciones particulares de estructuración del sistema de medios audiovisuales, a través de la conexión de más del 80% de los hogares argentinos a la televisión de pago, junto a la masificación de conexiones de banda ancha a Internet, facilitan la expansión de servicios integrados. Su regulación, las condiciones de prestación de servicios cruzados, la necesidad de que la cobertura de distintos servicios atienda a sectores vulnerables que no serán alcanzados sin acción compensatoria estatal, la definición de las prerrogativas y obligaciones de los prestadores públicos de audiovisual en las plataformas digitales son, entre otros centrales, espacios vacantes de producción de políticas. Asimismo, es preciso contemplar la especificidad económica y las distintas escalas de los operadores de las distintas redes convergentes: la eventual participación del sector telefónico (en particular, las incumbentes) en redes audiovisuales tendría que condicionarse a la previa apertura a la competencia de las redes telefónicas hasta que se alcancen umbrales mínimos y a la garantía del servicio universal y recién allí autorizar a las corporaciones de telefonía a brindar otros servicios. En este mismo eje, resulta fundamental introducir la discusión acerca de las contraprestaciones sociales y culturales exigibles a los actores corporativos que explotarán recursos públicos (como las ondas radioeléctricas) para que la renta de un sector naturalmente orientado a la concentración produzca externalidades y garantice parte del sostenimiento de la producción de contenidos que circulan por las redes que estos actores gestionan. Estos ejes



merecen ser analizados junto con la consideración sobre los impactos sociales y económicos que tiene la asignación de espectro a telefonía móvil (por ejemplo para brindar servicios 4G que las empresas del sector reclaman como parte de la imprescindible mejora en la calidad del pésimo servicio que brindan) o la televisión digital terrestre, tecnología cuyo alcance e impacto deben ser discutidos. Este eje debe contemplar las potencialidades así como las limitaciones de dos planes ambiciosos que el gobierno nacional desarrolló en los últimos tres años con diferentes niveles de ejecución e impacto: Argentina Conectada (enlaces de fibra óptica privilegiando las zonas descubiertas por el tendido de redes privadas) y Conectar Igualdad (dotación de *netbooks* a los alumnos de enseñanza media en instituciones públicas).

Una agenda de regulación para la convergencia debe también alcanzar a nuevos dispositivos y plataformas para garantizar que no exista discriminación de contenidos ni servicios por razones políticas, que libere de responsabilidad editorial por los contenidos a los intermediarios (proveedores de conexiones, agregadores, catalogadores y buscadores) pero que los obligue a respetar el principio de no discriminación para evitar que existan obstáculos en la disposición de los mismos por parte de los usuarios, en lo que podría ser una traducción de las reglas de *must offer* audiovisuales al campo de las redes digitales.

La ausencia de una ley de acceso a la información pública. El decreto 1172/2003 del ex presidente Néstor Kirchner sólo alcanza al Poder Ejecutivo Nacional y no se adapta a las recomendaciones de la Relatoría de Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), pero además en los últimos años cada vez son más las dependencias

gubernamentales que se resisten a cumplirlo. De hecho, ha habido sentencias de la Corte Suprema de Justicia (causa iniciada por la Asociación por los Derechos Civiles, ADC, por la negativa del PAMI a brindar información relativa a su presupuesto del 2009 de publicidad oficial), que subrayó la importancia del acceso a la información pública como requisito de la convivencia democrática. Si bien este punto alude al nivel nacional, en el plano provincial se registran pocos avances, a excepción por ejemplo de la Ciudad de Buenos Aires que tiene regulado el acceso a la información pública por Ley 108 de 1998.

La necesaria regulación de la publicidad oficial no sólo no implica adscribir a la lógica de asignación de recursos en función del *rating* sino que, de no emprenderse esta discusión a partir de variables que ponderen el impacto social de cada medio, su inserción geográfica, su extensión a redes digitales, su situación legal y laboral. De no aplicarse otro criterio que el actual que consiste en premiar amigos y castigar disidentes, se le obsequiará a todo gobierno en el futuro la posibilidad de prolongar en el tiempo el mismo procedimiento patrimonialista. La regulación de la publicidad oficial y la eliminación de otras formas de prebenda a cambio de apoyo económico configuraba el tercero de los “21 Puntos por una Radiodifusión Democrática” (“Se garantizará la independencia de los medios de comunicación. La ley deberá impedir cualquier forma de presión, ventajas o castigos a los comunicadores o empresas o instituciones prestadoras en función de sus opiniones, línea informativa o editorial, en el marco del respeto al estado de derecho democrático y los derechos humanos. También estará prohibida por ley la asignación arbitraria o discriminatoria de publicidad oficial, créditos



oficiales o prebendas”). También este punto es transversal, como problema, a distintas administraciones y no es privativo sólo del gobierno nacional, dado que gobiernos provinciales y municipales de distinto signo político-partidario exhiben altos grados de discrecionalidad en los criterios para emplear recursos como publicidad oficial, así como también discriminación en su reparto en función de la cercanía relativa con los medios, productoras y periodistas beneficiarios de la misma.

La reserva del 33% del espectro radioeléctrico para organizaciones sin fines de lucro fue postergada, al igual que la realización de nuevos concursos, por la falta de elaboración de un plan técnico de frecuencias a nivel nacional. Es preciso, una vez que se proceda a su elaboración, definir políticas de asignación de las frecuencias cuyo plazo de explotación va venciendo, de manera de poder ir cubriendo algunas de ellas con organizaciones sin adscripción al lucro en una planificación a medio término, con el objetivo de alcanzar el objetivo del 33%. Pero a la vez, el Estado debe definir políticas de aliento y sostenibilidad tanto para el sector comercial como para el sin fines de lucro.

El mercado de medios de la Argentina es inestable y tiene problemas de subsistencia. De las cinco mil estaciones de radio que funcionan en el país, menos del 3% se autofinancia con publicidad. Las empresas de televisión abierta, sector que absorbe el 35% de la torta publicitaria, sostienen que no son rentables. Los canales líderes en audiencia son una excepción, pues generan ganancias basadas en su amplia red de transmisión en cadena en el horario central (prime time) y en la exportación de contenidos. A diferencia de los medios abiertos y generalistas, la televisión por cable es redituable, pero

su mercado dista de ser abierto a la competencia, ya que es cautivo del proveedor dominante: en muy pocas ciudades hay más de una oferta. En este caso, el operador obtiene beneficios pero nada impide que abuse de su posición y traslade márgenes excesivos de ganancia al precio del servicio, que paga el usuario. Su modelo de negocios se asimila al de las telecomunicaciones, aunque en la última década le añadió al pago del abono la facturación publicitaria. La “cuestión económica” excederá las dificultades actuales de los operadores comerciales: la esperanza de ampliar las voces que acceden a la titularidad de los medios podría marchitarse si no se resuelve de modo claro, ecuánime y con reglas públicas esta cuestión crucial.

También la sustentabilidad de los medios que gestiona el Estado reclama atención no sólo por su importancia cultural, sino también por la dimensión económica. Para comprender la magnitud del problema es preciso reconocer que los medios comerciales no hubieran sobrevivido a sucesivas crisis sin el diligente auxilio prestado por las administraciones a través de la periódica condonación de deudas fiscales y previsionales, la venta de pliegos de televisión y radio a precios irrisorios, el socorro financiero para evitar la convocatoria de acreedores, la desgravación impositiva, los subsidios eléctricos, los regímenes de competitividad, la extensión de plazos de explotación del negocio, el congelamiento de la venta de pliegos como impedimento para el ingreso de competencia, el incumplimiento de obligaciones de inversión como el soterramiento del cable, entre otras medidas. Esto constata que existe una periódica intervención del Estado para otorgar discrecionalmente ayudas al sistema de medios, y que el panorama es más complejo y diverso que el capítulo de la publicidad oficial.



En casi todos los países de Europa existen sistemas amplios y ecuanímenes de “ayudas a la prensa” (así denominados pero que se extienden, en rigor, a todos los medios). Con ello, el Estado sincera la dotación de recursos para garantizar que el ejercicio de la libre expresión sea ejercido por voces diversas y por actores también diferentes. Ello exige ampliar la agenda de la regulación en la comunicación: además de los temas pendientes de acceso a la información pública y de publicidad oficial se suman ahora la necesidad de una ley de servicios convergentes y otra de apoyos del Estado a todos los medios de comunicación. La inversión del Estado debería ser concebida en el mismo rango que la que realiza, con recursos públicos, en el ámbito educativo. Liberar al financiamiento de los medios de la pauta publicitaria como única salida económica posible, morigerar su inducción al consumo y a la vez habilita una excelente discusión acerca del mejor destino de los recursos que la sociedad toda genera.

Las reglas anticoncentración dispuestas por la ley audiovisual pueden resultar rígidas en algunos aspectos e inaplicables en otros (por ejemplo, en el cálculo del 35% de los hogares para la acumulación de licencias de televisión abierta o radio). Como sucede con otros de los ejes mencionados, de no encararse una discusión en profundidad sobre estrategias eficaces para reducir la concentración y sobre cuáles son los niveles aceptables de concentración, y con qué contraprestaciones se toleran, un gobierno desinteresado en la materia podrá argumentar simplemente que las respuestas normativas resultan ineficaces y en consecuencia, como ha sucedido en buena parte de la historia del país, legitimar una situación de hechos consumados en donde los actores privados de mayor envergadura avanzan sin objeciones por

parte del poder político. La ley audiovisual ya preveía que cada dos años sería necesario reflexionar sobre la pertinencia de esas disposiciones, en función del cambio de escenario que provoca la convergencia. Puede aprovecharse esta previsión normativa.

Medios públicos o medios gubernamentales: la ley audiovisual establece para los medios gestionados por el Estado Nacional el mandato de pluralismo (político, cultural, religioso, etc.) y, por otro lado, si bien autoriza a provincias y municipios a montar sus propias emisoras, no contiene mandato para ellas. Ello implica abordar como variables el financiamiento, el diseño institucional, la programación, la gestión y el control de la misma. Es preciso profundizar la discusión sobre las consecuencias que tiene la adscripción gubernamental de los medios estatales y abordar, complementariamente, el perfil y las funciones de los medios provinciales y municipales, muchos de los cuales están siendo creados. La discriminación entre medios públicos y medios gubernamentales configuraba el duodécimo de los “21 Puntos por una Radiodifusión Democrática” (“Los medios estatales deberán ser públicos y no gubernamentales. Deberán proveer una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural, de ficción y de entretenimiento garantizando la participación ciudadana y la atención a las necesidades de la población”).

Contenidos: las disposiciones de producción de contenidos y las exigencias de transmisión de contenidos a los operadores audiovisuales deben pensarse, aunque con las singularidades de cada red, de forma conjunta para articular la misma perspectiva general a todos los intermediarios y transportadores de contenidos. Esto requiere replantear exigencias desmedidas para



operadores locales en ciudades que no alcanzan una escala que pueda sostener como mercado esa producción, en estabilizar y dotar de criterios más públicos a las políticas de fomento por parte del Estado, en la generación de subsidios por parte de los grandes operadores de redes de conexión (ver punto 1.) y en la creación de instrumentos de estímulo a la producción colaborativa entre varios operadores.

Competencia: muchos de los objetivos de la ley audiovisual y, en general, de los mercados *infocomunicacionales* (tanto audiovisuales como de telecomunicaciones e Internet) requieren un área de Defensa de la Competencia que, en las actuales condiciones, resulta disfuncional a objetivos de mejora en la cobertura de los servicios y de control de los operadores. Contra lo que marca la ley de Defensa de la Competencia de 1999, en el país nunca se integraron los Tribunales que deberían garantizar una perspectiva de

defensa de los usuarios y no de intereses particulares de los actores de cada sector y de su capacidad de influencia y presión sobre las administraciones gubernamentales.

Articulación de políticas: el Estado argentino presenta una notable desarticulación de políticas de comunicación y cultura, con competencias repartidas y superpuestas entre el Ministerio de Planificación Federal, la Secretaría de Comunicaciones, la Secretaría de Medios de Comunicación, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Secretaría de Cultura de la Nación, el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, el Ministerio de Educación, la Jefatura de Gabinete y la Presidencia misma, con otras dependencias subordinadas a las citadas también involucradas. El efecto de esta dispersión es el de una gran desarticulación, la dificultad para trazar políticas públicas y la ineficacia de muchas de las iniciativas.



Bibliografía

- Adorno Adorno, Theodor (1967), “La industria cultural”, en Morin, Edgar y Theodor Adorno, *La industria cultural*, Galerna, Buenos Aires, p. 7-20.
- Arsenault, Amelia y Manuel Castells (2008), “The structure and dynamics of global multi media business networks”, en *International Journal of Communications 2*, IJoC, University of Southern California Annenberg, p. 707-748.
- Becerra, Martín (2015), *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- Becerra, Martín (2015), Economía política de la pelota Fútbol para Todos y el factor Tinelli, en Revista Nueva Sociedad, Agosto 2015. Disponible en <http://nuso.org/articulo/economia-politica-de-la-pelota/>
- Becerra, Martín (2010), “Las noticias van al mercado: etapas de la historia de los medios en la Argentina”, en Lugones, Gustavo y Jorge Flores (comps.), *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, p. 139-165.
- Becerra, Martín, Santiago Marino y Guillermo Mastrini (2012), *Cartografía de los medios digitales en Argentina*, mimeo, disponible en <http://es.scribd.com/doc/131089231/Argentina-Mapping-Digital-Media-Castellano>
- Becerra, Martín y Guillermo Mastrini (2009), *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del siglo XXI*, Prometeo, Buenos Aires.
- Bertoni, Eduardo y Agustina del Campo (2012), *Calumnias e injurias: a dos años de la reforma del Código Penal argentino*, CELE, Universidad de Palermo, Buenos Aires, disponible en <http://www.palermo.edu/cele/pdf/Calumnias-e-Injurias.pdf>
- Carboni, Ornella (2012), *Los procesos de organización del trabajo en las telenovelas argentinas (1989-2001)*, mimeo, tesis defendida en la Maestría en Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes en diciembre de 2012.
- Chequeado (2013), ¿Cuántas licencias entregó la AFSCA y a quiénes?, disponible en <http://chequeado.com/el-explicador/1839-icuantas-licencias-entrego-la-afscay-a-quienes.html>
- De Miguel, Juan Carlos (2003), “Los grupos de comunicación: la hora de la convergencia”, en Bustamante, Enrique (coord.), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación: las industrias culturales en la era digital*, Gedisa, Barcelona, p. 227-256.
- Fiss, Owen (1986), *Free speech and social structure*, Iowa Law Review n°71, Iowa College of Law, p. 1405-1425.
- Ford, Aníbal y Jorge B. Rivera (1985), “Los medios masivos de comunicación en la Argentina”, en Ford, Aníbal, Jorge B. Rivera y Eduardo Romano, *Medios de comunicación y cultura popular*, Legasa, Buenos Aires, p. 24-45.
- Fox, Elizabeth y Silvio Waisbord (eds) (2002), *Latin politics, Global media*, University of Texas Press, Austin.
- Guimerá, Josep Àngel (2013): *Políticas de comunicación, pluralismo y televisión sin afán de lucro: el caso de Argentina*, mimeo, disponible en www.ambitoscomunicacion.com/2013/politicas-de-comunicacion-pluralismo-y-television-sin-afan-de-lucro-el-caso-de-argentina/
- Kitzberger, Philip (2014), “Demands for Media Democratization and the Latin American “New Left”: Government Strategies in Argentina and Brazil in Comparative Perspective”, en *GIGA Working Papers*, mimeo.
- Krakoviak, Fernando (2011), “Como sigue la disputa por Fiberte”, en Diario Página 12, 5 de mayo de 2011. Disponible en www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-163483-2011-03-05.html
- Marino, Santiago (2013), *Políticas de comunicación del sector audiovisual: las paradojas de modelos divergentes con resultados congruentes*, mimeo, tesis defendida en el Doctorado de Ciencias Sociales de la UBA en marzo de 2013.
- Mastrini, Guillermo (ed.) (2009), *Mucho ruido, pocas leyes*, La Crujía, Buenos Aires.
- Mastrini, Guillermo (ed.) (2005), *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*, La Crujía, Buenos Aires.
- McChesney, Robert (2002), “Economía política de los medios y las industrias de la información en un mundo globalizado”, en Vidal Beneyto, José (director), *La ventana global*, Taurus, Madrid, p. 233-247.



Mochkofsky, G. (2011). *Pecado original*. Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder. Buenos Aires: Planeta.

OEA (2004), “Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004”, Organización de los Estados Americanos, mimeo, documento consultado en noviembre de 2007 en <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=459&lID=2>

Poder Ejecutivo Nacional (PEN), *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n°26522*, <http://www.afsca.gob.ar/web/indice-de-la-ley.php>

Programa de Investigación “Industrias culturales y espacio público: comunicación y política en la Argentina” y Maestría en Industrias Culturales, Políticas y Gestión de la Universidad Nacional de Quilmes (2015), *Diagnóstico sobre el acceso del sector sin fines de lucro a medios audiovisuales en la Argentina. Licencias, autorizaciones, permisos y fondos concursables*, mimeo, disponible en <https://martinbecerra.files.wordpress.com/2015/10/diagnostico-sin-lucro-unq-icep-octubre-2015.pdf>.

Rincón, Omar (2010), “La obsesión porque nos amen: crisis del periodismo/éxitos de los telepresidentes”, en Amado Suárez, Adriana (ed), *La palabra empeñada: investigaciones sobre medios y comunicación pública en Argentina*, Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires, p. 13-16.

Segura, Soledad (2011), *Las disputas por democratizar las comunicaciones. Las tomas de posición de las organizaciones sociales (Córdoba, 20011-2009)*, mimeo, tesis defendida en el Doctorado de Ciencias Sociales de la UBA en julio de 2011.

Sivak, Martín (2013), *Clarín, el gran diario argentino. Una historia*, Planeta, Buenos Aires.

Varela, Mirta (2005), *La televisión criolla. Desde sus inicios hasta la llegada del hombre a la Luna 1951-1969*, Edhasa, Buenos Aires, 301 p.

Vinelli, Natalia (2013), *La televisión alternativa, popular y comunitaria (1987-2012). Historia, problemas y contrainformación para el área metropolitana*, mimeo, tesis de Maestría en Periodismo de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Pendiente de defensa.

Vommaro, Gabriel (2008), *Mejor que decir es mostrar. Medios y política en la democracia argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional, Buenos Aires, 107p.

Waisbord, Silvio (2013), *Vox populista. Medios, periodismo, democracia*, Gedisa, Buenos Aires.



Autores

Martín Becerra es profesor titular de las Universidades Nacionales de Quilmes (UNQ) y Buenos Aires (UBA) e investigador independiente en el CONICET en políticas y tecnologías de la comunicación y de las industrias culturales.

Guillermo Néstor Mastrini es Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Trabaja como Profesor de “Políticas Internacionales de comunicación” e “Introducción a la economía política de la comunicación” en la Universidad Nacional de Quilmes, donde es Coordinador de la Maestría en Industrias Culturales. También es Profesor Titular en la Universidad de Buenos Aires.

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296
www.fes.org.ar

ISBN: 978-987-46367-2-0

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

