

Ruiz, Fernando. "Argentina: una ley para cambiar el relato periodístico" en *Diálogo Político*, n.1, 2010, p.115-135.

ARGENTINA: UNA LEY PARA CAMBIAR EL RELATO PERIODÍSTICO

Análisis político de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

"Afortunadamente ya no volverán los golpes de Estado (...) pero (hay) nuevas formas, nuevos métodos. Ya no son tanques ni soldados, sino relatores que nunca (se) sabe quién les paga (...) vienen precisamente a tratar de desarticular los procesos de organización popular". (Cristina Fernández de Kirchner, 9 de febrero del 2010)

El punto de partida

En Argentina se acaba de aprobar una reforma integral al marco regulatorio que puede producir un rediseño profundo del sistema de medios audiovisuales. Esta nueva ley fue impulsada por un gobierno que se sumergió en una batalla abierta contra el periodismo en general y, en especial, contra algunos de los principales grupos mediáticos del país.

Existía un amplio consenso entre los actores de que era necesaria una actualización del marco legal de la radio y la televisión. Desde la recuperación de las instituciones democráticas en diciembre de 1983, se fueron produciendo sucesivas reformas que mantenían el sistema audiovisual con zonas de enorme ambigüedad. La influencia de diversos actores mediáticos y políticos fue cambiando la legislación. Hasta 2009, ese marco regulatorio fue ocho veces modificado por ley, siete por decretos de necesidad y urgencia, una por un decreto de facultades delegadas, y varias más directamente por resoluciones de la autoridad regulatoria.¹ En general esas reformas no tenían una discusión pública previa, sino una negociación opaca entre empresarios y funcionarios de la que finalmente surgía la norma.

Todos los gobiernos en algún momento habían diseñado una reforma integral y modernizadora de la legislación pero ninguno la había concretado. Tampoco el Congreso demostró, en ninguna de sus composiciones desde 1983 hasta ahora, mayor interés político en el tratamiento de temas

¹ Miguel Rodríguez Villafañe, *Los fines justifican los medios. Radiodifusión cooperativa y mutual*, Editorial Paraná SRL, Paraná, 2009, pp. 52-3.

que pudieran incidir en los medios de comunicación, sino que más bien trató de evitarlos. En una investigación sobre la relación entre el Congreso y la prensa en Argentina se señaló que “dos tercios de los legisladores consultados afirmó que existe reticencia del Congreso a legislar sobre temas relacionados con los medios de comunicación”.² Para reformar este marco regulatorio se presentaron alrededor de setenta proyectos de ley desde la recuperación democrática, pero uno solo obtuvo despacho de comisión, y ninguno fue aprobado por alguna de las dos cámaras.³

La ley que regulaba hasta ahora a la radio y a la televisión había sido sancionada por la dictadura militar como decreto-ley 22.285 en septiembre de 1980. Como también ocurrió en otros países de la región, los militares tenían una visión autoritaria y centralista de los medios, teñida por la concepción que existía entonces sobre la seguridad nacional. Esta implicaba la existencia simultánea de un enemigo externo e interno frente a los cuáles los medios debían estar integrados a las estructuras de la defensa nacional. En el caso argentino, además se limitaba el acceso a las licencias a las empresas comerciales, reservando solo una función de operador subsidiario al estado.

Las revoluciones

Más allá del marco regulatorio, desde 1980 hasta el 2009, el sistema mediático sufrió una secuencia de revoluciones que fueron ampliando la oferta informativa, haciendo cada vez más difícil la existencia de un operador hegemónico, sea privado o público. Se fue produciendo un crecimiento de la cantidad de emisores pero también de la diversidad interna en muchos de ellos, producto entre otras causas de una creciente profesionalización periodística. Este fue un proceso con avances y retrocesos, pero en líneas generales ha aumentado en la mayoría de los medios de comunicación (incluido la radio y la televisión) la pluralidad interna. En general, el peso de la línea editorial se ha reducido y limitado a cuestiones específicas.

La primera gran revolución de la oferta informativa se produjo con el despertar democrático de fines de 1983 y fue la oleada de surgimiento de *radios de frecuencia modulada*. En todo el país aparecieron emisoras de baja potencia con una enorme diversidad de contenidos que ampliaron los límites de la conversación pública.⁴ Esa situación colapsó el marco legal existente y hoy la autoridad regulatoria desconoce, en varias zonas del país, cuál es la cantidad de emisoras que está efectivamente emitiendo y en qué frecuencia. Además, como las radios no legalizadas interfieren las frecuencias de las reconocidas, algunas de estas transmiten con una potencia mayor a la autorizada. La autoridad regulatoria definió diecisiete “zonas conflictivas” en todo el país, entre las que están varias de las ciudades más grandes del país. A fines del 2009, la nueva

² Fernando J. Ruiz, (coord.), *Prensa y Congreso. Trama de relaciones y representación social*, Fundación Konrad Adenauer/La Crujía, Buenos Aires, 2001, p. 31.

³ Gustavo López, “Por qué una nueva ley”, *Página 12*, 10/5/2008.

⁴ Un investigador sostiene que durante la década del 80 surgieron 3 mil radios nuevas. Pablo Rodofili, en Rodríguez Villafañe, op.cit., p. 154. Ver también Guillermo Mastrini (comp.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina, 1920-2004*, La Crujía, Buenos Aires, 2005.

autoridad regulatoria –surgida de la ley recién sancionada pero su personal y estructura administrativa es la continuación de la anterior- puso en marcha un nuevo “relevamiento obligatorio” para actualizar su registro.

La segunda revolución la produjo la *industria del cable* que había nacido en forma pionera a fines de la década del setenta y desde los ochenta comienza a crecer desde el interior del país madurando una oferta cada vez más amplia. Esta industria creció en Argentina más que en ningún otro país de América Latina. En su grilla de canales, se pueden encontrar por lo menos diez señales con abundante información periodística (entre aire y de cable) producida desde Buenos Aires con una frecuencia diaria, más las emisiones periodísticas locales que cada cable puede incorporar.⁵ Aunque con momentos de enorme turbulencia y defaults económicos, el negocio del cable se convirtió en el país en el principal sector de la industria de los medios representando la mitad del total de su facturación, con un tamaño más de cuatro veces mayor que la televisión abierta, y casi veinte veces más grande que la radio.⁶ Desde los años noventa se produjo un fuerte proceso de concentración de la propiedad en el sector de cable, que llegó a que una empresa controlara más de la mitad de los abonados de todo el país, pero se mantuvo una amplia diversidad de contenidos.

La tercera ampliación de la oferta fue el proceso de *privatización de los canales privados*. En 1989 fueron licitados dos canales que eran gestionados por el estado y eso revolucionó y mejoró la industria de la televisión. Existían ya dos canales privados nacionales, pero se sumaron entonces el canal 11 y el canal 13, los que han liderado desde entonces indiscutiblemente la televisión abierta. Creció la libertad para desarrollar contenidos periodísticos, aunque con limitaciones. Esa licitación se llevó a cabo, apenas asumió el presidente peronista Carlos Menem, en un veloz proceso de seis meses y sirvió al nuevo gobierno para demostrar su convicción privatizadora. Entre las condiciones para esa operación se derogó la prohibición de los medios gráficos de tener canales de aire, lo que permitió la conformación de grupos multimedia. Los dos canales en juego fueron obtenidos por sendas coaliciones integradas por poderosas empresas gráficas, el diario Clarín y la Editorial Atlántida. La ley de 1980 había intentado evitar que poderosas empresas gráficas ingresaran en el mercado televisivo. Pero la habitual brecha entre la norma y la práctica había sido ya aprovechada por el que era entonces el principal diario popular de Buenos Aires, el diario Crónica, que gestionaba la licencia del canal 2 desde 1987.

Es posible que el mayor impacto de este proceso privatizador iniciado en 1989 haya sido cultural, como señala Luciano Elizalde: “se forma una cultura del entretenimiento y del ocio que parece estar incorporada a la estructura del gusto de las clases medias y altas. Las nuevas productoras de contenidos, muy exitosas, se crean sustentadas en dos cosas: una cultura más democrática, libre e individualista, por un lado, y las posibilidades de una economía dolarizada”.⁷

⁵ Nos referimos a los cinco canales de aire, más los cinco canales de cable dedicados a las noticias (Todonoticias, Crónica TV, Canal 26, C5N y América 24)

⁶ Datos de la Cátedra de Aspectos Económicos de la Industria de Contenidos de la Maestría de Gestión de Contenidos, de la Facultad de Comunicación de la Universidad Austral, a cargo de Ethel Pis Diez.

⁷ Luciano H. Elizalde, “El audiovisual argentino: reorganización y renovación de la industria en las dos últimas décadas”, *Conexiones*. Revista Iberoamericana de Comunicación, Vol. 1. Num. 1, 2009, p.20.

La cuarta gran revolución en los contenidos audiovisuales fue el surgimiento de internet a mediados de la década del noventa. La red funciona cada vez más como un medio que ofrece contenidos audiovisuales, construyendo una globosfera de una riqueza y diversidad prácticamente infinita, aunque todavía limitada a los que tienen acceso a banda ancha. A principios del 2010, la penetración de banda ancha en Argentina alcanzaba el 10 % de la población.

Estas cuatro revoluciones fueron generando olas concéntricas que impactaron el sistema mediático y diversificaron notablemente los contenidos disponibles para cada vez más amplios sectores sociales. De todas formas, el proceso no es lineal y se producen avances y retrocesos. En la actualidad, por ejemplo, mientras la banda ancha crece sin pausa, todavía existen amplias zonas del territorio argentino sin televisión gratuita disponible. Un autor considera que en alrededor del 50 % del territorio del país no existe la posibilidad de acceder a la televisión gratuita “sin una inversión económica de cierta significación, para poder recibir la imagen y el sonido debidamente”.⁸ Esto implica que ni siquiera el principal canal estatal del país, Canal 7, puede verse en forma gratuita en varias importantes ciudades del país. Esto no ha hecho más que aumentar la heterogeneidad de situaciones existentes en cada provincia con respecto a la disponibilidad de contenidos, y al costo de obtenerlos.

La batalla política

La oportunidad para la sanción de una nueva ley llegó con el abierto enfrentamiento político que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y su esposo, el ex presidente Néstor Kirchner, realizaron contra el periodismo crítico, en general, y contra Clarín, en particular. Después de una tradición crítica de los Kirchner hacia los medios inaugurada en el 2003, esta fue teniendo sucesivos rounds hasta que en el primer semestre del 2008, durante un conflicto nacional muy fuerte entre el sector rural y el gobierno, irrumpió el desafío abierto.⁹ En abril del 2008 cambió el interventor de la autoridad regulatoria. Se fue Julio Bárbaro e ingresó Gabriel Mariotto con el mandato de redactar la nueva ley, como lo expresó en una de sus primeras declaraciones públicas: “una nueva ley de radiodifusión es la madre de todas las batallas”.¹⁰ Lo más contradictorio es que, años antes, fue el propio presidente Kirchner el que extendió por medio del decreto 527/05 la concesión de los canales de televisión, a la vieja usanza (negociación secreta de empresarios y funcionarios). Otra contradicción de los Kirchner en su política pública hacia los medios audiovisuales fue cuando, primero, en diciembre del 2007 se autorizó la fusión

⁸ Miguel Rodríguez Villafañe, op.cit., p. 97.

⁹ En América Latina varios gobiernos están utilizando diversas formas de represalia contra los medios. En el amplio repertorio de ideas suelen estar algunas de las siguientes: la interpretación amplia de expresiones como “seguridad de la nación”, “conmoción pública”, “estados de excepción”, “circunstancias económicas extraordinarias”; e iniciativas como la colegiación obligatoria de periodistas y la introducción coercitiva de códigos de ética; impulsar en forma restrictiva los conceptos de “información veraz”, el derecho a réplica o la cláusula de conciencia; promover la transparencia de la propiedad de los medios, observatorio o formas de control externo impulsados desde el estado, uso arbitrario de las cadenas nacionales, o cobro de regalías por el uso del espectro radioeléctrico.

¹⁰ Entrevista con el nuevo interventor del COMFER, diario *La Nación*, 13/4/2008.

de las dos empresas de cable principales, ambas del grupo Clarín (Multicanal y Cablevisión) y, después de la pelea abierta, en septiembre del 2009, suspendieron esa fusión. Por supuesto, el gran indicador para saber lo que un gobierno realmente piensa de los medios de comunicación es lo que realizan con los medios estatales que el propio gobierno gestiona, y las relaciones que construyen con los medios privados. En el caso de los Kirchner, los medios estatales han tenido sus espacios informativos con una clara orientación oficialista. Y con los medios privados han realizado una política activa de cooptación económica o, en su defecto, de castigo por medio de diferentes métodos, incluyendo la discriminación informativa y publicitaria.

Todos los gobiernos desde 1983 habían querido renovar el marco regulatorio, pero ninguna iniciativa prosperó. Existía una coalición social dispuesta a apoyar esta iniciativa pendiente y el gobierno supo utilizarla, a pesar de sus contradicciones.¹¹ En una solicitada firmada por más de mil intelectuales, terminaba expresando su desconfianza en el mismo gobierno cuya iniciativa apoyaba: “nada garantiza que cinco minutos antes de la hora no opte por una legislación lavada, que deje sustancialmente las cosas como están, con algunos retoques técnicos”.¹²

Existía también un documento llamado “21 puntos de la iniciativa ciudadana por una ley de radiodifusión de la democracia”, elaborado por la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Estos sectores habían criticado duramente a los Kirchner por su política hacia los medios, y eso había sido incluso un aglutinante para reunir voluntades a favor de una reforma de fondo del marco regulatorio. En el 2006, se decía que “las políticas del gobierno para el sector (de la comunicación) resultan más que preocupantes. Es un terreno donde la transparencia estuvo en default, por cuanto en varias ocasiones los acuerdos privados han suplantado a la discusión social”.¹³

La secuencia llevada a cabo por el gobierno también alimentaba las dudas sobre sus verdaderas convicciones. Cuando el 18 de marzo del 2009 se difundió el proyecto de ley el gobierno no lo mandó al Congreso sino que inició un proceso de consultas en todo el país. En el mismo momento se estaba desarrollando en el país la campaña electoral por elecciones legislativas y entonces crecía la percepción de que el gobierno presionaba con presentar la ley para condicionar a los medios durante la campaña. El Poder Ejecutivo recién ingresó el proyecto de ley al Congreso el 27 de agosto del 2009, tras la derrota en las elecciones legislativas, con modificaciones producidas durante el debate extra-parlamentario. El gobierno pretendió dar la señal que la derrota electoral que sufrió no lo había inmovilizado políticamente y fue exitoso en eso. El 15 de septiembre obtuvo el dictamen de las comisiones en la Cámara de Diputados y finalmente el 10 de octubre el Senado sancionó la ley. Fue una eficaz y rápida operación política, que sorprendió a los actores mediáticos y de la oposición partidaria.

¹¹ En toda América Latina hay un notable activismo legislativo relacionado con los medios de comunicación. Ha habido profundas renovaciones del marco regulatorio en México, Perú, Venezuela, Uruguay y Ecuador, y diversas reformas legislativas en la mayoría de los países. La discusión sobre la renovación automática de las licencias de los grandes grupos de medios comenzó a cuestionarse en todos los países. Así como le ocurre al grupo Clarín, similares cuestionamientos reciben O Globo, RCTV, Venevisión o Televisa en sus respectivos países. Ver Indicadores de Periodismo y Democracia a Nivel Local (www.cadal.org)

¹² Carta Abierta, “Por una nueva redistribución del espacio de las comunicaciones”, *Página 12*, 4/6/2008.

¹³ Guillermo Mastrini, op.cit., p. 22.

El gobierno planteó la discusión de la ley como una etapa más de la batalla contra los medios como poderes fácticos, no legitimados por el voto, y que condicionarían los poderes democráticos sí legitimados por el voto. Los daños de este avance sobre la política de estos poderes fácticos serían: las identidades políticas son diluidas por el ataque mediático, la agenda pública construida por los periodistas afecta el desarrollo de las reformas populares, los partidos políticos son corroídos por una lógica mediática, el congreso es devaluado y los gobiernos son puestos al borde de la ingobernabilidad, entre otras cosas, por un desborde de exigencias de respuesta durante todas las horas del día, siete días a la semana.¹⁴

Esta doctrina crítica no fue una creación intelectual del gobierno kirchnerista, sino que actualiza una tradición histórica de crítica a los medios en América Latina y recoge también una abundante producción reciente sobre la relación entre medios y democracia en la región, producida desde sectores nacionalistas y/o de diversas izquierdas.¹⁵

“Los monopolios mediáticos capturan a ciudadanos indefensos frente al omnipresente poder simbólico”, sería la expresión más burda del marco teórico implícito desde la trinchera gubernamental. Esta coalición social y política tiende a considerar que la política ha sido secuestrada por los medios de comunicación. “Durante gran parte de los 80 y sobre todo de los 90, el eje y la agenda comunicacional la instalaron los medios. La política fue una subsidiaria de los medios”, dijo quién hoy preside la nueva autoridad regulatoria, Gabriel Mariotto;¹⁶ o según los intelectuales de Carta Abierta: “las empresas mediáticas se han erigido en los auténticos representantes del pueblo, bajo la excusa de la evidente crisis de fondo que padecen los partidos políticos en argentina”.¹⁷

Este fue el núcleo de la discusión y la argumentación fue generalmente exagerada y, a veces, apocalíptica. “Hace 30 años, la comunicación era manejada por unos pocos. Hoy también”, decía una de las publicidades del gobierno, bajo el lema “Una ley para que hablemos todos”. La discusión política, como siempre pasa, llevó la sutileza y finura de argumentos intelectuales a frases de barricada, demoliendo los matices, pero la sustancia es similar. Por eso salió una ley que esencialmente se ocupa de los derechos de propiedad teniendo como pensamiento implícito que la reforma de la estructura de la propiedad afectará notablemente la estructura de los contenidos ofrecidos. Las leyes anti-monopolio, como esta (que reconoce explícitamente varias referencias inspiradoras del marco regulatorio de Estados Unidos) están en el corazón de una economía social de mercado, por eso no deja de ser paradójico que sean sectores muy críticos de este tipo de organización económica los que la hayan impulsado, y finalmente las cámaras empresariales, que suelen ser discursivamente muy favorables a la economía social de mercado, se hayan convertido en sus principales críticos.

¹⁴ Fernando J. Ruiz, “Fronteras móviles: caos y control en la relación entre medios y políticos en América Latina”, en Bernardo Sorj (comp.), *Poder político y medios de comunicación. De la representación política al reality show*, Plataforma Democrática/Siglo XXI, Buenos Aires, 2010. (en prensa).

¹⁵ Esteban Rodríguez (comp.), *Contra la prensa. Antología de diatribas y apostillas*, Colihue, Buenos Aires, 2001.

¹⁶ Entrevista con el nuevo interventor del COMFER, diario *La Nación*, 13/4/2008.

¹⁷ Carta Abierta, “Por una nueva redistribución del espacio de las comunicaciones”, *Página 12*, 4/6/2008.

El caso Clarín

Las sucesivas revoluciones informativas que se fueron produciendo en los últimos treinta años ampliaron la diversidad de voces. Y esto no es incompatible con que algunos grupos mediáticos hayan crecido notablemente en cantidad de medios. Pero si en 1976 era relativamente fácil consolidar una voz hegemónica en el espacio público, en el 2009 eso era ya una misión imposible.¹⁸

La construcción social del grupo Clarín, que hizo el gobierno y su coalición de apoyo a la ley, como un monopolio mediático omnipresente y todopoderoso fue eficaz, aunque la falsedad de esa idea sea evidente. Que el gobierno haya podido hacerle una batalla pública a los medios y no pagar un evidente costo de reputación por ello, habla también de que el poder de los medios es mucho más inasible que lo expresado en el discurso oficial, y que no es un poder que sea fácilmente capitalizable por sus directivos.¹⁹ La rápida sanción del nuevo marco regulatorio, al que las cámaras empresarias se opusieron, demuestra que su supuesto poder desmesurado tiene mucho límites.

La historia sobre los poderes sobrenaturales del grupo Clarín sobre la democracia argentina lleva varias décadas de acumulación. Pero los diversos gobiernos han sido cautelosos y proclives a sus deseos, y esto ha servido para aumentar ese poder mítico del grupo. “El poder de un Presidente en la Argentina es inversamente proporcional al poder de Clarín”, escribió un periodista de investigación que dijo alguna vez el ex presidente Néstor Kirchner.²⁰ Y esa construcción mítica sin duda puede haber sido funcional para el crecimiento del que es hoy el principal grupo mediático del país. Esa representación social de hiperpoderoso era beneficiosa para los intereses de Clarín. Kirchner posiblemente tuvo más reuniones políticas con los directivos de Clarín que con la mayoría de los directivos de los otros grupos. Ese acceso a la influencia política fue ampliamente utilizado por esos directivos.²¹

Pero la verdad es que su influencia en el mercado mediático es más limitada que lo que dice su reputación. La plaza de Buenos Aires es un mercado de una inusual pluralidad de diarios, y el diario Clarín no tiene una presencia en circulación importante fuera del núcleo urbano de Buenos

¹⁸ Fernando J. Ruiz, “La democracia editada: 25 años de periodismo y democracia en Argentina, 1983-2008”, en *Temas de Comunicación*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, nº 16, Primer semestre 2008, pp. 89-107.

¹⁹ Para una versión argentina del argumento sobre el poder difuso y difícil de usar de los medios, ver Manuel Mora y Araujo, *El poder de la conversación. Elementos para una teoría de la opinión pública*, La Crujía ediciones, Buenos Aires, 2005; y, para una versión anglosajona, ver Brian McNair, *Cultural Chaos: Journalism and Power in a Globalised World*, Routledge, England, 2006.

²⁰ Luis Majul, *El dueño*, Planeta, 2009, p. 392.

²¹ Luis Majul, op.cit., p. 385.

Aires y Rosario.²² En ninguna de las otras provincias el diario Clarín tiene una venta ni siquiera cercana a los diarios locales, que son los verdaderamente presentes en cada plaza. El *Canal 13* compite con otros cuatro canales de aire, mientras que la señal de noticias por cable *Todonoticias* compite también con otras cuatro cadenas de noticias de cable. Por su parte, Radio Mitre no llega al 20 % de la audiencia. Además todos esos medios están en un proceso de erosión estructural de audiencia: el diario desciende la circulación de su edición papel año a año; el encendido de toda la televisión abierta decrece frente al cable, y frente a formas de ocio digital; y la radio también reduce su penetración social.²³

Donde si tiene una evidente posición dominante es en el cable, pero no es ese un medio de comunicación donde se pueda concentrar un mensaje hegemónico, sino que es un distribuidor de decenas de señales, incluso gubernamentales, por lo tanto es poco el margen de concentración informativa que se puede tener. Además el margen de discrecionalidad que pudiese tener para marginar señales es corregible fácilmente desde la autoridad regulatoria.

Se habló mucho del “efecto agenda” y eso existe. Como ocurre con *Le Monde*, *The New York Times* o *El País*, estos medios tienen influencia en la construcción de la agenda de los otros medios del país. Son lo que se denomina medios de referencia. Pero eso no es lo mismo que monopolio. Siempre existen medios de referencia, que generan agenda indirectamente a través del seguimiento que los otros diarios, las radios y los periodistas televisivos realizan de lo que difunden esos medios principales. Ese estadio de convertirse en “referencia” periodística de otros es una construcción histórica, en el que también contribuyen los gobiernos por medio de la priorización de esos medios para la difusión de primicias o información privilegiada. En el caso de Clarín, el gobierno de Néstor Kirchner lo eligió en varias oportunidades para sus primicias, consolidando así la posición de esos medios como de referencia para terceros. Además hay un evidente factor de calidad periodística: entre sus periodistas hay decenas que están entre los mejores del país. Sin duda, el grupo *Clarín* es uno de los actores de referencia en el escenario de la producción informativa. Sin embargo, desde que cotiza en las bolsas de Londres y de Buenos Aires el grupo *Clarín* es posiblemente uno de los más transparentes del país, y su balance está disponible en internet, lo que es una sonora excepción.²⁴ Ahora el gobierno quiere desarmarlo y desahuciarlo y una coalición social y política también cree en esa necesidad.

²² La excepción podría ser la provincia de Córdoba, donde el diario líder *La Voz del Interior* es propiedad del grupo Clarín. Pero *La Voz del Interior* tiene una tradición reciente de autonomía y de calidad periodística que hace insostenible argumentar que es una empresa periodística dominada editorialmente por otra.

²³ En un estudio sobre concentración en el mercado argentino se describe la importancia del grupo Clarín, con datos del 2004: en la prensa escrita (dominaba el 31 % de la circulación y un 40 % de la facturación publicitaria del sector diarios), en la radio abierta tiene el 25 de audiencia (no tiene datos de facturación), en la televisión abierta tenía el 25.5 % de la facturación y el 28 % de la audiencia, y en la industria de cable la suma de Multicanal y Cablevisión le da el control de más de la mitad del mercado. Los autores concluyen que “prácticamente en todos los mercados culturales el grupo Clarín logró una posición dominante que facilita su interlocución privilegiada con los grandes anunciantes publicitarios y su acceso directo a las fuentes de los distintos estamentos de poder (económico, político, sindical, etcétera)”, Martín Becerra y Guillermo Mastrini, *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2009, pp. 65-74.

²⁴ <http://www.grupoclarin.com/ir/Financiero/InformesAnuales.aspx>

Lo principal de la ley 26.522

Los rasgos más salientes del nuevo marco regulatorio serían a nuestro juicio los siguientes:

1. Se creó una nueva autoridad regulatoria, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, integrada por siete miembros, dos designados por el gobierno, tres designados por la Comisión Bicameral de Seguimiento y Promoción de los Servicios de Comunicación Audiovisual (uno por la mayoría o primera minoría, otro por la segunda minoría y otro por la tercera), y los dos restantes son designados por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, uno de los cuáles debe ser un académico de la universidad pública.²⁵
2. Se crea un directorío para gestionar los medios estatales, Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, integrado por siete miembros. El presidente y un director designado por el gobierno, tres directores por la Comisión Bicameral (uno por la primera minoría, otro por la segunda y otro por la tercera), y los dos restantes por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, uno de los cuáles debe ser un académico de la universidad pública.²⁶
3. Reconoce tres tipos de actores, en una jerarquía similar, dentro del sistema mediático audiovisual: las organizaciones sin fines de lucro, las empresas y los estados. Al igual que en otros países de América Latina, se promueve que el espectro mediático tenga tres tipos de propietario de medios, donde ninguno tenga una posición marginal.²⁷ El marco regulatorio de 1980 había jerarquizado a las empresas, y había posicionado a los medios estatales en forma subsidiaria. Desde 1990, la Iglesia Católica fue reconocida con derecho a ser titular de licencias. En septiembre del 2003, la Corte Suprema declaró inconstitucional que las entidades sociales no pudieran ser concesionarias de licencias. En el 2005 se sancionó la ley 26.053 que permitió a cualquier persona jurídica legal tener licencias, exceptuando a las cooperativas prestadoras de servicio público si había en esa localidad otro prestador con licencia, y poniendo algunas exigencias patrimoniales onerosas para el sector social. Ahora la nueva ley intenta poner en un plano de igualdad a los tres tipos de propietarios, a los que denomina como de gestión estatal, de gestión

²⁵ www.afsca.gov.ar

²⁶ En la ley se aclara que el modelo para diseñar esta autoridad fue la Televisión Nacional de Chile. Ver nota al art. 119 de la Ley

²⁷ Desde el punto de vista de la calidad periodística, es una buena noticia la ciudadanía plena al sector social en el campo de la comunicación. La pluralidad de formas de propiedad sin duda fortalece la pluralidad de contenidos, ver Fernando J. Ruiz, "Se busca dueño. Hoja de ruta para el debate sobre los empresarios y la calidad", en Adriana Amado (comp.), *Periodismo de calidad: debates y desafíos*, FOPEA/La Crujía, Buenos Aires, 2007, p.83.

privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro. También se reserva un tercio del espectro radioeléctrico del país para el sector social (art. 89 inc. f).

4. Las normas antimonopolio. Se bajó el límite máximo de cantidad de licencias de servicios abiertos (radio y televisión) de veinticuatro a diez, y se puso un tope máximo de veinticuatro de televisión por cable (“servicios de radiodifusión por suscripción con vínculo físico”). Se impide que una misma persona jurídica sea licenciataria de televisión abierta y de cable en una misma zona. Se puede tener solo una radio AM por localidad y hasta dos licencias de FM siempre que existan por lo menos ocho FMs en esa localidad. Y hasta un canal de aire por localidad, si es que no es propietario de un cable en ese lugar. También se prohíbe la creación de redes de emisoras, salvo en ciudades de hasta 50 mil habitantes y con contenidos locales. Pueden sí construirse cadenas de medios estatales. Con esta norma deberían deshacerse de licencias algunos grupos mediáticos nacionales importantes y posiblemente también algunos provinciales. Por ejemplo, ningún operador puede prestar servicio a más del 35 % “del total nacional de habitantes o de abonados” según corresponda. Y el principal operador de cable del país, propiedad del grupo *Clarín*, supera el 35 % del total de abonados de cable, por lo que debería reducir su participación en el mercado. La norma prevé que cada dos años se pueden adecuar estas normas antimonopolio frente a los cambios tecnológicos.
5. Se limita la posibilidad de comercializar las licencias. La autorización de la autoridad regulatoria para gestionar una licencia es prácticamente intransferible. Con el anterior marco regulatorio, se había construido un mercado secundario de venta de licencias, donde con posterioridad se buscaba la autorización de la autoridad regulatoria.
6. El capital extranjero. La nueva ley obliga a que ningún concesionario tenga más de un 30 % de participación extranjera, excepto que exista un país que por convenio autorice a empresarios argentinos a poseer más del 30 % en ese país. Esto puede provocar cambios en la propiedad en varios medios importantes en el país. El segundo canal de aire del país, canal 11, y ocho canales del interior del país, son de propiedad de Telefónica de España; el tercer canal de mayor audiencia, canal 9, es propiedad del empresario mexicano Ángel González; y el grupo español Prisa tiene una AM y dieciocho radios FM.
7. Normas sobre contenidos. Se limita al máximo el surgimiento de cadenas de emisoras para evitar que funcionen como simples repetidoras de contenidos. Se exige un mínimo de producción nacional (70 % para radios y 60 % para televisión), y también mínimo de producción propia (50 % para radios y 30% para televisión). En el cable se exige una señal con contenido propio y local por cada zona en que se extienda la cobertura. En estudios realizados desde la autoridad regulatoria durante el 2009 se reflejaba la enorme concentración en las provincias de la producción en los canales de aire de Buenos Aires. De acuerdo a un informe oficial, “66% de lo que se consume en las provincias argentinas proviene de lo producido en Capital Federal, pero en determinados tipos de programación tiene un 100% de impacto como es el caso de la ficción”. La conclusión que sacan fundamenta la reforma realizada: “la repetición de programación; la

retransmisión desde canales de cabecera y el recurso hacia formatos muy probados o de bajo costo, continúa siendo una constante de las emisoras. Es de suponer que a futuro, la obligación de cuotas de pantalla y el ingreso de nuevos prestadores con lógicas diferentes diversifique la producción, estimule la creatividad y aumente las posibilidades de elección ciudadana”.²⁸ La nueva norma exige a los canales y a las radios locales que aumenten notablemente sus contenidos propios. La duda sobre estas medidas es que esto exige un nivel de financiamiento en los medios provinciales que hasta ahora nunca existió.

¿Hacia un nuevo mapa mediático?

No es posible hasta ahora saber si la reforma ha producido una ley garrote o mordaza con los medios críticos, o finalmente este nuevo marco legal permitirá mejorar nuestro sistema mediático. Lo definitivo para evaluar un marco regulatorio no es tanto, en Argentina, lo que dice la norma, sino la calidad del estado que la aplica. La ley está basada en parte en marcos regulatorios de países donde la gestión de la licencias y de los medios estatales cumple con los mejores estándares internacionales, como Estados Unidos, Alemania, Francia, Canadá, o Chile y Uruguay en América Latina. Pero una ley argentina, aunque esté inspirada en los mejores estándares, es aplicada por el estado argentino. La mayoría de los expertos coincide en señalar esta brecha legal, que existe entre la letra de la ley la gestión posterior de la autoridad regulatoria. Santiago Marino se refiere a “una distancia muy importante entre lo que explicita la ley y la práctica real”.²⁹ La historia de la autoridad regulatoria en medios audiovisuales es de poca efectividad. Incluso normas del propio organismo lo reconocen: “Se ha verificado que la inactividad de los expedientes no encuentra sustento en faltante documental alguna, atento ser suficientes las constancias incorporadas en aquéllos, obrando, inclusive, en algunos también los informes técnicos y contables pertinentes y aún el dictamen jurídico favorable a la petición del administrado, incluyendo, en algunos casos, el proyecto de resolución correspondiente, sin que se hubiere procedido a su dictado”.³⁰ Incluso uno de los actores mediáticos más cuestionados, en su defensa pública se refiere a esto: “el Grupo Clarín siempre cumplió las leyes; no así otros competidores que tuvieron más radios que las permitidas en una misma área, llegaron a tener dos canales abiertos en Capital, o acumularon licencias a nivel nacional que superaron el límite permitido. Lo que no existió en estos casos fue voluntad política para hacer efectivos los controles”.³¹

La cultura de la legalidad en Argentina es baja. Y eso implica que numerosos actores tienen una práctica de parcial cumplimiento de la ley, incluso los que tienen evidentes buenas intenciones y no tienen nada que ver con la comisión de delitos. En países con baja cultura de la legalidad se

²⁸ 4º Informe de Contenidos de la Televisión Abierta Argentina, COMFER, junio-agosto 2009, p. 44. (http://www.comfer.gov.ar/web/Varios/informes/INFORME_TV_ABIERTA_junio_agosto_09.pdf)

²⁹ Santiago Marino, “Argentina”, en: AMARC, *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, AMARC, Buenos Aires, 2009, p.55

³⁰ Resolución 726 del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). Citado en Rodríguez Villafañe, p. 165.

³¹ http://www.grupoclarin.com/content/preguntas_frecuentes.html#01 (tomado el 16 de febrero del 2010)

suele producir una superposición e inflación de normas que hacen que sea bastante difícil para cualquier actor social estar perfectamente conforme a derecho, con todos sus procedimientos de acuerdo con la ley. Esto ocurre en la mayoría de las actividades y los medios audiovisuales no son una excepción.

Una de las claves del nivel de cultura de la legalidad es la calidad del estado que tienen que cumplir y hacerla cumplir. Y en el campo audiovisual el estado no ha tenido la capacidad necesaria para hacer efectiva la fuerza del marco regulatorio. En primer lugar, por la falta de autonomía que ha tenido la autoridad regulatoria frente al gobierno y, en segundo lugar, y posiblemente derivado de lo anterior, por la propia incapacidad de esa autoridad regulatoria.

La historia de la intervención estatal en el campo audiovisual está llena de lagunas, opacidades e irregularidades, con una responsabilidad compartida entre empresarios y funcionarios. Y ese es un espacio propicio para que avance un gobierno que puede pretender utilizar la ley con distinta medida para amigos y enemigos.

Con respecto a la práctica anterior a la sanción de la nueva ley, Marino señala con respecto a las organizaciones sociales que “lo cierto es que los trámites administrativos que deben realizarse ante el COMFER para obtener la licencia constituyen, la mayoría de las veces, obstáculos que impiden el efectivo ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la comunicación, transformándose en sutiles violaciones a los mismos” (p.67) entre otras cosas, dice Marino, una enorme limitación es el centralismo de la autoridad regulatoria: “la concentración de la realización de trámites de todos los expedientes en las oficinas del COMFER en la Ciudad de Buenos Aires afecta directa e indirectamente a los actores ubicados en localidades y regiones del interior del país. En las delegaciones locales, sólo se puede acceder a la compra de los pliegos de licitaciones a frecuencias. Y es necesario destacar también que quienes cumplen funciones en dichas oficinas apenas puedan brindar información en cuanto a las características del trámite, requisitos para completar los funcionarios, recomendaciones, criterios, etc.”.³² La autoridad regulatoria ha fallado, por ahora, en los dos extremos: por un lado hay zonas en las cuáles ha colapsado el espectro por la cantidad de emisoras que pelean salvajemente por una frecuencia, y en otras zonas del país no se han dado licencias que están disponibles, posiblemente por la existencia de un veto por parte de alguno de los actores políticos y/o mediáticos de esa localidad.

Quizás el principal factor positivo de la ley sea su incentivo a la federalización de los contenidos. Argentina tiene una matriz centralista crónica de producción de contenidos, y cuando se recorre el país más se percibe como Buenos Aires produce la abrumadora mayoría de lo que se consume. Incluso la televisión estatal, con el claro mandato de representar en los contenidos a su audiencia nacional, no cumple esa misión y es arrastrada hacia una oferta esencialmente porteña. La nueva ley induce a una efectiva federalización, pero poco más que eso. Esa sí sería una verdadera revolución democrática en los medios audiovisuales, que los ciudadanos de cada provincia

³² Santiago Marino, “Argentina”, en AMARC, *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, Buenos Aires, 2009, p. 67. Ver también Rodríguez Villafañe, op.cit. p. 51.

puedan tener un periodismo audiovisual independiente que se ocupe de sus principales problemas locales. Con solo eso, ya hemos dado un importante paso hacia adelante.³³

El Foro de Periodismo Argentino había pedido la realización de una completa auditoría, como primera tarea de la flamante autoridad regulatoria para definir y difundir la situación real de las licencias, tomando la reciente experiencia de Ecuador.³⁴ De esa forma se habría creado una especie de “comisión de la verdad” sobre el estado de los medios audiovisuales, se socializaba toda la información existente, y era más difícil la arbitrariedad oficial y los acuerdos espurios que fueron la norma en la historia de las concesiones de licencias.³⁵

Esta ley pretendió laudarse también conflictos estructurales en el interior del campo de la comunicación, como las diversas pujas entre las telefónicas, las cableras, las cooperativas o las radios no legalizadas. Pero ninguna cámara empresarial relevante apoyó la aprobación de la ley. Ahora estos actores están “aprendiendo” cómo se usa esta ley para poder resistir y avanzar en una industria que está sufriendo un fenomenal cambio tecnológico y las audiencias están migrando hacia nuevos hábitos de consumo. Es difícil decir a priori cuáles son los vencedores y los perdedores en estas pujas corporativas. Además, como hasta el 2011 la mayoría legislativa es opositora, es factible que el marco regulatorio sufra cambios sustanciales en estos meses.³⁶

Las normas anti-monopolio, de contenidos, las autoridades regulatorias y los directorios, el reconocimiento de los medios de propiedad social, la intención de que nuestros medios estatales sean efectivamente públicos, son un paso adelante. Pero este gobierno se considera inmerso en una batalla mediática, donde grandes sectores del gobierno, en especial los Kirchner, consideran esta ley como un arma en esa contienda.

Uno de los principales problemas que tenía el anterior marco regulatorio desde el punto de vista de la libertad de expresión era que los medios audiovisuales, sobre todo la televisión por aire, estaban muy condicionados por el poder político. La falta de transparencia y la lógica de negociación oculta entre empresarios mediáticos y funcionarios limitaron enormemente el desarrollo de la calidad del periodismo en los canales. Eso hizo que desde su propio surgimiento, en 1958, la televisión privada en el país haya limitado severamente el desarrollo del periodismo. Los canales respetaban un acuerdo implícito de “no interferir” desde el punto de vista político, incluso colocando políticos y militares en su directorio, y eso podía asegurar la conservación de la licencia. En otro tramo de la historia de la televisión argentina, desde 1974 hasta 1989, los canales fueron gestionados por el estado, y hubo poco ejercicio de un periodismo televisivo autónomo. Con diferente intensidad y metodología, los peronistas (1974-1976) los militares

³³ Ver ponencia de Mariano Ure y Natalia Bocassi, “El federalismo como criterio de calidad mediática”, XI Congreso REDCOM, Tucumán, 22-4 de octubre de 2009.

³⁴ “La posición del Foro de Periodismo Argentino frente al proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”. (<http://www.fopea.org>)

³⁵ A fines del 2008 se creó en Ecuador una Comisión de Auditoría de Concesión de Frecuencias de Radio y Televisión, en la que participaron personalidades independientes, los que durante seis meses elaboraron un informe muy completo que mejora la calidad del debate público, pues la información está a disposición de todos. (www.auditoriafrecuencias.org.ec)

³⁶ La industria del cable ha sido una de las más críticas. Su posición frente a la ley está aquí: <http://www.atvc.org.ar/?pagina=detalleNoticia&nld=28>

(1976-1983) y los radicales (1983-1989), gestionaron los canales con gran influencia gubernamental.³⁷ Desde 1989, con la privatización de los canales, la televisión ganó algún margen mayor de autonomía pero todavía bastante menos que gran parte de la prensa escrita, o de la misma radio. Hasta el 2009, el sistema de concesión y renovación de licencias todavía era opaco y dependía de una negociación secreta entre funcionarios y empresarios de medios. Sin embargo, la televisión era el principal medio de información de la sociedad. Ese marco regulatorio limitaba el desarrollo periodístico del medio que llegaba a más gente, sobre todo a los sectores populares.

En febrero del 2010, en un documento conjunto de cuatro relatores internacionales para la libertad de expresión se definieron los “desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década”. Allí se cita el riesgo más serio que, en nuestro juicio, puede tener la aplicación de esta ley: “El control directo del gobierno sobre el otorgamiento de licencias o la regulación de la radiodifusión, o la supervisión de estos procesos por un organismo que no mantiene, tanto en la ley como en la práctica, una real independencia respecto del gobierno”.³⁸ Si esto sigue ocurriendo en el país, esta ley no habría provocado el cambio que se declamó al sancionar la ley, sino que sería continuar como hasta ahora la historia de la intervención estatal en el sector audiovisual.

El futuro

El momento político de la sanción de la ley de medios fue el posterior a una sonora derrota electoral del gobierno. Por eso, existe una sombra de duda sobre la posibilidad de este gobierno de llevar a cabo el plan de rediseño del sistema mediático que contiene esta ley. De hecho, ya en diciembre del 2009 comenzaron a emitirse fallos judiciales que frenaban la implementación de la ley.

La ley constituye un marco regulatorio integral para los medios audiovisuales, pero la motivación política principal fue disciplinar el periodismo, incluido también el gráfico. Por eso esta ley es hija del enfrentamiento de un gobierno con un sector del periodismo. La motivación no era ni el federalismo, ni las normas antimonopolio, ni la revolución digital, ni la vocación de convertir medios estatales en medios públicos. Todos estos fueron “efectos colaterales”. El problema que los Kirchner querían combatir era el relato periodístico dominante que según ellos se instalaba en la sociedad y amenazaba la gobernabilidad. Hasta el 2007, mientras Clarín era percibido como oficialista por gran parte del escenario político, el gobierno no impulsaba ninguna reforma punitiva hacia los medios.³⁹

³⁷ Pablo Sirven, *Quién te ha visto y quién TV*, Ediciones La Flor, Buenos Aires, 1988.

³⁸ <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2010/18-10sp.htm>

³⁹ Un diputado escribió: “en 2006, en mi carácter de diputado nacional, le hice llegar una pregunta al jefe de Gabinete Alberto Fernández para que corroborase o desmintiera versiones acerca de una posible modificación de la Ley de Radiodifusión. La respuesta fue categórica: ‘El Poder Ejecutivo no tiene un proyecto de modificación integral de la Ley 22.285 de Radiodifusión’. Miguel Bonasso, “Más allá de la radiodifusión”, diario *Crítica*, 4/5/2008

La ley es superior al discurso vengativo que la acompañó en su nacimiento. Ya está aprobada y no sería prudente volver atrás. Por eso hay que aprovechar la oportunidad que se abrió para cambiar la historia de la relación del Estado con el mundo audiovisual. No puede ser esta una herramienta para amordazar a los críticos. Si los valores que todos dicen defender son los mismos (transparencia, pluralismo, independencia y federalismo) solo será necesario que efectivamente se lleven a cabo. Para saber si este gobierno cree en esos valores, solo hay que esperar y ver.

((Dr. Fernando J. Ruiz. Profesor de Periodismo y Democracia de la Facultad de Comunicación de la Universidad Austral)) (fruiz@austral.edu.ar)