

Informe especial

Panorama actual jurídico-comunicacional de la radiodifusión en Argentina

Por Analía Elíades

Abogada y Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Plata. Profesora Titular Interina de la Cátedra II de Derecho de la Comunicación en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP. Docente Investigadora.

Lamentablemente, no es ninguna novedad comenzar estas líneas advirtiendo que la Ley de Radiodifusión 22.285, dictada por la última dictadura militar, de corte autoritario, centralista y discriminatorio sigue vigente.

Los múltiples frustrados intentos por modificarla en los 24 años desde la instalación de la democracia, evidencian los profundos intereses que esta cuestión entraña. También es conocido por todos que desde comienzos de los años 90 se desarrolló en Argentina la génesis de una matriz jurídico-político comunicacional, que eliminó de aquella norma la traba para la constitución de gigantescos “grupos multimedia”, signo emblemático de esta nueva matriz y que, a su vez, da testimonio de cómo la radiodifusión y las telecomunicaciones se relacionan en nuestro país con el proceso privatizador y de concentración de la propiedad.

En el contexto de la llamada “Sociedad de la Información” y frente al panorama nacional mediático inaugurado por el menemismo, la llegada del actual gobierno abrió expectativas acerca de la política comunicacional que se habría de seguir. En ese marco, en febrero de 2003, Argentina, como parte de los países representados en la Conferencia Ministerial Regional preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, suscribió la *Declaración de Báva-*

ro, donde se acordaron principios rectores y temas prioritarios en la materia.

Sólo dos años después, en mayo del año 2005 y en el marco de un año electoral, se publicó en el Boletín Oficial el Decreto 527/2005 que dispuso suspender por el plazo de diez años los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el Artículo 41 de la Ley 22.285. La sanción del mencionado decreto de necesidad y urgencia no sólo implicó la ratificación del instrumento jurídico de la dictadura, sino la convalidación del actual escenario y su permanencia “legal” por diez años más.

Transcurridos apenas más de dos meses del dictado de tal decreto, en el Congreso de la Nación Argentina, se sancionó una ley que modificó nuevamente el Artículo 45 de la Ley 22.285 pero ya con una noticia alentadora para un amplio y luchador sector de la radiodifusión: a partir de la sanción de la Ley 26.053 se permite que las personas jurídicas sin fines de lucro puedan acceder a las licencias de radio y televisión.

Sin dudas, las normas aludidas, se constituyen en los dos instrumentos jurídicos fundamentales recientes que expresan los grandes lineamientos de la política actual de comunicación en el país. En este marco entendemos pertinente la presentación, relación y exposición de las mismas, invitando a la reflexión académica y a su debate.

El Decreto 527/2005: su impacto en el escenario mediático argentino

El 24 de mayo de 2005, se publicó en el Boletín Oficial el Decreto 527/2005 que dispuso suspender por el plazo de diez años los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el Artículo 41 de la Ley 22.285.

Las presentes líneas procuran indagar en las consecuencias jurídicas y político-comunicacionales

que tal norma implica en el poder mediático existente en la Argentina en el contexto de la llamada “Sociedad de la Información”. Al mismo tiempo, para una lectura y comprensión integral de la cuestión es menester abordar la reforma del Artículo 45 de la Ley de Radiodifusión materializada por la Ley 26.053, y analizar de modo conjunto estas normas que hacen al armado de este “rompecabezas político-normativo” que expresa la conformación del escenario mediático actual.

La sanción de la Ley 26.053: las personas jurídicas sin fines de lucro están habilitadas para acceder legalmente a la actividad radiodifusora

Con fecha 17 de agosto de 2005, el Congreso de la Nación, a través del Senado aprobó una nueva modificación del Artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, pero esta vez, permitiendo a las personas jurídicas sin fines de lucro acceder a la actividad radiodifusora.

Cabe advertir, que tal ley fue promulgada de hecho por el Poder Ejecutivo Nacional con fecha 14 de septiembre de 2005, lo cual, privó al sector comunitario del reconocimiento expreso a la mencionada medida democrática. Publicada en el Boletín Oficial el 15 de septiembre de 2005, la Ley 26.053 constituye un hito trascendente en la historia jurídico-comunicacional de Argentina.

Es necesario destacar, que la modificación del Artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, en pos de la incorporación del sector no comercial, excluido de la actividad radiodifusora fue una larga lucha protagonizada por la sociedad civil y expresada a través de organizaciones como FARCO (Foro Argentino de Radios Comunitarias) y CARCO (Cámara Argentina de Cooperativas, Mutuales y Prestadores Comunitarios de Radiodifusión), y también por la historia misma de numerosos emprendimientos y medios locales sin fines de lucro que con el trabajo cotidiano sostuvieron y sostienen la legitimidad de su reclamo.

En este marco, no fueron menores, como motivadores de la modificación de tal norma, los precedentes jurisprudenciales que dieron fundamento a la necesaria reforma de la discriminatoria ley. Así cabe resaltar el primer pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en los autos “Asociación Mutual Carlos Mujica c/ Poder Ejecutivo Nacional” el 8 de septiembre de 2003, ratificado luego en el caso “Cooperativa de Servicios Públicos Villa Santa Rosa c/ P.E.N” que sentaron jurisprudencia al señalar que el Artículo 45 de la Ley de Radiodifusión era inconstitucional por su carácter discriminatorio, al vulnerar el derecho constitucional a la igualdad, a la libertad de expresión y el derecho a dar y recibir información (Arts. 16, 14 y 75 inc. 22 C.N.).

Presentado entonces en sus núcleos básicos el Decreto 527/05 y la modificación del Artículo 45 de la Ley 22.285 -con las advertencias y aclaraciones realizadas- procuraremos encontrar la lógica que hace a la relación de estas normas e inciden en la política de medios actual.

La vigencia de la ley 22.285 emanada de la última dictadura militar. El Artículo 41 de la Ley de Radiodifusión

Creemos necesario recordar que la Ley 22.285¹ proviene del último gobierno de facto, data de 1980² y acorde con el pensamiento y el diseño propio de la dictadura propugna la doctrina de la seguridad nacional³, con un contenido autoritario y discriminatorio que desdeña los valores de una sociedad democrática.

24 años han pasado desde la instauración de la democracia en nuestro país, y en 24 años ningún gobierno ni el Congreso han habilitado la posibilidad de contar con una ley auténticamente democrática y pluralista. Los intentos en pos de producir una norma con esas características se han visto sistemáticamente frustrados, víctimas de los conflictos de intereses políticos, económicos y empresarios.

1 Para un análisis particular de la situación legal de la radiodifusión en Argentina, ver ELIADES, A. “La regulación del servicio de radiodifusión en Argentina. Un abordaje histórico, normativo, conceptual y en el Derecho comparado”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*. Colección Cuadernos de Doctrina RAP. Doctrina Pública. XXVI-1: Pág. 125.

2 Ley 22.285. B.O.: 19/09/1980.

3 Al respecto, basta con recordar el Artículo 7 de la Ley 22.285 que hasta el momento no ha sido modificado, a pesar de la presentación de proyectos tendientes a su modificación. El texto mencionado sigue estableciendo lo siguiente: “Los servicios de radiodifusión deberán difundir la información y prestar la colaboración que les sea requerida, para satisfacer las necesidades de la seguridad nacional. A esos efectos el Poder Ejecutivo Nacional podrá establecer restricciones temporales al uso y a la prestación de todos los servicios previstos por esta Ley”.

4 León Guinsburg se desempeñó, desde el retorno democrático, entre otros cargos, como Subsecretario de Prensa y Difusión (1983-1987), Asesor de Gabinete de la provincia de La Rioja (1987-1989), Interventor en el Comité Federal de Radiodifusión (1989-1996) y Asesor del Bloque Justicialista de la Cámara de Diputados de la Nación (1997-1999), más información en GUINSBURG, L. "El interés público" en *Encrucijadas*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, Año 1, Número 9, Buenos Aires, 2001, p.28.

5 "Diputados no sacó la ley por presiones de los grandes medios", en *RT-a*, Edición 65, Buenos Aires: noviembre de 2001, p. 4.

6 GARCÍA LEIVA, M.T. "Radiodifusión, Contradicción y control (1999-2001)". Esta autora desarrolla un estudio de la radiodifusión durante la gestión de De la Rúa. Universidad de Buenos Aires.

7 ARTÍCULO 45.- Las licencias se adjudicarán a una persona física o a una sociedad comercial regularmente constituida en el país. Cuando se trate de una sociedad comercial en formación, la adjudicación se condicionará a su constitución regular. Tanto la persona física cuanto los integrantes de la sociedad comercial, deberán reunir al momento de su presentación al concurso público y mantener durante la vigencia de la licencia, los siguientes requisitos y condiciones: a) Ser argentino nativo o naturalizado y mayor de edad; b) Tener calidad moral e idoneidad cultural acreditadas ambas por una trayectoria que pueda ser objetivamente comprobada; c) Tener capacidad patrimonial acorde con la inversión a efectuar y poder demostrar el origen de los fondos; d) No estar incapacitado o inhabilitado, civil ni penalmente para contratar o ejercer el comercio, ni ha-

El propio León Guinsburg reconoce:

Once anteproyectos de Ley de Radiodifusión concebidos para reemplazar a la antidemocrática y procesista 22.285 durante el período Alfonsín y seis durante la gestión Menem abortaron ante la acción de los lobbies mediáticos, pero no medidas colaterales que permitieron que los medios gráficos pudieran poseer también electrónicos -lo que estaba prohibido-, y que se aumentara la cantidad de medios que podía poseer cada empresa⁴.

Igual suerte corrió el intento promovido por la gestión De la Rúa a principios del 2000 y cuya presentación pública no logró concretarse hasta abril de 2001, cuando finalmente llegó al Congreso

"(...) fracasó por la falta de acuerdo en emitir dictamen por parte de la Comisión de Comunicaciones, aunque los asesores de los legisladores aseguraron de manera extraoficial⁵ que el fracaso se debió a que hubo intentos de "acuerdo por afuera". Frase ambigua, que no autoriza más que a concluir que hubo presiones directas sobre los legisladores para que el proyecto corriera esta suerte"

explica María Trinidad García Leiva y agrega

"Desde la sanción de la ley 22.285 no sólo no se la ha cambiado por una nueva ley, sino que tampoco hubo ni siquiera media sanción para un proyecto en ninguna Cámara y fueron pocos los dictámenes de Comisión que hubo desde 1983 hasta la fecha. Este proyecto, es el 37° testigo de la incapacidad, irresponsabilidad y falta de voluntad política del Congreso argentino para regular en radiodifusión"⁶.

En virtud de lo expuesto, y lejos de ser modificada con un espíritu progresista, las reformas parciales que ha tenido la ley de radiodifusión ya sea por ley (es conocido por todos el impacto que ha tenido la Ley 23.696 de Reforma del Estado del gobierno menemista en la conformación del poder mediático actual) como por decretos de necesidad y urgencia, no han hecho más que otorgar legitimidad a una ley de signo autoritario desde sus orígenes,

profundizaron las discriminaciones y fueron la expresión jurídica de la conformación del poder mediático actual⁷.

Así, y en consonancia con el modelo de corte neoliberal que se afianzó en Argentina desde comienzos de los 90, de la mano de un nuevo "Estado desregulador" (inspirado en el slogan de "achicamiento del estado ineficiente y sobredimensionado", exportado por la globalización neoliberal) se fueron modificando y "puliendo", a través de distintos instrumentos jurídicos, los marcos legales para viabilizar los intereses de empresarios locales y foráneos⁸.

El Decreto de Necesidad y Urgencia 527/2005 volvió a reconocer la legitimidad de la ley de la dictadura a la vez que organizó el mapa de los medios de comunicación durante los próximos 20 años aproximadamente sin ninguna consulta pública y aún más, sin la discusión de la norma en el Congreso de la Nación.

En este marco, y para una lectura y comprensión integral del impacto que el Decreto 527/2005 provoca en el escenario de los medios, estimamos pertinente recordar el contenido del Artículo 41 de la Ley de Radiodifusión.

En este sentido, es dable traer aquí el texto del Artículo 41 que establece los plazos de adjudicación de las licencias y los supuestos de prórrogas:

ARTICULO 41. – "Las licencias se adjudicarán por un plazo de QUINCE (15) años contados desde la fecha de iniciación de las emisiones regulares. En el caso de estaciones de radiodifusión ubicadas en áreas de frontera o de fomento, el Poder Ejecutivo Nacional podrá adjudicarlas por un plazo de VEINTE (20) años. Vencidos estos plazos, podrán ser prorrogadas por única vez y a solicitud de los licenciatarios, por DIEZ (10) años. Este pedido deberá efectuarse, por lo menos, con TREINTA (30) meses de anticipación a la fecha del vencimiento de la licencia respectiva. El Comité Federal de Radiodifusión deberá resolver dentro de los CUATRO (4) meses de

formulado el pedido. DIECIOCHO (18) meses antes del vencimiento del plazo originario de la licencia, o de su prórroga, el Poder Ejecutivo Nacional autorizará el llamado a concurso público para el otorgamiento de una nueva licencia. En este último caso y en igualdad de condiciones, tendrá preferencia el licenciatario anterior”.

De la lectura del Artículo 41 se concluye que las licencias se adjudican por quince años con la posibilidad de prórroga de diez años más. Ahora bien, con la suspensión de los términos que establece el Decreto 527/2005 se añadieron diez años más a los plazos existentes.

La lectura consecuente es evidente: el sistema mediático tal como está en la actualidad se consolidó y fortaleció con una permanencia garantizada ¿“legalmente”? durante diez años más a los previstos.

Génesis y consolidación de una matriz jurídico-político comunicacional en Argentina

Consideramos necesario, antes de avanzar en el análisis del decreto en cuestión, repasar algunos aspectos fundamentales de los cambios en el escenario argentino que abrieron paso a la consolidación de una nueva matriz en nuestro país, aunque muchos de ellos conocidos, conviene articularlos en una perspectiva conjunta, a fin de evaluar la posible continuidad de las lógicas imperantes.

A nivel internacional, luego de la crisis de los años 70 comienza un ciclo marcado por la preeminencia del capital financiero sobre el productivo, la interconexión de las economías, la presencia de megaempresas y un gran salto tecnológico, fruto de la decisión de los conglomerados económicos, académicos y políticos. Esto dio lugar al fortalecimiento de la posición de países como EE.UU., Japón y la Unión Europea, de sus empresas y, en general, del capital sobre los restantes grupos sociales.

Argentina se insertó en ese contexto de manera poco envidiable. El endeudamiento externo indu-

cido durante los 70 estableció, desde entonces, una sangría permanente de recursos y un condicionamiento y dependencia reforzada con los organismos financieros internacionales y los acreedores externos.

Esta situación tendrá un peso fundamental a la hora de definir el rumbo económico “aceptable” para los principales actores, nacionales y extranjeros, con particular atención a los acreedores, por cuanto la cuestión de la deuda, tal como argumenta Schwarzer⁹, no es un dato menor al convertirse en prioridad de las políticas a seguir, y en la mayor traba a las posibilidades de la economía argentina.

Es así que, desde finales de la década del 80, se inicia un proceso de profundas transformaciones estructurales que forja los cimientos de un *nuevo modelo económico*. Las decisiones asumidas, entonces, condicionadas por tales circunstancias, como ya adelantamos, profundizaron una inserción internacional signada por la aceptación acrítica del paquete de medidas conocido como *Consenso de Washington*.

La intensificación de la política de transformaciones durante el mandato menemista tenía, entre sus principales objetivos, crear las “condiciones necesarias” para atraer al capital internacional, y así, reingresar al mercado mundial de capitales. Es decir, se debían dar “signos” de que Argentina estaba avanzando en el “rumbo correcto”, o sea, que se estaba adecuando a las consignas principales establecidas por el paradigma neoliberal.

Sin lugar a dudas, un punto de inflexión para avanzar jurídicamente en el camino señalado, lo constituye la aprobación de la Ley 23.696 -Ley de Reforma del Estado de septiembre de 1989-, cuyo aval legislativo fue convenido por el “pacto” que vehiculizó la salida del gobierno alfonsinista.

Esta ley fue el instrumento jurídico que dio paso a la conformación de un nuevo escenario al declarar la emergencia de todos los servicios públicos y sociedades del Estado, disponiendo su interven-

ber sido condenado o estar sometido a proceso por delito doloso, ni ser deudor moroso de obligaciones fiscales o previsionales; e) No tener vinculación jurídica societaria u otras formas de sujeción con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras, salvo que los acuerdos suscriptos por la República Argentina con terceros países contemplen tal posibilidad; f) No ser magistrado judicial, legislador, funcionario público, ni militar o personal de seguridad en actividad. Ante propuestas similares y sin perjuicio de lo establecido por el Artículo 41, será preferida aquella cuyos integrantes acrediten mayor idoneidad, experiencia y arraigo. En el supuesto que la oferente se halle conformada por sociedades, los requisitos y condiciones precedentemente mencionados, excepto el inciso c), deberán ser acreditados por los integrantes de su órgano de administración y el de las últimas nombradas. (Artículo sustituido por art. 6 del Decreto N°1005/99 B.O. 27/9/1999).

8 Por caso, el “escollo” de la imposibilidad de la participación extranjera en los medios logró sortearse a través de la firma de acuerdos internacionales (de mayor jerarquía que una ley nacional y que la misma Constitución), como un Tratado Bilateral -sin cláusula de reciprocidad- que data del año 1994, suscripto con los Estados Unidos y luego extendido a países de Europa, que habilita a las empresas de esos países para la adquisición, en carácter de propietarias, de hasta el 100% del paquete accionario de los medios locales.

9 Schwarzer, Jorge “¿Qué fuerzas sociales y para qué objetivos?”.

10 Entre los numerosos ejemplos de multimedios, encontramos al Grupo Clarín: "The assault really began in 1989, when Argentina's President Carlos Menem privatized the TV industry: Clarin won the bid for Canal 13. In short order the company rushed into cable systems, pay TV programming, new publishing ventures and film production". "Variety" November 30. December 6, 1998. Page 55. "Grupo Clarin. Marrying For Money. Media firm mines partnerships for fun and profit", by Andrew Paxman.

11 Anales de Legislación Argentina. ADLA. T. LII – D, 1992. Pág. 3864. Ley 24.124. Tratado suscripto con los Estados Unidos de América, sobre la promoción y protección recíproca de inversiones, en Washington el 14/11/91-Aprobación. (B.O.: 25/9/92).

12 MASTRINI G. y BECERRA M. "50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala". Universidad de Buenos Aires.

13 MASTRINI y BECERRA, Op. Cit.

14 La posibilidad de convergencia entre áreas existe a partir de un conjunto de nuevas tecnologías, lideradas por la fibra óptica, la digitalización y el satélite, que permiten la prestación de múltiples servicios a través de un único soporte.

15 ALBORNOZ, L.A., CASTILLO, J., HERNÁNDEZ, P., MASTRINI, G. y POSTOLSKI, G. "La política a los pies del mercado: la comunicación en la Argentina de la década del 90", en *Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina*. Editorial Biblos. Buenos Aires, 2000. Pág. 142.

ción y posterior concesión o privatización. Este cambio tuvo particular impacto en el ámbito de las telecomunicaciones y la radiodifusión, pues fue la norma que propició la privatización de los medios y empresas que hasta ese momento estaban en manos del Estado, y al mismo tiempo legitimó la posibilidad de conformación de los denominados multimedios. A partir de este momento asistimos a una espectacular concentración de propiedad de las empresas periodísticas propiciada por la misma norma.

La concentración mediática se expresa en la figura del "multimedio", el cual como prototipo está constituido por la empresa que es propietaria de un diario, una revista, explota un canal de televisión, una radio AM con su FM complementaria y -a partir de la ola de otorgamiento de permisos- un circuito cerrado de televisión por cable o codificado, más la eventual participación en agencias de noticias y proveedores de papel¹⁰.

A su vez, es necesario tener en cuenta las modificaciones que la legislación vigente ha tenido en virtud de la suscripción de tratados internacionales, entre los que cabe destacar los llamados tratados de "promoción y protección recíproca de inversiones" en tanto permiten el arribo de capitales extranjeros en el negocio mediático. En este marco, la Ley 24.124¹¹ aprobó el Tratado celebrado entre la República Argentina y los Estados Unidos de América sobre la promoción y protección recíproca de inversiones, suscripto en Washington el 14 de noviembre de 1991. El Artículo II, apartado 1) del referido tratado permitió que inversores estadounidenses "desarrollen actividades afines o efectúen inversiones de manera similar a la que realizan los inversores o sociedades nacionales". Siguiendo tal línea, se celebraron acuerdos del mismo tenor con Italia, Francia y los Países Bajos.

Tal como sostienen Mastrini y Becerra:

"En las últimas dos décadas del Siglo XX, y casi en concierto, los países latinoamericanos liberalizaron, desregularon y privatizaron las principales

áreas informacionales, incorporaron capitales externos cuya progresiva inserción está marcando el fin de la gestión artesanal de las comunicaciones, permitieron el cruce de capitales de una industria a otra y profundizaron la erosión de la intervención estatal en el control de estas actividades"¹².

Afirman también que dicho proceso está inexorablemente ligado a la derrota de las políticas nacionales de comunicación y que no por casualidad

"Los países latinoamericanos más ricos (Brasil, México, Argentina, en este orden) presentan rasgos y tendencias similares y tres de los cuatro actores multimedia más poderosos de América Latina (O Globo, Televisa y Clarín) tienen su sede en estas potencias regionales. Estos grupos presentan una extensión cuasi continental y estrechos vínculos con los grupos dominantes en el concierto mundial"¹³.

Los empresarios locales, que ya habían visualizado hacia tiempo las potencialidades de la televisión por cable como el soporte de una vasta gama de negocios, ven en el contexto de la llamada "Sociedad de la Información" y en el fenómeno de la *convergencia*¹⁴, la necesidad de renovar sus redes ante la futura nueva relación que se avecina con las telefónicas y para ello recurren al auxilio del capital extranjero para celebrar distintas fusiones.

Las alianzas así celebradas resultaron fructíferas tanto para los empresarios locales o regionales como para los grupos globales. Los tratados internacionales propiciaron tales acuerdos. "La compra de más de la mitad del paquete accionario de Cablevisión por TCI, la presencia de Telefónica Internacional y Citicorp en el CEI dan la idea de un mosaico de intereses inacabado, que se modifica día a día"¹⁵.

De esta forma el "mapa mediático" comienza a cambiar vertiginosamente en el diseño del nuevo escenario de concentración y convergencia en la denominada "Sociedad de la Información" lo cual opera directamente en la prestación del servicio de radiodifusión.

A partir de lo expuesto vemos cómo, en las últimas décadas, asistimos a un particular proceso de transformaciones que está cambiando no sólo los términos de estructura, propiedad y distribución de las industrias relacionadas con las telecomunicaciones y la radiodifusión, sino las mismas concepciones tecnológicas y organizacionales, situación que lleva a una opacidad de fronteras entre ambas.

No podemos desconocer que los cambios operados expresan un desarrollo intencional largamente buscado por empresas y gobiernos. Esto se entiende cuando se analizan las profundas transformaciones en la calidad y variedad de servicios, y productos que ofrece el sector, comparados con su importancia relativa en ámbitos políticos, económicos y sociales. Tanto la radiodifusión como las telecomunicaciones se relacionan con las privatizaciones y los procesos de concentración de la propiedad en la Argentina¹⁶.

Análisis del Decreto 527/05 en la "Sociedad de la Información"

Antes de adentrarnos al estudio del Decreto 527/05, es necesario aclarar que más allá de la modificación que la Ley 26.053 establece al permitir que las sociedades y asociaciones no comerciales puedan desarrollar la actividad radiodifusora, se advierte que sigue habiendo exclusión: la posibilidad legal para ser radiodifusores se les "abrió" a las personas jurídicas sin fines de lucro después de haber garantizado la inmutabilidad de las licencias "legales" actuales y quedando solamente para ellas lo disponible del espectro radioeléctrico.

Con el dictado del Decreto 527/05 se siguió excluyendo del acceso a la radiodifusión a las entidades no comerciales y a su vez, se afianzó la exclusión de todo un amplio sector de la comunidad. El mensaje del Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto 527/05 al determinar la suspensión de los plazos implica: "dejemos todo como está durante

diez años más". El statu quo mediático está garantizado. Y ello además es así porque la apertura al sector no comercial con la modificación realizada por la Ley 26.053 vino luego de aquella ratificación.

Por otra parte es necesario observar la naturaleza del Decreto 527/05: el mismo es un decreto de necesidad y urgencia lo cual implicó la decisión unilateral del Gobierno, no conllevó discusión ni participación alguna de la sociedad civil, omitió la participación del Congreso (Senado y Cámara de Diputados) y menos aún convocó a audiencias públicas o a la elaboración participativa de normas.

Es que la "sociedad civil" dentro del modelo comunicacional vigente sólo cumple un papel de "cliente-consumidor", mas no de agente activo cuya voz deba ser escuchada.

El Decreto de Necesidad y Urgencia 527/05 no explica tan siquiera por qué esta importante medida que cuanto menos tendría que tener rango de ley emanada de un acuerdo democrático, desdeñó del trámite parlamentario. Tan sólo, en sus pretendidos fundamentos hace una alusión genérica que lejos está de explicar los motivos de su dictado, limitándose a decir que: la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, "evidencian circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las Leyes".

A su vez, a escasos dos meses del dictado de tal Decreto, el Congreso de la Nación, sancionó la Ley 26.053 que propició justamente la incorporación del sector no comercial a la actividad radiodifusora. Esta modificación sí fue producto de una norma surgida conforme los mecanismos de un Estado de Derecho. Esta norma sí implicó la participación de la Cámara de Diputados y del Senado, que a su vez llamaron y convocaron a diversos sectores de la sociedad civil para expresar su opinión. Esta norma sí siguió "los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las Leyes".

16 ALBORNOZ, L. A., CASTILLO, J., HERNÁNDEZ, P. y otros. "La política a los pies del mercado: la comunicación en la Argentina de la década del 90" en *Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina*. Editores: MASTRINI, G. y BOLAÑO, C. Editorial Biblos, 1999. Págs. 136, 137.

En este caso los fundamentos de apremio temporal del Decreto 527/05 parecen no tener cabida en el caso de las personas jurídicas sin fines de lucro.

El sistema interamericano de derechos humanos, la política de medios y el Decreto 527/05

Sin duda, el Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos nos aporta una mirada señera en materia del derecho a la información, sentido que se realza en los tiempos de la llamada Sociedad de la Información.

Recordemos que la primera parte del Art. 13 establece: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Así el derecho a la información se manifiesta en su carácter bifronte, como derecho individual y como derecho colectivo, como derecho a dar información y como derecho a recibirla, con implicancia pluralista y de apertura. Esta doble condición fue especialmente enfatizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 5/85:

“Las dos dimensiones mencionadas -individual y social- de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. *Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.*

Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén

*virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas”.*¹⁷ (El destacado en cursiva nos pertenece).

El análisis de lo dicho por la Corte Interamericana en su interpretación del Artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica nos mueve a sostener que el Decreto 527/05 resulta incompatible con los parámetros de nuestro sistema interamericano de derechos humanos, ya que “cierra” el acceso a los medios durante diez años como mínimo, cercena la existencia de pluralidad de medios, consolida las exclusiones preexistentes y deja intacto el escenario mediático ya establecido por la Ley de Reforma del Estado.

Pero además, también es necesario tener en cuenta que el propio Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece en su numeral 3: “No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

En línea con dicha norma, el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expre-

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva 5/85, Serie A, n° 5. “La Colegiación obligatoria de periodistas”. Puntos 33 y 34.

sión, aprobada por la OEA en el año 2000 en su 108° Período de sesiones establece:

“Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

Pero también es necesario tener presente que las frecuencias radioeléctricas han sido reconocidas internacionalmente como patrimonio común de la humanidad, que se negocian sus derechos de administración, en el nivel de los Estados nacionales, en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (organismo que justamente promueve las Cumbres de la SI) y que el Estado Nacional se hace garante de su adecuada utilización y sin que puedan existir controles abusivos, conforme a la Ley 23.478¹⁸, que ratificó el Tratado de Nairobi. Es decir, el Estado debería recordar y tener presente que cada vez que decide alguna cuestión, como la presente, que concierne al espectro radioeléctrico, lo está haciendo como administrador de ese espacio y no como dueño de las frecuencias, ya que vale reiterarlo, el espectro radioeléctrico es “patrimonio común de la humanidad” y no pertenece por ende ni a los Estados ni a los empresarios o empresas.

La lectura de los artículos, principios y jurisprudencia perteneciente al sistema interamericano de derechos humanos del que formamos parte y su cotejo con lo establecido por el Decreto 527/05 vuelve a ponernos de manifiesto la evidente incompatibilidad de la medida local con el derecho a la libertad de expresión. Diez años más cuanto menos para los medios establecidos implica diez años más de los mismos propietarios, de las mismas manos, de la

misma información, de la imposibilidad de tener nuevos concursos de sobre esas frecuencias para que en una competencia libre gane la mejor propuesta.

Se puede sostener que la modificación del Artículo 45 de la Ley de Radiodifusión implica el acceso a los medios de todo un amplio sector que estaba excluido: las sociedades no comerciales, esto es: las ONGs, las asociaciones civiles sin fines de lucro, las cooperativas, las asociaciones mutuales, y todo el espectro de formas asociativas comunitarias. Pero es necesario hacer una lectura integral y ésta nos advierte que el sector sin fines de lucro no podrá acceder a las licencias actuales, sino sólo a las que sean habilitadas conforme el procedimiento de concursos que abra al efecto el Comité Federal de Radiodifusión y la Comisión Nacional de Comunicaciones. En otras palabras: el Decreto 527/05 garantizó el statu quo actual y la modificación por Ley del Art. 45 de la Ley de Radiodifusión en su aplicación concreta permitiría acceder al sector no comercial “sólo a lo que queda”.

La pretendida motivación del Decreto 527/2005

Una lectura particular nos merece los escasos y pretendidos fundamentos del Decreto de necesidad y urgencia 527/2005. Decimos “pretendidos” porque son meras alusiones a circunstancias genéricas, no probadas, no especificadas, no aclaradas y a las que recurre escuetamente para terminar con la parte resolutive necesaria: la suspensión por el plazo de diez años de los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el Art. 41 de la Ley 22.285.

Los considerandos del Decreto en cuestión tienen en cuenta en forma genérica los siguientes factores:

-“(…) la grave crisis que atravesó nuestro país, mediante la Ley N° 25.561 se declaró la emergen-

18 Anales de Legislación Argentina, T. XLVII-A, 1987. Ley 23.478. Convenio Internacional de Telecomunicaciones adoptado en Nairobi, Kenya, el 06-11-1982. Aprobación (B.O.): 23-04-1987), pág. 111.

cia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, sancionándose posteriormente la Ley N° 25.972 que prorrogó el plazo previsto en su artículo 1° hasta el 31 de diciembre de 2005”.

-“Que si bien la referida crisis afectó a la sociedad en su conjunto, a la fecha no se ha tenido en cuenta la situación particular que han debido atravesar los licenciatarios de medios de radiodifusión, considerando los altos costos que deben afrontar para continuar brindando satisfactoriamente la prestación a su cargo”.

- “Que los medios de comunicación, orientados básicamente al mercado interno, han sido uno de los sectores afectados por la intensa recesión sufrida lo que ha provocado situaciones de rentabilidad negativa en la mayoría de las empresas. Así, muchas de ellas se vieron en la necesidad de recurrir a la utilización del remedio concursal, o se valieron de mecanismos preventivos extrajudiciales para poder encarar la renegociación de sus pasivos”.

-“Que entre las principales causas de la crisis sufrida por los prestadores de servicios de radiodifusión figura su endeudamiento externo, originado por la necesidad de contar con una infraestructura técnica actualizada que les permita cumplir con sus obligaciones”.

-“Que en la actualidad, pese a haberse superado la etapa más difícil de la crisis, la situación de los medios audiovisuales necesita un horizonte de previsibilidad que involucre los plazos mínimamente necesarios para recomponer su situación económico-financiera”.

-“Que, en definitiva, la realidad evidencia la necesidad de adoptar medidas tendientes a asegurar la contribución que realizan los servicios de radiodifusión al desarrollo social y económico de la sociedad, posibilitando la prosecución de las transmisiones regulares y la preservación de las fuentes de trabajo”.

-“Que la Ley N° 22.285 y sus modificatorias de-

clara de interés público a los servicios de radiodifusión, tomando en cuenta la contribución al desarrollo social, a que se ha hecho referencia en el considerando precedente”.

-“Que, consecuentemente, la ley impone a los licenciatarios de los servicios de radiodifusión la carga de asegurar la regularidad de las transmisiones, el cumplimiento de los horarios de programación y el mantenimiento de la estructura técnica en condiciones satisfactorias de funcionamiento, a los fines de una prestación eficiente”.

-“Que, en este entendimiento, se advierte la imperiosa necesidad de proceder a la suspensión por un plazo de DIEZ (10) años de los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el artículo 41 de la Ley N° 22.285 y sus modificatorias, sin perjuicio de disponerse que en ningún caso la suspensión dispuesta impedirá la aplicación del régimen sancionatorio contemplado en aquel cuerpo normativo”.

-“Que en línea con el deber del Gobierno Nacional de contribuir a la defensa de la cultura nacional y a la educación de la población y propender al mejoramiento de los servicios que se prestan en el sector de radiodifusión, se debe establecer por el presente acto la obligación de los licenciatarios comprendidos en la suspensión de incluir en su programación los espacios correspondientes y de proceder a la incorporación de nuevas tecnologías, como la digital, que impliquen una mejora e innovación en su respectivo rubro”.

-“Que los considerandos precedentes evidencian circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las Leyes”.

Creímos necesario traer al lector la transcripción íntegra de cada uno de los supuestos fundamentos del Decreto 527/05 puesto que de su lectura directa surge con claridad la falta de mayores explicaciones, las alusiones genéricas no explicitadas y la alu-

sión de circunstancias generales no comprobadas y dadas como ciertas para los medios.

En efecto, se habla de la emergencia y se dice que afectó a todos pero especialmente a los medios, se dice que hay procesos concursales pero no todos los medios están en concurso o quiebras, se dice que los medios están altamente endeudados, en fin, hasta se dice que la radiodifusión es un servicio de interés público. Y si es de interés público con mayor razón la participación ciudadana sobre su destino es indispensable.

Diez años más y obligación de incorporar nuevas tecnologías

Un aspecto al que quizá se ha prestado poca atención, probablemente oscurecido por la "sorpresiva" extensión en diez años más como mínimo a los mismos licenciatarios, es el referido a la siguiente obligación que establece el Decreto 527/05:

Art. 3° -"Determinase que durante el plazo de DOS (2) años a partir de la vigencia del presente, cada licenciatario de servicios de radiodifusión deberá elevar al COMITE FEDERAL DE RADIODIFUSION para su aprobación un espacio de programación que contribuya a la defensa de la cultura nacional y a la educación de la población. Asimismo, en dicho plazo, cada licenciatario deberá presentar ante el COMITE FEDERAL DE RADIODIFUSION, para su aprobación, un plan que prevea la incorporación de nueva tecnología, como la digital, que implique mejora e innovación en los servicios que presta".

Es dable observar aquí que se le da 2 años a los licenciatarios para que eleven al COMFER para su aprobación "un espacio de programación que contribuya a la defensa de la cultura nacional y a la educación de la población". Las preguntas son: ¿Sólo un espacio? ¿O no es que el servicio de radiodifusión es un servicio de interés público y por ende todos sus contenidos deben servir a ese interés público?, ¿el resto de la programación, entonces,

está exenta de contribuir a la defensa de la cultura nacional y a la educación de la población?¹⁹, ¿por qué se establece ahora y en este marco esta obligación a los licenciatarios si en realidad en sus propuestas culturales y cuando "merecieron" su licencia supuestamente se tuvo en cuenta este factor con especial puntaje para otorgárselas?²⁰

El segundo apartado de este artículo les ordena a los medios presentar un plan que prevea la incorporación de nueva tecnología, "como la digital, que implique mejora e innovación en los servicios que presta". La obligación en ese plazo de dos años, tal como está redactado el artículo, es presentar el plan, no efectivamente incorporar la tecnología. Y aún más no se establece ninguna sanción si estas supuestas obligaciones son incumplidas.

Recién con fecha 17 de abril de 2007, mediante la Resolución COMFER 214/2007²¹ se establecieron las pautas para formalizar la presentación del espacio de programación y el plan para incorporar nueva tecnología. El incumplimiento a la reglamentación importa la sanción de "falta grave"²², con lo cual, se han relajado las condiciones impuestas por el Decreto 527/05.

El texto de la Ley 26.053: la modificación del Artículo 45 de la Ley de radiodifusión

A los fines de la lectura complementaria e integral que hemos propuesto sobre el escenario mediático argentino actual, resulta pertinente presentar el texto de la Ley 26.053 que modifica el Artículo 45 de la Ley de radiodifusión, incorporando al sector no comercial a la actividad radiodifusora.

ARTICULO 1°.- Sustitúyese el artículo 45 de la Ley 22.285 por el siguiente:

"Las licencias se adjudicarán a una persona física o jurídica regularmente constituida en el país.

Cuando el solicitante sea una persona jurídica en formación, la adjudicación de la licencia se condicionará a su constitución regular.

19 Al respecto cabe tener en cuenta lo establecido en la Ley 22.285 para todo el servicio de radiodifusión: Artículo 14. - El contenido de las emisiones de radiodifusión propenderá al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) Contribuir al bien común, ya sea con relación a la vida y al progreso de las personas o con referencia al mejor desenvolvimiento de la comunidad;
- b) Contribuir al afianzamiento de la unidad nacional y al fortalecimiento de la fe y la esperanza en los destinos de la Nación Argentina.
- c) Servir al enriquecimiento de la cultura y contribuir a la educación de la población;
- d) Contribuir al ejercicio del derecho natural del hombre a comunicarse, con sujeción a las normas de convivencia democrática;
- e) Promover la participación responsable de todos los habitantes y particularmente del hombre argentino, en el logro de los objetivos nacionales;
- f) Contribuir al desarrollo de los sentimientos de amistad y cooperación internacionales.

20 Es necesario tener en cuenta que entre los requisitos que se establecen en el Art. 45 de la Ley de Radiodifusión consta la acreditación de antecedentes culturales. También en las normas que rigen los concursos y adjudicaciones directas se exige la presentación de Antecedentes profesionales y culturales y la presentación de una Grilla de Programación, la que es especialmente ponderada por la Dirección de Supervisión y Evaluación del COMFER.

21 B.O. 17/4/2007.

22 Resolución COMFER 214/07. Art. 5° - "De verificarse que la propuesta presentada no se adecua a las exigencias establecidas en la presente, se intimará al li-

Las personas físicas, las personas jurídicas en lo pertinente, los integrantes de los órganos de administración y fiscalización de las personas jurídicas no comerciales o sin fines de lucro, y las personas físicas en cuanto integrantes de las personas jurídicas comerciales, deberán reunir al momento de su presentación al proceso de adjudicación de la licencia y mantener durante su vigencia los siguientes requisitos:

a) Ser argentino nativo o naturalizado con una antigüedad mínima de cinco años y mayor de edad;

b) Tener idoneidad cultural acreditada por una trayectoria que pueda ser objetivamente comprobada;

c) Tener capacidad patrimonial acorde con su inversión y poder demostrar el origen de los fondos;

d) No estar incapacitado o inhabilitado, civil y/o penalmente, para contratar o ejercer el comercio, ni haber sido condenado por delito doloso;

e) No ser deudor moroso de obligaciones fiscales o previsionales, ni ser deudor del gravamen previsto en el artículo 73 de la presente ley;

f) No tener vinculación jurídica societaria ni sujeción directa o indirecta con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras, salvo que los acuerdos de reciprocidad suscritos por la República Argentina con terceros países contemplen tal posibilidad o que los contratos de cesión de acciones, cuotas o de transferencia de la titularidad de la licencia hayan sido celebrados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 25.750, y que se encuentren aprobados en la Comisión de Defensa de la Competencia;

g) No ser magistrado judicial, legislador, funcionario público, ni militar o personal de seguridad en actividad;

h) No ser persona jurídica prestadora de un servicio público. No ser director o administrador de dicha persona jurídica, ni ser accionista mayoritario de la misma que posea el 10% o más de las acciones que conforman la voluntad social.

En el supuesto de que la oferente se halle conformada por otras personas de existencia ideal, los requisitos mencionados deberán ser cumplidos por quienes conformen la voluntad social mayoritaria.

La autoridad de aplicación deberá evaluar las propuestas para su adjudicación sin perjuicio de lo establecido en el artículo 41, sobre la base de la idoneidad, experiencia y arraigo, exclusivamente. Los requisitos que se prevén en este artículo son condiciones de admisibilidad. Cuando el solicitante de una licencia para la explotación de servicios de radiodifusión sea una persona jurídica sin fines de lucro prestadora de servicios públicos, la autoridad de aplicación le adjudicará la licencia cuando no exista en el área primaria de cobertura, o área de servicio en el caso de servicios complementarios de radiodifusión, otro licenciario prestando de manera efectiva el servicio solicitado.

Cuando resulte adjudicataria de una licencia una persona jurídica sin fines de lucro, que sea además prestadora de un servicio público domiciliario en la misma localidad del área de servicio licenciada, deberá cumplir adicionalmente con los siguientes requisitos:

1) Llevar una contabilidad separada y facturar por separado las prestaciones correspondientes al servicio licenciado;

2) No incurrir en prácticas anticompetitivas tales como las prácticas atadas y los subsidios cruzados con fondos provenientes del servicio público hacia el servicio licenciado;

3) No negar a los competidores en los servicios licenciados el acceso a su propia infraestructura de soporte, en especial postes, mástiles y ductos, en condiciones de mercado. Se consideran condiciones de mercado a los efectos de esta norma las provenientes de contratos anteriores o vigentes para este tipo de prestaciones. Para las personas jurídicas mencionadas en la presente ley, serán de aplicación las previsiones establecidas en el artículo 2° de la Ley 25.750".

cenciatario a que en el plazo de TREINTA (30) días hábiles administrativos efectúe una nueva propuesta, bajo apercibimiento de tenerlo por no presentado y pasible de ser considerado incurso en FALTA GRAVE".

El Decreto 527/05 no sólo suspende términos de los plazos de las licencias de los medios o de sus prórrogas. Lamentablemente, la modificación por ley 26.053 del Artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, reforma tan esperada, llega tarde, al menos para los intereses de los sectores comunitarios. Algo se ha ganado: hay un nuevo espacio reconocido formalmente. Las personas jurídicas sin fines de lucro pueden acceder a la actividad radiodifusora.

Mientras tanto el Decreto 527/05 nos dice que está claro quiénes tienen “voz” e “imagen” en Argentina. Nos dice que está clara la “política comunicacional” del gobierno. Nos dice que está claro el escenario mediático. Nos ratifica la “funcionalidad” de las normas -que se han dictado y se dictan en materia comunicacional a lo largo de más de tres décadas- con respecto a los intereses empresarios y gubernamentales, apuntados a lo largo del artículo. Nos dice que el mapa de medios que el Estado organiza está y estará intangible, inmutable o mejor dicho consolidado tal cual está. Nos dice que la lógica no es la de la declamada democrática sociedad de la información, sino la lógica del “poder”: el poder mediático y el poder económico que pretende adueñarse una vez más, del poder de la palabra.

La modificación del art. 45, objeto de largas luchas para una comunicación plural, significa, sin dudas, la concreción de un paso importante. Sin embargo, la meta de un escenario comunicacional democrático requerirá de muchas batallas más. No sólo las libradas por el sector comunitario, sino por todos aquellos que, desde su quehacer cotidiano, en algunas universidades y medios, en síntesis, en las conquistas de las pequeñas “trincheras” de la sociedad política y civil, bregan para que, pese a todo... haya múltiples voces²³.

23 En el marco del panorama descripto, aparecen algunos signos positivos, que, desapercibidos por las grandes coberturas mediáticas dan cuenta de algunas conquistas.

En el ámbito de Programas Especiales del COMFER se ha comenzado a implementar convenios con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) para la apertura de medios en comunidades indígenas, otro vinculado al Ministerio de Educación, para la instalación de radios en escuelas de frontera; y un tercero firmado con el Servicio Penitenciario Federal para el funcionamiento de radios en las cárceles.

La actividad radiodifusora por parte de comunidades indígenas en Argentina, ya está teniendo algunos frutos: entre ellos, la licencia otorgada a la comunidad mapuche para la explotación de la AM 800 llamada “Radio Wajzugún” en noviembre de 2006 y FM América 90.7 en Abra Pampa, Jujuy, cuya titular es la Asociación Civil Jóvenes Munaysapas inaugurada en septiembre de 2007.

Al final del período. Los límites del progresismo

Políticas de comunicación en Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner

Por Guillermo Mastrini y Santiago Marino

Guillermo Mastrini es profesor titular de Políticas y Planificación de la Comunicación en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como Director de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales en dicha Universidad. Es profesor en las Maestrías de Planificación y Gestión de la Comunicación y de Periodismo y Medios de la Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado *Mucho ruido, pocas leyes y Periodistas y Magnates*, este último junto a Martín Becerra.

Santiago Marino es becario UBACyT de Doctorado (FSOC-UBA) y acaba de presentar su tesis para Magister en Comunicación y Cultura (FSOC-UBA). Es docente en Políticas y Planificación de la Comunicación (Cátedra Mastrini) en la carrera de Ciencias de la Comunicación (FSOC-UBA).

El objetivo del presente artículo es analizar las políticas de comunicación llevadas a cabo durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Para esto, resulta preciso tener en cuenta el momento histórico en que se desarrolla, y su relación con el contexto político, económico y social, como elementos que permitan estudiar tanto las acciones del Estado, como las estrategias de las principales corporaciones de medios en tanto actores políticos y económicos. También sería importante estudiar las propuestas y alternativas políticas encaradas por la sociedad civil, aunque adelantaremos que en este punto, la situación nacional no brinda demasiados elementos para el análisis. Si la pluralidad de medios y voces puede ser considerada como uno de los factores claves para dar cuenta de los niveles de democracia alcanzados, investigar la interacción de los medios de comunicación, el gobierno y la ciudadanía en la definición de las políticas del sector ayudará a comprender las enormes limitaciones que se mantienen en materia de democracia comunicacional, a pesar de los 24 años transcurridos desde el retorno de los gobiernos electos por el pueblo.

Antecedentes

No hay dudas que la llegada al poder de Néstor Kirchner tiene directa relación con la crisis que estalló a fines de 2001, que alcanzó su máxima visibilidad durante el mes de diciembre. La crisis del modelo neoliberal debe entenderse en el marco de las grandes transformaciones macroeconómicas producidas desde el gobierno militar (1976-1983), que implicaron acabar con un modelo de industrialización incompleta, con el objetivo de promover los sectores agrícola ganadero y financiero. Tras un período de contradicciones durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Saúl Menem (1989-1999) no dudó en profundizar aquellas políticas, a las que sumó un proceso de privatizaciones

de la casi totalidad de las empresas públicas. El desprestigio de Menem a partir de numerosos casos de corrupción derivó en la llegada al poder de Fernando de la Rúa (1999-2001), quien no alteró sustancialmente el rumbo económico. El desmedido endeudamiento del país desembocó en una crisis económica sin precedentes, que puso en jaque incluso las formas básicas de gobierno, especialmente en las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001¹. Tras una semana de alta inestabilidad, la clase política acordó designar interinamente como presidente a Eduardo Duhalde (2002-2003), aunque el asesinato de los piqueteros Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, en julio de 2002, tuvo como consecuencia el acortamiento de su mandato. Durante su gobierno de transición, el presidente Duhalde había realizado una traumática devaluación de la moneda nacional², a partir de la cual el alto precio del dólar reposicionó sectores de la economía nacional como el agro, y el país volvió a un ser un importante granero exportador, beneficiado por el precio internacional de las *comodities*. Fundamentalmente la explotación del cultivo de la soja reactivó una economía expresada en indicadores muy negativos hasta entonces, con más la mitad de la población bajo la línea de pobreza y una recesión profunda en la Argentina del piquete, las efímeras asambleas, el clamor por “que se vayan todos” y el *default*.

Ante la carencia de otras alternativas consolidadas, Duhalde ungió como candidato presidencial al gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, quien fue electo presidente luego de la renuncia del candidato justicialista, Carlos Menem, a la segunda vuelta. Kirchner asumió la presidencia el 25 de mayo de 2003, en el Congreso de la Nación ante líderes internacionales como Hugo Chávez, Fidel Castro y Luiz Inácio Lula Da Silva. El nuevo presidente de Argentina brindó en la ceremonia de asunción de su mandato un discurso crítico del neoliberalismo que lo antecedió (y estructuraba las condiciones), de los organismos internacionales de crédito y de la dictadu-

ra iniciada en 1976, que habían establecido los parámetros económicos y las normas legales de la sociedad y de los sectores condicionantes para la democracia, como la comunicación (y la radiodifusión).

Pese a que ya se percibía una leve mejoría por efectos de la devaluación del peso y el más que incipiente proceso de sustitución de importaciones, el panorama para el nuevo gobierno seguía determinado por la crisis. El principal problema era la sideral deuda externa, especialmente en relación al devuelto producto bruto del país. Pero también el enorme desprestigio en que estaban sumidos los sectores hegemónicos, con importantes diferencias internas en su bloque. Las grandes corporaciones mediáticas no quedaron al margen de la crisis, afectadas especialmente por mantener ingresos en pesos e insumos dolarizados. El Grupo Clarín toma parte en uno de los principales actores corporativos al integrarse a la Asociación Empresaria Argentina (AEA).

¿Gobierno progresista?

Si se lo compara con los gobiernos que lo precedieron, no existen dudas de que la presidencia de Néstor Kirchner planteó una agenda distinta, que puede ser ubicada bajo el siempre complicado concepto de centroizquierda o, más complejo aún, progresismo. Ante las feroces críticas de la derecha tradicional, presentó un discurso en favor de los derechos humanos, criticó la dictadura militar y los años noventa neoliberales y *menemistas*, cuestionó los programas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la banca extranjera. Entre las decisiones más relevantes se cuentan la recuperación del predio de la ESMA, la reducción de los miembros de la Corte Suprema de Justicia (más la probidad y los antecedentes de los nuevos *cortesanos*), la presentación del plan por el cual anunció la salida del *default*³ y la cancelación de la deuda con el FMI. También se profundizó la política de reindustrialización de algunos sectores, se impulsó la recuperación de la industria

1 Cuando una serie de movilizaciones populares terminó con la gestión del presidente Fernando de la Rúa.

2 La devaluación propuesta por el ministro de economía Remes Lenicov comenzó en febrero de 2002, con el dólar a precio oficial de \$1,40 e implicó además la pesificación de las deudas mayores a los \$ 100.000 (pesos/dólares).

3 Mediante el cual se ofertó a los bonistas la cancelación de una parte menor del total de la deuda (75% del capital con suspensión del pago de los intereses) que obtuvo, a su cierre, la aceptación del 76,4 de los acreedores.

automotriz y la construcción, con el consecuente crecimiento del empleo y el consumo interno. Por su parte, el sector financiero y las empresas de servicios públicos privatizadas, interlocutores privilegiados en el gobierno de Menem, quedaron relegados en la consideración oficial y en disputa por la renegociación de sus contratos y concesiones.

De todas formas, si se analiza la distribución del ingreso, este indicador no sufrió significativas alteraciones. Por su parte, pese al canje y la reducción conseguida con los tenedores de bonos, el peso de la deuda externa argentina sigue siendo muy voluminoso, mientras que la principal fuente de ingresos del país sigue siendo el sector primario, donde se destacan la agroindustria, el petróleo y crecientemente la minería.

Otro punto donde el balance es altamente deficitario es en el plano político. El gobierno postergó una y otra vez leyes que hubieran contribuido a mayores niveles de democratización y finalmente terminó pactando con líderes políticos de destacados vínculos con el *menemismo* y el *duhaldismo*.

Este aspecto resulta fundamental para abordar nuestro objeto de estudio, porque establece el marco de alianzas del gobierno. Como podrá verse más adelante, las acciones en materia de políticas de comunicación consolidaron la estructura heredada, o bien se acrecentaron condiciones negativas para la democracia.

La herencia que se mantiene

El gobierno de Kirchner recibió un sistema de medios de comunicación concentrado, con alta incidencia del capital extranjero e importantes sectores sociales excluidos de la posibilidad de tener licencias de radiodifusión. Gran parte del arco de la sociedad civil permanecía relegada a recibir información y consumirla como mercancía, incapacitada de participar en los procesos de planificación de las políticas y de la gestión de los medios a partir de la

exigencia de poseer fin de lucro para acceder a la licencia de un medio de radiodifusión, que implicaba la exclusión de las cooperativas y de muchos otros actores. La herencia incluía un marco legal autoritario y centralista, con la particularidad de que desde 1983, y especialmente durante la década del 90, se profundizaron esas características.

Si bien el presidente ofreció un discurso público de confrontación con el discurso construido por los medios, en el caso de las políticas de comunicación fueron más las continuidades y los acuerdos con las corporaciones de medios, que las modificaciones a favor de mayor democracia comunicacional. Un ejemplo claro es la situación del organismo de control: el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, que permanece intervenido desde el advenimiento del sistema democrático, pues la Ley que lo regula define que su Directorio debe ser integrado por miembros de las Fuerzas Armadas, entre otros actores. Su intervención lo mantiene bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), quien controla directamente el agente clave en la relación con los medios de radiodifusión. Más allá de varios planteos de diputados y senadores oficialistas, tampoco existieron iniciativas serias, y mucho menos voluntad política, para cambiar la ley de radiodifusión sancionada por Jorge Videla en 1980.

La continuidad en los métodos regulatorios y en el hecho de mantener las condiciones estructurales del sector comunicacional no implicó la permanencia de funcionarios, ya que cada nuevo gobierno nombra en esta área sensible cuadros políticos afines a sus intereses. Así, las nuevas autoridades definidas con criterios que expresaron un marcado amiguismo o cercanía ideológica, partidaria y/o de militancia durante el gobierno de Kirchner fueron:

Secretario de Medios de Comunicación: Enrique Albistur

Subsecretario de Medios de Comunicación: Gabriel Mariotto

Secretario de Cultura de la Nación: Torcuato Di Tella (reemplazado desde fines de 2004 por José Nun)

Secretario de Comunicaciones: Guillermo Moreno (reemplazado en abril de 2006 por Carlos Lisandro Salas)

Interventor del COMFER: Julio Bárbaro

Coordinador de la Intervención del Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP): Salvador Laganá (reemplazado por José Páquez en 2003 y éste luego -en enero de 2004- por Luis Ricardo Palacio)

Directora de Radio Nacional: Adelina Olga Moncalvillo

Subdirector de Radio Nacional: Néstor Contissa (reemplazado por Juan José Ross).

Directora de contenidos periodísticos de Canal 7: Ana de Skalon (Falleció el 17 de febrero de 2006. También era directora de Noticias y No Ficción de Canal 7 e integraba el directorio de TELESUR. Fue reemplazada en Canal 7 por Rosario Lufrano como Directora Ejecutiva, Claudio Morgado en la programación infantil y Néstor Piccone como Coordinador periodístico y de contenidos en general).

La ley que abre el proceso

Con la implementación de la devaluación, el objetivo principal del gobierno de Duhalde había sido reactivar la economía y orientarla al mercado externo de manera tal de recobrar el financiamiento externo suspendido a partir de la declaración del default por Rodríguez Saá a fines de 2001. En torno a esas negociaciones, el FMI había impuesto la condición de que se modificara la Ley de Quiebras⁴ para incorporar el mecanismo del “cram down”, que establece la posibilidad de que los acreedores cancelen deuda mediante la capitalización de acciones de las empresas deudoras, con lo cual se evitaba la quiebra mas no la extranjerización de las empresas. El 15 de mayo de 2002 el Senado sancionó la Ley 25.589 (modificatoria de las Leyes 24.522 y

25.563) que volvía a restablecer el mecanismo solicitado por el FMI, en nombre de la “seguridad jurídica”. Desde entonces los principales diarios del país -*Clarín* y *La Nación*- intentaron obtener una excepción para el régimen del “cram down” alegando la importancia estratégica de las industrias culturales y en especial de los medios de comunicación. En pos de devolver a los medios la estabilidad financiera que exigían, el gobierno Duhalde impulsó la Ley de Protección de Industrias Culturales que sería sancionada con Néstor Kirchner en el gobierno.

El 18 de Junio de 2003 (siete días antes de que se cumpliera el primer mes del nuevo gobierno) el Poder Legislativo sancionó la Ley 25750 de “Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales”. En el primero de sus seis artículos se destaca “la importancia vital para el desarrollo, la innovación tecnológica y científica, la defensa nacional y el acervo cultural (...) por lo que la política del Estado nacional preservará especialmente: a) El patrimonio antropológico, histórico, artístico y cultural; b) Las empresas dedicadas a la ciencia, tecnología e investigación avanzada que resulten fundamentales para el desarrollo del país; c) Actividades e industrias de relevante importancia para la defensa nacional; d) El espectro radioeléctrico y los medios de comunicación”.⁵ El artículo central, meollo y espíritu de la ley y de lo que determina ésta es el segundo que establece que:

“A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la propiedad de los medios de comunicación, que se definen en el artículo 3º de la misma, deberá ser de empresas nacionales, permitiéndose la participación de empresas extranjeras hasta un máximo del 30% del capital accionario y que otorgue derecho a voto hasta por el mismo porcentaje del 30%. Dicho porcentaje podrá ser ampliado en reciprocidad con los países que contemplan inversiones extranjeras en sus medios de comunicación, hasta el porcentaje en que ellos lo permiten. No se encuentran alcanzados por las

4 Sancionada en 1994 durante el primer mandato de Carlos Menem.

5 Ley 25750/03.

disposiciones de la presente norma: a) Los medios de comunicación que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley sean de titularidad o control de personas físicas o jurídicas extranjeras; b) Los contratos de cesión de acciones, cuotas o de transferencia de la titularidad de la licencia celebrados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, y que aún no hayan sido aprobados por los organismos competentes. Las empresas culturales no podrán ceder el control sobre los contenidos de su producción”.⁶

Si bien la ley dice proteger las industrias culturales, también permite que empresas extranjeras adquieran hasta un 30% de las acciones de empresas de medios, lo cual hasta la fecha estaba prohibido, con la excepción de Estados Unidos que había firmado un tratado de promoción de inversiones. De esta forma los medios blanqueaban la necesidad de incorporar capitales al mismo tiempo que bloqueaban la posibilidad de perder el control de la empresa. Solo se aceptaban inversiones financieras... en medios semiquebrados.

El tercer artículo propone una interesante definición legal de *medios de comunicación*, entre los que ubica a diarios, revistas, periódicos y empresas editoriales en general; los servicios de radiodifusión y servicios complementarios de radiodifusión comprendidos en la Ley 22285; productoras de contenidos audiovisuales y digitales; los proveedores de acceso a Internet y las empresas de difusión en vía pública. El artículo cuarto define que entenderá por empresa nacional (manejada por personas físicas o jurídicas oriundas de Argentina) y extranjeras (de origen extranjero o manejada por extranjeros). Y en el también clave artículo quinto se plantea el salto a la *Ley de quiebras (24522)*, atento a que “el art. 48° de la Ley 24.522 en la redacción establecida por el artículo 13° de la Ley 25589, no regirán para los medios de comunicación enumerados en el artículo 3° de la presente ley en tanto éstos sean de propiedad nacional, tanto como se define en el ar-

tículo 2° de la presente”⁷, facultando al PEN a habilitar que, en caso de acuerdo entre las partes, se salde deuda con participación directa en la empresa deudora.

Desde nuestra perspectiva, si se considera que el principal motivo del endeudamiento de las corporaciones de medios fue la adquisición de otras empresas mediáticas, principalmente en el sector de la Televisión por Cable, la ley puede ser entendida como de defensa de la concentración. Una vez más queda evidenciado como corre el Estado en auxilio de las grandes corporaciones: si todo va bien, las empresas se apropian de las ganancias, cuando hay turbulencias económicas o malas inversiones, buscan la protección del Estado.

Lo peor de la intervención estatal en este caso, fue la ley sin política. De hecho era un excelente momento para alcanzar la sanción de una nueva ley de radiodifusión que contribuyera a un desarrollo democrático de las comunicaciones y al fortalecimiento de las industrias nacionales. Es decir, al menos se podría haber negociado la “protección” del conjunto de la ciudadanía, corporaciones mediáticas incluidas. A los pocos años, con los grandes grupos fortalecidos nuevamente, cualquier intento por modificar el statu quo a favor de una mayor participación contará con la inmediata oposición de los empresarios de medios.

Decisiones en el campo

Durante el gobierno de Kirchner se tomaron medidas que alteraron el marco legal que rige el sistema, sin que esto implique de modo concreto una alteración en las negativas características de exclusión de ciertos sectores, altos niveles de concentración de la propiedad, elevados índices de participación del capital extranjero y escaso poder de control del organismo pertinente. No obstante, algunas decisiones resultan positivas, pero es necesario destacar que no sólo no componen la política de comu-

6 Ídem.

7 Ibidem.

nicación del gobierno sino que fueron iniciadas por otros poderes. Nos referimos en este último caso a la modificación parcial del artículo de la ley de radiodifusión que excluía del sistema a las organizaciones sin fines de lucro.

Para comprender la dinámica del sector, es preciso distinguir entre políticas de comunicación (en tanto conjunto de acciones del Estado en relación al sector, la regulación, el control, gestión de medios públicos, manejos de la información pública), las decisiones judiciales y las acciones del mercado (las transacciones empresariales, los cambios en el mapa de medios, etc.). A partir de las relaciones entre estos sectores se pueden establecer parámetros para conocer las condiciones de la democracia de las comunicaciones en un período determinado, y estudiar cuál es el actor o agente que tiene mayor capacidad en la toma de decisiones.

Durante el proceso estudiado, muchas decisiones que cambiaron al marco regulatorio fueron tomadas por la Justicia o bien por el poder legislativo (de mayoría oficialista), y no parecen responder a un plan estratégico estipulado por el gobierno.

En septiembre de 2003, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el primer párrafo del art. 45 de la Ley de Radiodifusión, que impedía la titularidad de licencias a las asociaciones civiles y excluía a las personas jurídicas no comerciales de la participación en la comunicación. El fallo expresaba que el párrafo primero del artículo 45 resulta violatorio de los artículos 14, 16, 28 y 75 inciso 23 de la Constitución Nacional y del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La resolución se dio en la causa iniciada por la *Asociación Mutual Carlos Mugica*, que opera la radio comunitaria *La Ranchada* de la Ciudad de Córdoba. La arbitrariedad de la regla consiste, para la Corte, en "excluir de un modo absoluto, sin sustento en un criterio objetivo razonable, a determinadas personas jurídicas de la posibilidad de acceder a una licencia de radiodifusión, por no

haberse constituido en una sociedad comercial, pues ello importa en definitiva, una irrazonable limitación al derecho a expresarse libremente y de asociarse de hacerlo."⁸ Esta sanción sólo tenía efecto para la demandante y para que la regla fuera general era preciso la modificación de la ley por parte del parlamento.

Recién dos años después, en agosto del 2005, el Senado aprobaría la Ley 26053 que modifica del artículo 45 y subsana la inconstitucionalidad declarada por la Corte Suprema de Justicia. A partir de dicho momento, las organizaciones sin fines de lucro, pueden prestar servicios de Televisión por Cable y solicitar permisos para operar frecuencias de Televisión y radio de alcance limitado en sus localidades de origen. Sin embargo, nuevamente van a quedar expuestas las presiones de las grandes corporaciones de medios. En la redacción final, las cooperativas que brindan servicios públicos quedaron excluidas de la posibilidad de acceder a las licencias de radiodifusión. El argumento de quienes respaldaron esta posición se basó en evitar prácticas monopólicas. En Argentina un grupo empresario domina el 70% del mercado del cable y numerosos canales de televisión. Otro multimedia domina canales, radios y el 60% de la telefonía móvil. En los últimos meses, el grupo Telefónica ha pasado a controlar casi monopólicamente la telefonía básica. Nada fue objetado por los organismos del Estado. Eso sí, el parlamento se cuidó de que las cooperativas de servicios públicos no pudieran realizar subsidios cruzados en diversas localidades del interior del país. O mejor dicho, impidió que las cooperativas de servicios públicos entrasen legalmente al sector del cable, cuando por capacidad económica son las únicas en condiciones de competir con los (ya casi) grandes grupos oligopólicos. Sólo si se recuerda que entre los Senadores hay directos representantes de los empresarios de los medios, se puede comprender esta regulación a medida.

8 Mensuario de comunicación RT&A, versión digital, setiembre de 2003.

Pero para comprender la orientación general de las políticas de comunicación del gobierno de Kirchner es necesario reconocer que la limitada apertura que implicó la modificación del artículo 45 tuvo lugar sólo tres meses después de haberle regalado 10 años de licencias de radiodifusión a todos los que tuvieran permisos, mediante un decreto de necesidad y urgencia, concretamente el Decreto 527/05.

El viernes 20 de Mayo de 2005, sorpresivamente y sin que el tema aparezca en la agenda pública o genere debate alguno, el PEN sancionó el Decreto 527/05. El mismo establece la suspensión del cómputo del plazo de licencias de empresas de radiodifusión por 10 años. Aún antes de la firma del Decreto 527/05 se podía plantear la situación de licencias de duración casi vitalicias. La extensión de los plazos hace pensar que aquel planteo quedaba corto. Julio Bárbaro había planteado en 2004 que “habría que darles diez años más a todos, para mantener la seguridad jurídica”. Incluso antes, en 2003 y en ocasión de participar de un teórico de cierre de la materia Políticas y Planificación de la Comunicación (en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA), consultado sobre la eventualidad de que en los últimos días del gobierno de Duhalde habría estado a la firma un decreto que prorrogaba por diez años las licencias, Julio Bárbaro lo negaba expresando que “eso se discutiría después de la ley. Si se les diera la continuidad antes de la ley, sería un problema enorme”.

La discusión entonces fue la siguiente:

“Guillermo Mastrini: En los últimos días del gobierno de Duhalde estuvo a la firma un decreto que prorrogaba por diez años las licencias. Según sé, esos decretos podrían ser firmados en cualquier momento...

Julio Bárbaro: No. Eso se discutiría después de la ley. Si se les diera la continuidad antes de la ley, sería un problema enorme...

Damián Loreti: Aquel decreto -que no era de necesidad y urgencia porque no corregía la ley, sino que era parte de una facultad propia del Ejecutivo según la ley de radiodifusión (resolver sobre las prórrogas)- suspendía el cómputo del plazo de las licencias; no las renovaba. Sobre la base de varias razones: una de ellas era económica, y la imposibilidad del COMFER de atender a la necesidad de concursar (...) La ley dice que 18 meses antes del vencimiento del plazo original de las licencias hay que tramitar la prórroga; y esto tiene que ser resuelto antes de los cuatro meses, que se cuentan a partir de la presentación de todos los papeles. Las licencias que prorrogaron los militares, a partir de una renovación automática de las licencias vencidas, están venciendo en el 2007 (la prórroga): esto no es menor, según la ley hay que llamar a concurso nuevamente. Esa es una instancia. La otra instancia es la de las privatizaciones de los años 89/90, cuyos primeros 15 años vencen por estos días; éstas tendrán un plazo de pedido de prórrogas (18 meses antes del vencimiento...), y habría cuatro meses por parte del Estado para decidir si sí o si no. (...)En el primer caso, el de los 15 años más 10 de prórroga, hay que llamar nuevamente a concurso; la ley no admite una segunda prórroga. Eso será en el 2007, pleno proceso de renovación electoral”.⁹

Como en el caso de la mal llamada *Ley de Protección de Industrias Culturales*, el gobierno cedió a las presiones de las corporaciones de medios sin siquiera obtener nada a cambio. En realidad sólo obtuvo el realineamiento editorial de algunos canales de televisión, especialmente el 9, cuya convocatoria de acreedores no podía ser aprobada con los pocos años de licencia que detentaba su por entonces principal accionista, Daniel Hadad.

Con la sanción del Decreto 527/05 se ignoraron los plazos y se benefició directamente a los propietarios de multimédios. Es una medida sin sustento legal, que además carece de argumentos valederos y razonables. Peor aún, uno de sus argumentos es

9 Versión desgrabada del Teórico de Cierre (Políticas y Planificación de la Comunicación), 03-07-03, www.fsoc.uba.ar/catedras/mastrini

lapidario para las expectativas de renovación de las licencias. El mismo establece que la ampliación del plazo se realiza para permitir la inversión en nuevas tecnologías (forma elíptica de hablar de la TV digital): si se considera la constante evolución de las tecnologías de la información, las empresas siempre demandarían más tiempo para amortizar las inversiones.

Lo más importante es que el decreto constituyó un duro golpe a la posibilidad de discutir una ley de radiodifusión democrática, que contemple las necesidades de todos los sectores, y que cambie la situación de que el sector de las comunicaciones esté encuadrado en un marco legal producido en la dictadura militar. Este Decreto fue un paso adelante en la consolidación del sistema, fue consecuente con el modo en que se regula la comunicación en democracia e implicó un nuevo paso atrás en la democratización de las comunicaciones. De hecho, aun sin proponérselo, el Decreto 527 significó un duro revés para numerosas organizaciones de la sociedad civil que habían comenzado a organizarse para reclamar una nueva ley de radiodifusión en el marco de la Coalición para una Radiodifusión Democrática.

Reformas Menores

La saga de intentos de reformas a la Ley 22285 realizadas en el proceso analizado¹⁰ continuó en octubre de 2004, cuando la Cámara de Diputados aprobó modificaciones al art. 96, que contemplaba la integración de representantes de las Fuerzas Armadas en la dirección del COMFER. El proyecto, presentado por el diputado *kirchnerista* Miguel Bonasso, propone que el COMFER sea un organismo autárquico, dependiente del PEN, conducido por un Directorio integrado por un presidente y seis vocales (dos bloques de tres propuestos por cada una de las Cámaras). Luego de su aprobación, este dictamen fue girado al Senado y allí permaneció en co-

misión sin ser tratado, hasta perder su estado parlamentario. El 27 de octubre de 2006 la senadora Vilma Ibarra volvió a elevar el mismo proyecto al Senado, que ni siquiera lo ha tratado. De esta forma el COMFER sigue intervenido y bajo control directo del Poder Ejecutivo Nacional.

El 5 de mayo de 2006 el COMFER dictó la Resolución N° 753/2006 por medio de la cual le reconoció a 126 radios comunitarias la titularidad de las licencias. Luego de la sanción de la Ley 26053 el organismo convocó a un Censo de Emisoras Operativas bajo titularidad de personas jurídicas no comerciales, en el que se inscribieron aquellas personas jurídicas diferentes a las sociedades comerciales que se encontraban operando servicios de radiodifusión sonora por AM y FM. Esta Resolución reconoció la titularidad de la licencia a las entidades sin fines de lucro que respondieron al censo en las condiciones técnicas declaradas, no estableció límites de potencia y las autorizó a emitir publicidad. Esta medida se complementó con la entrega de una licencia a la Asociación Civil Madres de Plaza de Mayo, y ya a fines de 2007 con la entrega de la primera licencia a una radio de una Asociación Civil sin fines de lucro, Radio Encuentro, de la ciudad de Viedma.

El 22 de junio de 2005 el PEN firmó el Decreto N° 703 en relación a la propiedad de las licencias de radiodifusión. El COMFER autorizó la escisión de la firma "Radiodifusora del Plata S.A." (adjudicataria de LS10 Radio del Plata AM 1030 Khz. y la FM 95.1 KHz.) en dos licencias independientes. Esta medida modificó el aspecto que determinaba que un licenciario de una frecuencia AM podía explotar una FM en la misma localidad y bajo la misma licencia, con lo cual la irregularidad cometida hasta entonces por Marcelo Tinelli -al adquirir sólo la frecuencia de AM Del Plata al mexicano Grupo CIE- se volvió legal. A partir de esto las licencias de las estaciones de radio se podrán concursar de manera separada, lo que implica que al caducar las licencias vigentes, las estaciones AM que también explotan emisoras

10 En 2004 también obtuvo media sanción la propuesta de derogar el artículo 7 y el inciso a) del artículo 72, que subordinan la prestación de los servicios de radiodifusión a la doctrina de Seguridad Nacional.

FM en la misma localidad podrán extenderse a dos licenciatarios distintos, algo que abre potencialmente las posibilidades participación y propiedad.

Aun se encuentran pendientes algunos puntos, tales como la continuidad del inciso a) del art. 2, el art. 7 y el art. 96 del Decreto Ley 22.285 y la suspensión de la venta de pliegos para la instalación de servicios de Televisión por Cable (heredada desde la gestión de Gustavo López, Interventor del COMFER durante los años 2000 y 2001 y renovada insistentemente por las resoluciones de COMFER N° 241, 1202, 1684, del año 2004; y N° 100, 712 y 947 del año 2005), a pesar de que existen a este respecto sentencias judiciales de declaración de inconstitucionalidad, dado que la situación viola al art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al prohibir durante más de cuatro años (mediante resoluciones de prórroga cada 90 días) el acceso a los formularios para solicitar ser licenciatario de un servicio cerrado/por abono de radiodifusión (Loreti y Zommer, 2005).

Los Medios Públicos

El Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP) está compuesto por un canal de televisión (LS 82 TV Canal 7), LRA 1 Radio Nacional AM 870 (y 40 radios repetidoras) y 1700 empleados. La inexistencia de legislación y marco regulatorio desde la creación de Canal 7 se continúa en la ausencia de manuales operativos para su funcionamiento de acuerdo a reglas establecidas.¹¹ Puede incluirse entre las buenas decisiones tomadas en este proceso, en las acciones concretas, el hecho de que “ahora el SNMP selló un convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y ya hay un equipo trabajando en el relevamiento del material existente. Son 19 manuales, cuyo costo mensual de \$ 15 mil será cubierto con recursos propios, es decir con publicidad”.¹²

El sistema público no tiene cobertura nacional, y funciona con déficit importantes en materia tele-

visiva. Este hecho cobra verdadera dimensión si se considera que únicamente siete ciudades del interior tienen más de una oferta de televisión abierta y la única existente está a veces en manos de empresas extranjeras. Canal 7, que debería cubrir todo el territorio nacional, llega a 35 % de la extensión geográfica y al 50 % de la población, con lo cual no garantiza la total cobertura territorial ni los niveles exigibles de acceso y participación. Con el fin de alterar esta situación, el PEN sancionó un conjunto de decretos destinados a cumplir lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 22.285 -que define el modo en que debe garantizarse la cobertura- y determinó las siguientes ciudades como localizaciones en las que tiene el derecho de instalar repetidoras propias: Río Gallegos (Santa Cruz), Santa Rosa (La Pampa), San Luis (San Luis), La Rioja (La Rioja), Córdoba y Río Cuarto (Córdoba), Neuquén (Neuquén), Mendoza y San Rafael (Mendoza)¹³, Salta (Salta), San Salvador de Jujuy (Jujuy), Comodoro Rivadavia (Chubut), Bahía Blanca y Junín (Buenos Aires), San Juan (San Juan), San Carlos de Bariloche (Río Negro) y San Miguel de Tucumán (Tucumán). Mediante los Decretos 134/2005 y 367/2005 se autorizó la instalación de una estación repetidora en la ciudad de Mar del Plata (Buenos Aires) y Santiago del Estero (Santiago del Estero), respectivamente. Esta política de maximización de cobertura del canal público debe destacarse como una de las medidas más progresistas del gobierno en la materia.

Entre las innovaciones técnicas se destaca la colocación de estas 19 antenas repetidoras durante el año 2005 (con un costo total de \$ 15.000.000) y el reemplazo (en enero de 2006) del antiguo equipo de transmisión de Radio Nacional por uno de 100 KW, con un costo de 665.000 dólares, renovación más que necesaria ya que la emisora contaba con el mismo equipo desde hacía 55 años. El detalle de que las inversiones fueran partidas extra presupuestarias (a cargo de la Secretaría de Medios que depende de la Jefatura de Gabinete) demuestra que el

11 Sobre este tema, puede indagarse en los extensos trabajos *Canal 7-Medio Siglo Perdido* (Leonardo Mindez 2001, La Crujía) y “Atributos Tan Contradictorios: Identidad, Imagen y Servicio Público. El caso de Canal 7 (Marino-Cueva 2003, Tesina de grado, Facultad de Ciencias Sociales)

12 “Medios Públicos: un largo camino” Baladron, M-Restovich, M. Resumen Digital de Noticias PNC, abril 2005

13 En esta ciudad, y a partir de una presentación del Grupo Vila de Comunicación (titular de la empresa de distribución de Televisión por Cable Supercanal), en mayo de 2007 el juez Héctor Acosta ordenó la suspensión de la transmisión de la repetidora. El litigio continúa en el juzgado.

agente que determina tanto el control de los medios públicos como su política de presupuesto, adelantos técnicos, inversiones y contenidos es el propio PEN. Como proponen Baladron y Restovich (2005) el Sistema no tiene la solvencia ni la autonomía para resolver estas cuestiones macro estructurales que implican grandes inversiones. A pesar de lo cual, las inversiones realizadas pueden leerse como un intento de fortalecer los medios públicos, vituperados durante la década del noventa.

En términos regionales, el acuerdo de inclusión de Argentina en la televisora sudamericana Telesur (que impulsó el gobierno venezolano e integran Venezuela, Cuba y Uruguay) quedó a mitad de camino. El proyecto consiste en desarrollar una empresa televisora multi-estatal, que comenzó a funcionar en un anexo del canal estatal de Venezuela en Caracas, con corresponsalías en las ciudades de Los Ángeles, Buenos Aires, Lima, Bogotá y Río de Janeiro. Argentina participa con el 20 % del capital accionario. Sin embargo, desde su lanzamiento, el 25 de julio de 2005, no hubo garantías para generalizar su distribución, y tiene escasa llegada al público a través de espacios acotados en Canal 7, aún no ha sido subida al satélite y los operadores locales de cable se niegan a darle un lugar en la grilla.

Los números oficiales del dinero público

Mediante el Decreto 1172/03, el gobierno (por primera vez en la historia) se obligó mediante *la letra de la ley* a informar sobre los destinos de los fondos de la publicidad oficial. A partir de esa obligación (resguardo del derecho de acceso a la información pública) la Secretaría de Medios de la Nación (organismo encargado de dar a conocer los gastos) anunció haber gastado \$ 46.267906 en 2003, y haber duplicado ese gasto en 2004, con \$ 99.815.380 y casi 100 millones para 2005, un 30% más que la pauta del año anterior, justamente en un año de elecciones legislativas, centrales para un presidente

que arribó al poder con poco más del 20 % de los votos en 2003. Los números hablan, y la distribución de la publicidad oficial ha sido un tópico clave para la relación entre el gobierno y las empresas de medios de comunicación. De acuerdo a la publicación digital *PNC*¹⁴, en su edición de de Abril de 2005, estos fueron los números de la distribución en 2004:

Prensa Gráfica: total en 2004, 23.594.815 pesos. Diario Clarín, 7.626.369 pesos (venta aproximada de ejemplares: 350.000 de lunes a sábados y 758.000 los domingos –fuente Instituto Verificador de Circulaciones); diario La Nación, 4.673.738 pesos (venta aproximada de 200.000 ejemplares en promedio por semana); diario Página 12, 4.408.843 pesos (tirada estimada, extraoficialmente, en 10.000 ejemplares diarios); diario Ámbito Financiero, 1.707.567 pesos, diario La Razón, 1.532.761 pesos, diario InfoBae 713.188 pesos; diario Popular, 684.570 pesos; diario La U, 641.670 pesos; diario Crónica, 597.058 pesos; diario El Cronista, 508.166 pesos; diario La Prensa, con 372.456 pesos; y diario Buenos Aires Herald, 128.429 pesos. **Televisión Abierta:** total en 2003, 8.984.025 pesos. Total en 2004; 26.633.047 de pesos. América TV - propiedad del empresario Carlos Ávila y el ex ministro *menemista* del Interior, José Luis Manzano - 8.655.228 pesos (el rating promedio de su pantalla durante ese período no superaría los 5 puntos, según IBOPE); Canal 9 - Daniel Hadad y Raúl Moneta - 6.045.828 pesos (rating promedio durante 2004 de 7 puntos); Canal 13 -del Grupo Clarín- 5.027.180 pesos (rating de 10 puntos). Telefe - del Grupo Telefónica - 4.414.747 de pesos (15 puntos de promedio de rating). Canal 7 -la señal estatal- 2.490.064 pesos (promedio rating de 1,4 puntos). **Canales de Televisión por Cable:** Crónica TV – Héctor Ricardo. García- 1.496.020 pesos (rating 0,66 puntos); Canal 26 - la emisora de noticias de propiedad del ex *duhaldista* y ex *menemista*, Al-

14 Editada por el equipo de la cátedra Mastrini de la materia Políticas y Planificación de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

berto Pierre – segunda, sin monto especificado; Canal Rural, 518.709 pesos. **Productoras que elaboran contenidos para Televisión:** Ideas del Sur de Marcelo Tinelli- 246.240 pesos; La Cornisa Producciones - la productora periodística de Luis Majul que interviene en sus programas de América TV y FM Hit - 109.070 pesos. **Radio:** Radio Nacional, 1.511.974 pesos, (séptima entre las diez radios más escuchadas). Radio 10 y FM La Mega - ambas en poder de Hadad - 755.416 pesos. FM Rock & Pop y AM 990 -del grupo CEI-, con 724.894 pesos; Rivadavia, 637.552 pesos; América, 521.080 pesos; Continental, 478.418 pesos; El Mundo, 440.270 pesos; La Red, 410.254 pesos; Radio del Plata, 388.957 pesos; Mitre, 262.774 pesos (segunda en audiencia); FM La Isla, 246.084 pesos, Radio Libertad/Blue 100.7, 178.325 pesos y FM Palermo 94.7, 110.950 pesos.

Con los datos expuestos, puede leerse que no existió política equitativa en la distribución de la publicidad oficial, o que si la hay no sigue ni los niveles de audiencia ni la cantidad de ejemplares vendidos. Lo destacable es que esta política puede ser criticada porque se distribuyen los datos, porque un Decreto (una vez más, aunque más no sea) condiciona al gobierno a *hacer público el destino del dinero público* de la publicidad oficial. Pero tampoco en este tema la gestión gubernamental ha dado cabida ni participación, ni prevé planificación sobre la herramienta comunicacional del Estado.

Para el año 2005 el Gobierno contaba con \$ 88.000.000 para pautar publicidad en los medios, de los cuales en el primer semestre gastó \$ 74.665.151 (el 84 % del presupuesto disponible). El 37 % del total de la pauta publicitaria oficial fue a parar a los diarios y revistas nacionales y del interior, el resto se distribuyó de la siguiente manera: Televisión abierta 22 %, Radios AM y FM 19 %, Televisión por Cable 12 %, Vía Pública 6 %, Cines 3 %, Portales de Internet 1 %. El diario en el que más

cantidad de publicidad oficial se invirtió fue *Clarín*, con un total de \$ 7.153.177, *Página/12* pasó a ocupar el segundo lugar en la distribución con \$ 4.492.942 y relegó a *La Nación* al tercero con \$ 3.605.401. Entre los canales de televisión, el destinatario de la mayor pauta oficial fue Telefe, quien en el primer semestre recibió \$ 3.588.765, lo siguieron Canal 13 con \$ 3.471.882, Canal 9 con \$ 3.206.215, América \$ 2.059.795 y Canal 7 \$ 1.015.091.

De acuerdo a Baladron-Restovich (2005), se destaca que el SNMP contó en ese 2005 con 63 millones de pesos (tres millones más que en 2004), de los cuales 40 millones correspondieron al canal y 23 millones a la radio. A esta cifra hay que sumarle 6 millones anuales más, a través de una reasignación presupuestaria desde Jefatura de Gabinete, que sustenta el aumento de salarios que Radio Nacional consiguió por una medida de fuerza de sus trabajadores en marzo. De acuerdo a estos datos, es mediante los ingresos generados por publicidad que garantizan cubrir sus costos de funcionamiento.

En 2006 se destinaron algo más de \$ 160.000.000 y para este año 2007 se estimaron más de \$ 225.000.000, lo que representa un aumento del 41 % respecto de 2006 y de un 95 % respecto de 2005. Desde que asumió Kirchner la partida aumentó en forma constante y esto es una característica de su política. Más allá de la publicación de estos destinos y de los números, se observa claramente la falta de criterios explicitados para la distribución de la pauta oficial, los que permitirían - más allá de su cumplimiento- evaluar desde otra óptica estas decisiones arbitrales. De todas formas, la campaña mediática que ha cuestionado las desprolijidades del gobierno, en algunos casos, se asemejan a formas de presión para obtener la misma publicidad gubernamental, y en ningún caso objeta las presiones ejercidas sobre los contenidos de los medios por la publicidad privada.

La prórroga del plazo de las licencias de radiodifusión por 10 años más luego de su período inicial (según lo establecido en el artículo 41 de la Ley 22.285) se ha otorgado históricamente sin ningún tipo de objeción hacia los licenciatarios. El 23 de mayo de 1998, durante el gobierno de Carlos Menem, fue renovada la licencia de Canal 9 (mediante la resolución 303 del COMFER) hasta el 25 de mayo de 2009. Durante el gobierno de Eduardo Duhalde -el 13 de diciembre de 2002, cuatro meses antes de las elecciones presidenciales- había sido prorrogada (mediante la resolución 952 del COMFER a cargo por entonces del interventor Carlos Caterbetti) hasta el 18 de diciembre de 2012 la licencia de Canal 2¹⁵. Para Caterbetti, “el antecedente para prorrogar fue que cuando pidieron la renovación hace 26 meses, tenían el patrimonio justo y no estaban en convocatoria. El juez de la causa señaló que la convocatoria no implica la pérdida o la quita de una licencia.”¹⁶

A finales de 2004, el actual gobierno tomó una decisión clave en el campo de la radiodifusión. Y dos actores con peso propio y específico muy relevante, los dos canales de rating promedio más alto de la televisión abierta argentina, cuyos propietarios son *Telefónica* y el *Grupo Clarín*, fueron beneficiarios de una decisión que se materializó en la renovación de las licencias, aunque cinco meses más tarde el beneficio sería aun más concreto y prolongado (los 10 años que otorga el Decreto 527/05).

En noviembre de 2004 el interventor del COMFER, Julio Bárbaro, declaró acerca de la renovación de las licencias de Telefe y Canal 13 que “se ha discutido de fondo con los dos grupos, si no se estudia más el caso del 11 es porque no hay un grupo argentino dispuesto a comprarlo”¹⁷. Según la resolución de prórroga N° 1326 (firmada en la última semana de setiembre) el grupo Clarín retuvo la licencia de Canal 13 hasta enero de 2015. Esta había sido adjudicada en 1990 por el Estado nacional

y vencía el 11 de enero de 2005. Por su parte, mediante la resolución número 1837 del COMFER (del 17 de diciembre de 2004) se otorgó la prórroga de la licencia de Canal 11 de Buenos Aires a sus licenciatarios. La particularidad de aquella definición es que no hacía ninguna referencia a sus actuales dueños (*Telefónica*) sino a sus originales licenciatarios (Enfisur y Televisoras Provinciales, dos sociedades anónimas de capital nacional compradas por la empresa española). Como la empresa propietaria es de capitales españoles, otorgarle la licencia podía resultar contradictorio con *la ley que abre el proceso* (la de protección de industrias culturales). Si bien esa ley expresa -como ya fue planteado- que la legislación no altera las situaciones previas a la sanción, lo que complica(ba) la cuestión era que la titularidad de la licencia de Canal 11 aun no tenía resuelto por el organismo de control el trámite de transferencia de Telefe a Telefónica, presentado por la empresa española en enero de 2001, trámite que lleva el número 307. Es decir que el Estado le renovó la licencia a Telefe pero aun no ha resuelto si Telefónica puede ser titular de la misma. El trámite llevó cuatro años y en el momento en que se inició, contaba además con la propiedad de la licencia de Canal 9 (Azul Televisión), infringiendo la imposibilidad de permite poseer más de una licencia del mismo servicio en la misma zona de cobertura por una misma persona física o jurídica.

Las licencias de Canal 11 y Canal 13 fueron renovadas entre setiembre y diciembre de 2005, pese a que ambas vencían a finales de diciembre de ese año. En todo caso, se puede objetar la escasa difusión que dio el gobierno al tema. Un ejemplo de transparencia, hubiera sido que se expusieran públicamente las propuestas y los compromisos asumidos por quienes obtuvieron las licencias en 1989, y analizar en que medida habían cumplido.

Durante el año 2006 el Grupo Clarín compró, con su empresa Multicanal, a su principal competidora en el negocio de distribución de Televisión por

15 Sus propietarios eran Carlos Ávila y el grupo Vila-Manzano de Mendoza

16 Newsletter Trimestral PNC, Año, Número 1, Enero-Marzo 2003

17 Julio Bárbaro, noviembre de 2004 en evento organizado por la Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales (UCES).

Cable e Internet: Cablevisión y Fibertel. La operación debe ser aún aprobada por la Secretaría de Defensa de la Competencia, aunque fuentes de la empresa estiman operar de modo conjunto desde abril de 2008. Finalmente, durante en la segunda mitad del 2007, el Grupo Clarín se incorporó a la bolsa de valores, con un 20% de su capital. De esta manera consigue aumentar a bajo costo su capital, de cara a futuras inversiones.

En términos generales, podemos señalar que los medios privados tuvieron un importante crecimiento durante el gobierno de Néstor Kirchner. La recuperación de la economía brindó una excelente oportunidad para que las principales corporaciones mediáticas se recuperaran luego de estar al borde del abismo en el año 2002. Si bien existieron confrontaciones con el ejecutivo por la construcción de un discurso cotidiano, no hay duda que las políticas de comunicación del gobierno fortalecieron su posición dominante.

Palabras finales

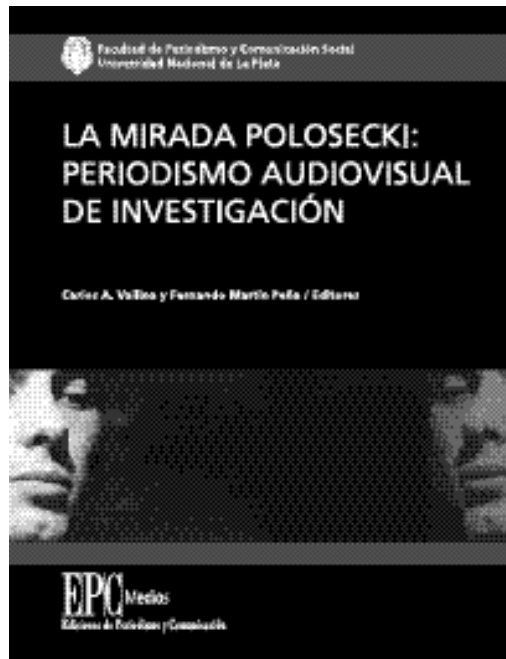
El mero registro de las principales acciones en materia de políticas de comunicación resulta contundente para calificar la actuación del gobierno en el área: sin voluntad/capacidad para cambiar la ley de la dictadura, extendió el plazo de las licencias de forma legal (renovaciones) y no tanto (Decreto 527). La concentración de la propiedad se acrecentó en varios sectores, y varias exclusiones se mantienen. La regulación del sector fue otra vez realizada por decreto, y los medios públicos, aún con una tenue recuperación en su calidad y alcance, siguen estando demasiado vinculados a los intereses del ejecutivo. Esta apretada síntesis parece marcar que luego de la incapacidad de los gobiernos radicales en el área, y de la embestida neoliberal de Carlos Menem, los gobiernos autoproclamados progresistas presentan los mismos límites para establecer una agenda democrática en el área.

EPC

Ediciones de Periodismo y Comunicación
Colección Medios

**La mirada de Polosecki:
periodismo audiovisual
de investigación**
Carlos A. Vallina y Fernando
Martín Peña. Editores

*La mirada Polosecki
representa la transformación
que se produce en el
periodismo audiovisual de
investigación desde la
irrupción de la figura de
Fabián Polosecki en la
televisión argentina. "Polo"
incorpora métodos
originales al espacio
audiovisual, procedimientos
narrativos, poéticos que
imprimen nuevos horizontes
al periodismo de
investigación televisivo
y una exploración
a la realidad social.*



Otros títulos de la colección

"El diario Noticias. Los montoneros en la prensa argentina", Gabriela Esquivada.
Una producción inédita con testimonios de los que hicieron el diario para comprender la efervescencia social y política de la década del 70, contada por los periodistas del momento.

"La tipografía de plomo", Martín Malharro y Diana López Gijsberts.
Una obra indispensable para conocer el rol de los medios durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983). Elaborado por el cuerpo docente del Taller de Producción Gráfica III.

Las normas y principios del derecho de la información como herramienta de la política del Estado hacia la comunicación¹

Por **Damián Loreti**

Decano de la carrera de Ciencias de la Comunicación y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Abogado especialista en Derecho de la Comunicación. Autor del libro *El Derecho a la información*.

La presente colaboración tiene por objeto dar cuenta de una de las herramientas que hacen a la política de comunicación de un Estado, cual es la legislación referida a los estándares buscados en materia de derecho a la información.

Lo expuesto, en orden a que uno de los modos por los que se definen y aplican las políticas en comunicación (y que repercuten indefectiblemente en las agendas de medios y políticos) son las legislaciones. Y, en esta materia, no sólo la ley de radiodifusión es la encargada de llevar esta responsabilidad, sino varias más, generalmente ajenas a la luz pública de encendidos debates.

Pero es preciso, en tal sentido, que el Estado se apropie y lidere la búsqueda de esos estándares compatibles con el Derecho a la información como derecho humano universal, más que -sin que ello implique menospreciar su importancia y valor estratégico- la libertad individual de prensa.

De tal modo, habremos de tratar de exponer los temas y tendencias que existen en debate alrededor del Derecho de la Información y su ubicación en el campo del conocimiento de las Ciencias Jurídicas y también de la Comunicación. Ello en pos -reiteramos- de asumir que las legislaciones y garantías que hacen al ejercicio práctico de los derechos suponen un baremo de las políticas que se aplican.

El primer debate a afrontar es si el Derecho de la Información cuenta con autonomía científica que permita su reconocimiento como disciplina.

Décadas atrás, cuando materias vinculadas a estos conocimientos fueron planteadas en las currículas universitarias, este abordaje nunca fue realizado desde las facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas.

En rigor de verdad, la incorporación de disciplinas jurídicas vinculadas a las ciencias de la comunicación, la información o el periodismo se dio en las carreras específicas recibiendo denominaciones muy variadas, como "Régimen Jurídico del Periodismo", "Legislación y Ética del Periodismo". Es particularmente en los ochenta que el "derecho a la información" comienza -al menos de modo mayoritario- a ser la denominación de esta disciplina, a veces en conjunto con "derecho de la comunicación" y otras como "derecho de la información".

Por su parte, en los programas habituales o clásicos de las facultades de derecho y ciencias jurídicas, no existieron materias con denominaciones o puntos de interés similares. Los contenidos de lo que hoy se llama derecho de la información -en tanto conjunto de normas positivas, decisiones, jurisprudencia, precedentes y costumbres- vinculados a este objeto de estudio que llamaremos convencionalmente "información", aparecen repartidos -y no todos- en varias materias o asignaturas y (al menos hasta donde sabemos) sin pretensión de armonizarse entre sí o participar de la búsqueda de un corpus único.

Pero antes de avanzar, es importante una breve puntualización. El derecho "a" la información no es equivalente al derecho "de" la información. Esto es más que un juego de palabras aunque aparente serlo. El derecho "a" la información es la consagración del derecho humano universal y sustantivo a recibir, difundir e investigar informaciones y opiniones. El derecho "de" la información, está dicho, aparece representado por el derecho positivo, la jurisprudencia y las costumbres.

¹ El presente trabajo es ampliación y actualización de una publicación previa del autor.

Entonces, el derecho "a" la información, aparecerá tangencialmente en el estudio de los tratados de derechos humanos y las convenciones internacionales. Se lo estudia en la Constitución Nacional en los contenidos de los históricos artículos 14 y 32 que consagran la libertad de prensa, pero disminuido en su potencial, dada la diferencia existente entre uno y otro principio.

Luego, las cuestiones vinculadas al acceso a la información del Estado es posible que se vean en algún recorrido del derecho administrativo, como también es posible -aunque con no demasiadas expectativas- que en la misma materia se alcance a saber que existe una ley de radiodifusión. Las responsabilidades civiles y penales por el ejercicio del derecho de informar quedan enmarañadas con otros delitos y obligaciones de reparación por daños o amenazas de sanciones por parte del poder represivo del Estado.

Por otro lado, la discusión sobre el rol del trabajo periodístico en una sociedad en la que los medios de comunicación tienen un papel jugado y a jugarse que cualquier lector definirá con mucha mejor calidad y alcance que yo, quizás sea vista junto con una decena de regímenes laborales.

Puesto así, para los estudiosos del derecho, sería una conclusión obvia que el derecho de la información carece de autonomía científica, de un corpus propio y de principios de interpretación que lo caracterice y distinga de otras disciplinas jurídicas.

Pero el caso es que -sin más pretensiones que la de aportar a un debate ya planteado- estimamos que todos esos elementos sí se hacen presentes, aunque por el momento nos abstendremos de afirmar categóricamente la autonomía científica del derecho de la información.

Tiene, en tanto derecho humano universal, un objeto propio, conformado por las informaciones y las opiniones. Y estos conceptos involucran todos los tipos de expresiones, es decir, informativas, culturales, artísticas, humorísticas y sobre todos los so-

portes, incluyendo el derecho de acceso a la información de carácter público.

De tal modo, aparecen dos principios de universalidad, aplicables a sujetos y medios, y otro de generalidad, aplicado a los mensajes (ya que las propias convenciones de derechos humanos plantean sus excepciones como la apología de la guerra, el odio racial y la discriminación). Sin perjuicio de ello, hay quienes predicán la universalidad también de los mensajes, interpretando que aún en estos casos lo único que cabe realizar es aplicar a posteriori responsabilidades legales ulteriores.

Otro elemento a tomar en cuenta para dilucidar si existe tal autonomía disciplinaria en materia de corpus es la existencia de un acto jurídico propio del conjunto de normas positivas que englobamos y caracterizamos como derecho de la información.

Así como en ciertas ramas del derecho aparecen el acto de comercio, la relación de trabajo, la acción delictiva, el daño ambiental como núcleo que atrae la creación, modificación, extinción y satisfacción de derechos y obligaciones recíprocos entre partes, a nuestro criterio -aún cuando no se ha profundizado demasiado en los estudios sobre este tópico- cuando se satisface a alguien su derecho a recibir, difundir o investigar informaciones u opiniones, también estaríamos ante un acto jurídico determinado (al que podemos llamar acto informativo) que cuenta con características propias.

La satisfacción del derecho a la información como acto de justicia (en su concepción más amplia) deberá estar orientada al sujeto universal. Quien resulta -o debería resultar- beneficiado por la difusión de informaciones y opiniones es el público -todos y cada uno de los hombres y mujeres-, de la mano de quien difunde la información. Pero si hipotéticamente (y con la sola pretensión de este análisis) remitiéramos el ejercicio de este derecho a la profesión de periodista, veríamos que la investigación, la obtención de información, la reserva de la fuente, y la difusión del mensaje no está destinada por sí mis-

2 Caso 11.012, Informe N° 22/94, Argentina, Horacio Verbitsky, 20 de septiembre de 1994 (Solución amistosa).

3 Era el artículo que establecía sanción penal a quien de cualquier modo ofendiera a un funcionario público con motivo o en ocasión de sus funciones.

4 Informe de la Relatoría de Libertad de Expresión, OEA 2002: "El reconocimiento de que los funcionarios públicos están sometidos a un menor grado de protección frente al examen y la crítica del público, significa que la distinción entre las personas públicas y privadas también debe establecerse en las leyes ordinarias sobre injurias, calumnias y difamación. La posibilidad de que funcionarios públicos hagan abuso de estas leyes para silenciar opiniones críticas es tan alta con las leyes de esta índole como con las de desacato".

ma a satisfacer las obligaciones de un contrato de trabajo periodístico, sino a dar cumplimiento a la misión de informar al conjunto.

También tiene el derecho de la información un conjunto de principios de interpretación que se ponen en juego cuando existen conflictos. Que nadie debe ser molestado a causa de sus opiniones, que se debe privilegiar el evidente interés público por sobre el individual, salvo que exista intención de dañar, que las sanciones penales (por tanto de castigo y no de reparación) son intimidatorias y cercenan la libertad de expresión cuando mediante ellas se intenta proteger el honor de funcionarios o personas de reconocimiento público o personas que sin tenerlo se involucren en cuestiones de interés público, que la aplicación de responsabilidades se rige por el principio de "necesidad", entendiendo por ella el menor grado de restricción posible que permita reparar el daño sin generar intimidación o autocensura, o que los obstáculos indirectos a la circulación de informaciones u opiniones violan el derecho a la información, son piedras fundamentales de este derecho. En otras palabras, los requisitos legales que enmarcan las políticas en materia de comunicación deben no sólo estar basadas en amplios criterios de tolerancia, sino ceñirse indefectiblemente a los sindicatos en el artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos: legalidad previa por ley formal del congreso de la Nación, fin legítimo (que no incluye el ejercicio de la función pública por sí misma, y la necesidad social imperiosa, vale decir, la menor restricción que sirva para proteger el fin legítimo y no genere efectos inhibitorios para el ejercicio de la libertad de expresión.

¿Son estos elementos sustantivos en una política de comunicación? Sí, salvo que pensemos que las políticas de comunicación sólo tengan relación con la ley de radiodifusión o la regulación de la concentración. Pero el caso es que la CIDH ha dicho en octubre de 2000 que los monopolios y los oligopo-

lios afectan la libertad de expresión y el derecho a la información.

Pueden pensarse entonces las políticas sin el horizonte del derecho universal a la información? Entendemos que no.

Sentados estos principios y puntos de partida sobre la disciplina, trataremos de acercar los avatares de lo que se encuentra hoy en la agenda interamericana de los debates no sólo académicos, sino políticos y judiciales sobre el derecho a la información.

La agenda. El efecto intimidatorio de las sanciones

Uno de los temas más sensibles del derecho a la información es el que se relaciona con la oportunidad, magnitud y necesidad de la aplicación de las llamadas responsabilidades ulteriores y las corrientes de despenalización de la crítica a los funcionarios públicos, las personas de reconocimiento público y las que sin tener esta condición se involucran voluntariamente en temas de interés social. En este plano han existido en la legislación dos tipologías de previsiones penales para castigar estas conductas: el desacato y los delitos contra el honor.

Respecto al desacato, como emergente de un procedimiento de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, iniciado por una denuncia de Horacio Verbitsky contra el Estado Argentino² tras ser condenado por infracción al artículo 244 del Código Penal³, el Estado se comprometió a derogar esa previsión, lo que efectivamente ocurrió.

El caso es que, en los hechos, la figura del desacato fue reemplazada por una extensión no debida de las figuras penales que "protegen" el honor de las personas como las calumnias y las injurias. Y afirmamos ello en la medida en que se ha echado mano de esta herramienta jurídica en más de un centenar de casos por funcionarios públicos, por lo que la única diferencia parecería estar en la participación de la fiscalía.⁴

Lo expuesto parecería no dar cuenta del problema de fondo. Efectivamente, es cierto: el eje del debate aparece en la fricción que surge de analizar las interpretaciones sobre la pertinencia de las leyes de desacato o que imponen otras figuras penales (calumnias e injurias) que ha dado el Sistema Interamericano y otras fuentes de interpretación de los derechos humanos en el derecho comparado versus las legislaciones internas de los países de América Latina⁵.

En su Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, la Comisión Interamericana ha venido a fijar el estándar de interpretación de la Convención. Para ello dice:

10. *Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaban difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.*

Y agrega en el punto 11: *Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como "leyes de desacato" atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.*

Pero si bien en nuestro país y otros de la región el desacato fue derogado, la subsistencia de las previsiones sobre calumnias e injurias que se utilizan para los mismos fines, resulta contradictoria con la Convención Americana.

El tema -pese a todo- no parece ser tan simple, en la medida en que la Justicia -nos referimos aquí

a los jueces- aún no parece haberse hecho cargo de esta cuestión. Tampoco, por cierto, los legisladores, a quienes les cabe el sayo de tener que modificar la legislación por dos razones contundentes: la primera: el Estado debe arreglar sus normas a los estándares de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, caso contrario lo estará violando; la segunda: existe un compromiso firmado ante la CIDH al que no se está haciendo honor. Y no es el compromiso del pago de la deuda.

Los jueces y académicos latinoamericanos deben urgentemente dar cuenta de que parte del derecho positivo nacional está fuera del derecho internacional; pero esta no es una batalla jurídica, sino política. Las sanciones penales a la crítica a los funcionarios y personas públicas son inconstitucionales.

La información pública

Otra arista en debate en el continente pasa por la consagración legislativa interna en los países de herramientas jurídicas que garanticen el derecho de acceso a la información pública. También esta es una batalla política y hace a la política de la información.

Ya su sola caracterización implica un enfrentamiento de posiciones y no necesariamente desinteresadas.

Por información pública entendemos no sólo la que está en manos del Estado sino aquella de interés público en tanto se vincula con la propia gestión del Estado, con la de los servicios que éste ha cedido, licenciado o concesionado (con lo que se incluyen a las empresas de servicios privatizados como obligadas a dar información), o aquella que guarda relación con cuestiones de interés social como la información sanitaria o ambiental.

Aparece como obvio que esta información debería estar en manos de cualquier habitante de la Nación. Pero no es así. Hay ejemplos inmediata-

5 Según el Informe de la CIDH de 1994, existen leyes de desacato en los siguientes Estados: Bolivia, artículo 162 del Código Penal; Brasil, artículo 331 del Código Penal; Chile, Título VI del Código Penal, "De los crímenes y simples delitos contra el orden y la seguridad públicos cometidos por particulares", artículos 263 y 264; Costa Rica, Título XIII del Código Penal, "Delitos contra la autoridad pública", artículo 307; Cuba, Capítulo II del Código Penal, "Violencia, ofensa y desobediencia contra la autoridad, los funcionarios públicos y sus agentes", artículo 144; Ecuador, artículo 231 del Código Penal; El Salvador, artículo 456 del Código Penal; Guatemala, Título XIII del Código Penal, "De los delitos contra la administración pública", artículos 411, 412, 413; Haití, Capítulo II del Código Penal, "Ultrajes, violencia contra los depositarios de la autoridad y la fuerza pública", artículo 183; México, Capítulo IV del Código Penal, "Delitos cometidos contra funcionarios públicos", artículo 189; Paraguay, Capítulo IV del Código Penal, "Delitos contra la autoridad pública", artículo 163(1); Perú, Sección III del Código Penal, artículo 374; Uruguay, Título V del Código Penal, "Delitos contra la autoridad pública", artículo 173; Venezuela, Capítulo VIII del Código Penal, "De los ultrajes y otros delitos contra las personas investidas de autoridad pública", artículo 223.

mente a nuestra disposición y los hay más complejos. Desde un simple pedido de ver un expediente en los municipios o la universidad, hasta acceder al estudio de impacto ambiental de la explotación de una refinería pareciera haber un mundo de diferencia. Pero tienen el mismo nivel de dificultad ellos, que ver un expediente del COMFER para imponerse de los vericuetos de un concurso o de una transferencia de licencia. ¿O es que alguien pudo ver alguna?

El derecho de acceso a la información es prioritario no sólo desde el punto de vista teórico señalado; el efectivo ejercicio de este derecho contribuye a combatir la corrupción y por eso hace a una política de Estado en materia de información.

La cuestión de la existencia o falta de transparencia en los Estados no puede ser entendido como una mera cuestión formal, es de una importancia que merece mejores esfuerzos que los actuales. Hace a la justicia de las decisiones y cuando uno sufre su ausencia de la mano de una decisión autoritaria genera impotencia e indignación. Una política de información y transparencia hace a una sociedad más justa, en cualquiera de sus niveles. Desde los exámenes hasta los decretos del Presidente.

En esta línea, durante la Tercera Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron que la transparencia de los actos del gobierno puede ser incrementada a través de la creación de un régimen legal que permita que la sociedad tenga acceso a información.

Protesta social y libertad de expresión

Abriendo un nuevo campo de debate, un tópico sobre el cual el derecho no parece haberse hecho aún cargo del todo, es en la característica de la protesta social como ejercicio del derecho a difundir informaciones y opiniones.

Veamos, generalmente los sectores más comprometidos con las transformaciones han ampara-

do las posiciones de protesta social como una de las formas de peticionar a las autoridades, de reclamar por derechos conculcados de distintas formas o de exigir la modificación de situaciones planteadas.

Ya viene siendo crucial que las formas de protesta social empiecen a ser estudiadas desde otro plano: el de la expresión de opiniones e informaciones. Este es un desafío en la agenda del derecho a la información. De otra forma, el derecho de la información nunca se hará cargo de amparar una problemática tan importante como la búsqueda de soluciones mediante el uso de espacios públicos.⁶

Y esta advertencia viene de la necesidad de que la legislación y la jurisprudencia reconozcan que el acceso a los medios continúa siendo un privilegio, y que la criminalización de las “nuevas” formas de expresión pública (habría que preguntarse si efectivamente son “nuevas”), que los medios reflejan como protesta social, merece un debate más profundo.

En efecto, el dilema de cómo ejercer y ensanchar los marcos de la libertad de expresión en un marco de pobreza estructural en el continente no pasa sólo por la queja contra la “judicialización” y la “criminalización” de la protesta social”. Pasa por entender la interacción de los derechos humanos comprometidos en su integralidad.

En este sentido, el Informe de 2002 de la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA dice: “La Relatoría señala que la participación de las sociedades a través de la manifestación social es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y que, en general, ella como ejercicio de la libertad de expresión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación a esa forma de ejercicio de la libertad de expresión.”⁷ La Relatoría entiende que las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión deben estar dirigidas exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes. Sería insuficiente un peligro eventual y genérico, ya que no se podría entender al derecho de reunión como si-

6 Así fue resuelto favorablemente por la Corte Suprema de los Estados Unidos en “Hague v. C.I.O.” (307 U.S. 496) (1939).
7 Véase “Feldek v. Slovakia”, Corte Europea de Derechos Humanos, Sentencia del 12 de julio de 2001, párr. 59.

nónimo de desorden público para restringirlo por se.⁸ ...se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha restricción (la criminalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática. Asimismo, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos. Es importante recordar que la criminalización podría generar en estos casos un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como ser la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina. El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afectan directamente. En este sentido, se hace imperativo que al imponer restricciones a esta forma de expresión, los Estados miembro lleven a cabo un análisis riguroso de los intereses que se pretende proteger a través de la restricción teniendo en cuenta el alto grado de protección que merece la libertad de expresión como derecho que garantiza la participación ciudadana y la fiscalización del accionar del Estado en cuestiones pública”.

El sentido de la inclusión de esta cuestión es la urgencia en la iniciación del debate sobre la legislación y la protesta social desde una óptica distinta o al menos mucho más amplia que la vigente. Y por supuesto importa definiciones de políticas públicas.

En la medida en que reconozcamos que los derechos de la información y la comunicación no dependen sólo de las relaciones con los medios, las políticas implementables en materia de comunicación exceden al COMFER y a la Secretaría de Medios, hasta influir sobre decisiones más radicalmente involucradas con la forma de gobierno de la democracia.

Por estos días, existen procesados y condenados en nuestros tribunales por infracción al articulado del Código Penal que castiga el entorpecimiento de los transportes por tierra como si lo único que tuviera que tenerse en miras fuera el paso por las rutas.⁹

Importa en este plano ver qué ocurre en materia de derecho de reunión o asamblea. Al igual que el artículo 13¹⁰ para la Libertad de Expresión, la Convención Americana establece los principios en el artículo 15.¹¹

Estas restricciones, plasmadas en responsabilidades ulteriores, deben estar previstas previamente por ley. La Convención señala también que esas restricciones deben estar destinadas a proteger ciertos bienes jurídicos. Son contestes los arts. 13 y 15. Estas cosas que mencionamos como “la moral pública”, “seguridad nacional” son los que se constatan como “Fin legítimo”. Hace falta entonces, para aplicar una responsabilidad ulterior o “restricción”, primero, la previsión legal, formal y el segundo requisito que es el “Fin legítimo”. Es aquello que se desea proteger con la previsión de las responsabilidades penales.

Exigen también los párrafos del artículo 15 la existencia de necesidad en el estado de derecho.

Al analizar las restricciones a la libertad de expresión, reiteramos lo ya dicho, tanto el sistema europeo de derechos humanos, como el interamericano han coincidido en que “Necesario” no significa, útil, conveniente, adecuado, proporcionado.” Necesario” en términos de la jurisprudencia de los derechos humanos significa: el grado menor de restricción que admite la libertad de expre-

8 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. T-456, *supra* 32.
9 Nos referimos al art. 194 del Código Penal.

10 Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

11 Artículo 15. Derecho de Reunión. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

12 Véase Corte EDH, Caso Scharlach y Noticias Verlagsgesellschaft c. Austria, *Sentencia del 13 de noviembre de 2003, Informe de Sentencias y Decisiones 2003-XI*, párr. 29; Corte EDH, Caso Perna c. Italia [GC], *Sentencia del 6 de mayo de 2003, Informe de Sentencias y Decisiones 2003-V*, párr. 39; Corte EDH, Caso Dichand y otros c. Austria, *Sentencia del 26 de febrero de 2002, disponible en <http://www.w.echr.coe.int>*, párr. 37; Corte EDH, Caso Lehideux e Isorni c. Francia, *Sentencia del 23 de septiembre de 1998, Informes 1998-VII*, párr. 55; Corte EDH, Caso Otto-Preminger-Institut c. Austria, *Sentencia del 20 de septiembre de 1994, Serie A, No. 295-A*, párr. 49; Corte EDH, Caso Castells c. España, *Sentencia del 23 de abril de 1992, Serie A, No. 236*, párr. 42; Corte EDH, Caso Oberschlick c. Austria, *Sentencia del 23 de mayo de 1991, Serie A, No. 204*, párr. 57; Corte EDH, Caso Müller y otros c. Suiza, *Sentencia del 24 de mayo de 1988, Serie A, No. 133*, párr. 33; Corte EDH, Caso Lingens c. Austria, *Sentencia del 8 de julio de 1986, Serie A, No. 103*, párr. 41; Corte EDH, Caso Barthold c. Alemania, *Sentencia del 25 de marzo de 1985, Serie A, No. 90*, párr. 58; Corte EDH, Caso *El Sunday Times* c. Estados Unidos, *Sentencia del 29 de marzo de 1979, Serie A, No. 30*, párr. 65; y Corte EDH., Caso

sión para garantizar un “fin legítimo” que no tenga consecuencias inhibitorias para el ejercicio de ese derecho.

Nuestra tesis es que este principio rige también para el derecho de reunión cuando se convierte en un mecanismo de ejercicio de la libertad de expresión en las manifestaciones públicas, que -con relativa estabilidad y pertinacia- se han convertido en nuevos actores políticos para hacer así oír sus demandas y protestas.

La Corte Europea de Derechos Humanos ha manifestado: “la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicho derecho no solo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática. [...] Esto significa que [...] toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue”.¹²

También la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que la expresión de opiniones constituye uno de los objetivos del derecho de reunión pacífica. En este sentido, el derecho a manifestarse está protegido tanto por el derecho a la libertad de expresión como por el derecho a la libertad de reunión.

Al respecto la Corte Interamericana ha manifestado: “[...] la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse”.

La misma Corte IDH, en la Opinión Consultiva 5/85 al referirse a la libertad de expresión indica:

30.... cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a “recibir” informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; **pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.**

32. En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

33. Las dos dimensiones mencionadas (*supra* 30) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.

34. Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discrimina-

ción, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla.”

En este plano, el uso de los espacios públicos por quienes toman la voz han llevado a académicos a sostener posiciones destinadas a reconocer que el derecho a la protesta en el uso de los espacios públicos está más acendrado o debe ser más defendido como radical o nuclear para los sectores más desaventajados de la sociedad.

Tendemos a compartir esta posición, junto con otras voces de la doctrina del derecho constitucional o de la libertad de expresión, en orden a que son quienes menos posibilidades tienen de acceder a los medios tradicionales de comunicación y formación de la opinión pública y es la utilización de estos espacios públicos lo que les da mayor visibilidad a sus reclamos o posiciones.

Lo que sí queremos dejar en alerta y bajo análisis es que ocurre con otras expresiones sociales que no tienen acceso a los medios en forma habitual (entre otras razones por la grave concentración en la propiedad de los medios en nuestro continente) y que no pueden ser considerados de por sí desaventajados.

¿En caso de colisión con otros derechos (de tránsito, tal vez, como las protestas urbanas, o de salir del país como en el caso del corte de rutas en Gualguaychú (Provincia de Entre Ríos, Argentina) a propósito del conflicto de las empresas pasteras contaminantes) la situación de “desaventajado” debería condicionar el reconocimiento concreto y efectivo del derecho a la manifestación pública?

La discusión no es banal. Tiende a iluminar con un análisis impiadoso si por su naturaleza hay grupos que podríamos considerar “preeminentes” a la hora de la ocupación del espacio público. Las minorías discriminadas son más desaventajadas que los

trabajadores? O que los vecinos que protestan en protección a su medio ambiente?

Si sostenemos que el derecho a la libertad de comunicar ideas es absolutamente universal, la situación de desaventajado de un determinado grupo o sector puede “calificarlo” mejor a la hora de determinar si fue su “última ratio” la ocupación de ese determinado espacio. Pero dudamos que deba ser sólo reservado a estas situaciones.

Por supuesto, en el marco de demostraciones pacíficas y que no impliquen violencia física sobre terceros o sus cosas.

Las pautas de la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA

En su Informe del año 2005, la Relatoría de Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, en esos momentos a cargo de Eduardo Bertoni, señaló:

“(…) dado que la Corte Interamericana no se ha pronunciado en ningún caso individual acerca de si las limitaciones a las manifestaciones públicas respetan los estándares de protección de la libertad de expresión y de la libertad de reunión establecidos por el Sistema Interamericano, la Relatoría se propone señalar algunas pautas para una posible interpretación de las limitaciones a las manifestaciones públicas frente a los artículos 13 y 15 de la Convención Americana.

La Relatoría subraya que la participación de las sociedades a través de la manifestación pública es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades. En general, ésta como ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación de este derecho. En este sentido, la finalidad en la reglamentación del derecho de reunión no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida.

De este modo, la Comisión Interamericana ha manifestado que “los gobiernos no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del “orden público”, como medio para suprimir un “derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real”. Si esto ocurre, la restricción aplicada de esa manera no es legítima”. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se”.

La Relatoría entiende que, dentro de ciertos límites, los Estados pueden establecer regulaciones a la libertad de expresión y a la libertad de reunión para proteger los derechos de otros. No obstante, al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático.

Las regulaciones de las manifestaciones públicas pueden ser de distintos tipos. Por un lado, existe la regulación legislativa, es decir, aquellos actos legislativos que restringen ya sea la hora, el lugar o la manera en la que se puede llevar a cabo una manifestación, sobre la base de que el derecho a usar las calles, los parques o las plazas no es completamente ilimitado. La Relatoría considera que para que dichas limitaciones respeten los estándares de protección de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, no deben depender del contenido de lo que se vaya a expresar a través de la manifestación, deben servir un interés público y dejar otras vías alternativas de comunicación.

Por otro lado, existe la regulación administrativa. La Relatoría señala que la exigencia de una notificación previa a la manifestación no vulnera ni el

derecho a la libertad de expresión ni el derecho a la libertad de reunión. En este sentido se ha manifestado el Comité de Derechos Humanos de la ONU al sostener que el requisito de que se notifique a la policía antes de realizar una manifestación no es incompatible con el artículo 21 del PIDCP (derecho de reunión). Sin embargo, la exigencia de una notificación previa no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales. Es decir, un agente no puede denegar un permiso porque considera que es probable que la manifestación va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos, sin tener en cuenta si se puede prevenir el peligro a la paz o el riesgo de desorden alterando las condiciones originales de la manifestación (hora, lugar, etc). Las limitaciones a las manifestaciones públicas sólo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual”.

“Asimismo, existen las interferencias por parte del poder judicial. La Relatoría entiende que resulta en principio inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión. En otras palabras: se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha limitación (la penalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática. Además, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos. Es importante recordar que la penalización podría generar en estos casos un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden

acceder a otros canales de denuncia o petición como ser la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina. El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente. "

"Por último, existen las limitaciones impuestas por los agentes públicos en el ejercicio del poder de policía. La Relatoría considera que los agentes pueden imponer limitaciones razonables a los manifestantes para asegurar que sean pacíficos o para contener a los que son violentos, así como dispersar manifestaciones que se tornaron violentas u obstructivas. No obstante, el accionar de las fuerzas de seguridad no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por ello también la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas. El operativo de seguridad desplegado en estos contextos debe contemplar las medidas de desconcentración más seguras y rápidas y menos lesivas para los manifestantes.

La Relatoría señala que los agentes no pueden arrestar a los manifestantes cuando éstos se están manifestando en forma pacífica y legal. Sólo si la conducta de los manifestantes es legal pero es razonable pensar que va a causar violencia al interferir con los derechos o libertades de otros, entonces los agentes pueden tomar medidas para prevenirlas, siempre y cuando dicha conducta instigue o provoque violencia, no bastando un mero desorden".

Parámetros regulatorios

Si analizáramos resoluciones de la Corte Europea o de la de los Estados Unidos, veremos que se

mencionan cuestiones tales como "ejercicio razonable", "manifestaciones pacíficas", "sin armas" por una parte, y "regulaciones neutrales", "regulaciones de modo, tiempo o lugar" en otras.

El punto a considerar es si efectivamente la neutralidad de las regulaciones reconocerá las diferencias de condiciones de producción de esas manifestaciones, así como la presencia real o visibilidad que las mismas pueden o no alcanzar para ese sujeto colectivo que tiene derecho a escuchar y saber qué es lo que dicen los manifestantes, tal como enseña la Corte Interamericana.

Lo dicho en cuanto a que la neutralidad de las regulaciones (en esto Owen Fiss¹³ y Roberto Gargarella¹⁴ han sido más que claros y prolíficos) pueden implicar notorias discriminaciones si entendemos que los Estados tienen sólo obligaciones de abstención respecto a la protección del derecho a informar e informarse del cual se predica su universalidad. Para ser más claro, la falta de cumplimiento de obligaciones de prestación en defensa de la universalidad del derecho a la información, aún por medio de estos nuevos sujetos que ocupan los espacios públicos, implicará consolidar la voz pública de sólo aquellos que tienen medios como para hacerse oír.

La criminalización de estas búsquedas de canales legítimos de expresión a través de la sanción o aplicación de leyes, entendemos, en la medida en que impongan responsabilidades (restricciones en términos del sistema de derechos humanos) que no sean los menos restrictivos posibles, que generen efectos paralizantes y tengan consecuencias inhibitorias, indefectiblemente irán en contra de los principios de derechos humanos que inspiran el ejercicio, tanto del derecho a la libre expresión, como de reunión pacífica.

A no equivocarnos. Lo que auspiciamos es la comprensión cabal del fenómeno de la protesta social, a la que es dable calificar como ejercicio del derecho de difundir informaciones y opiniones. Esta tesis excede con holgura el análisis del tema co-

13 "La ironía de la Libertad de Expresión" (Gedisa, 1998) o "Libertad de expresión y estructura social" Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política (2002) son algunas de sus obras que tratan este tema.

14 "El derecho a la protesta" Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, 2005, entre otros.

mo un fenómeno del derecho sino que importa la adopción de temperamentos políticos.

Radiodifusión y discriminación

Un último tópico a considerar y que hace también a las políticas del Estado respecto de la información y la comunicación apunta a la discriminación existente respecto del acceso a los medios, y en particular a los servicios de radiodifusión.

En la casi totalidad de los países de América Latina existen restricciones directas (como en Argentina) o indirectas para que las entidades intermedias que no tengan finalidad comercial estén excluidas del pleno ejercicio del derecho a la información a través de un medio de comunicación social electrónico, en violación clara a los principios de universalidad a los que nos referimos más arriba.

En ciertos casos, aún existiendo previsión para que estos emprendimientos no comerciales puedan acceder a frecuencias, las restricciones u obstáculos se expresan mediante limitaciones al alcance de sus emisoras, como es el caso de las radios chilenas de mínima cobertura¹⁵ o en Brasil¹⁶. O a la imposición de utilizar una ubicación marginal del espectro violentando así cualquier posibilidad de pluralismo, tal como sucede también en Brasil con la autorización para un solo canal en todo el país, de los 200 potencialmente disponibles. Es usual verificar que las radios no comerciales están impedidas de formar redes transitorias o permanentes, lo que conspira claramente contra la posibilidad de difundir eventos de trascendencia nacional o regional, en clara discriminación frente a otros usuarios.

Se le suman exclusiones a la posibilidad de conseguir recursos genuinos emergentes del reconocimiento de la creación intelectual o artística que desarrollan. Esta discriminación respecto a otras formas jurídicas se establece especialmente para las radios gestionadas con fines sociales en casi todos los países (con excepción de Colombia y Venezue-

la, con algunas limitaciones y, recientemente, Ecuador) confinando a las radioemisoras no comerciales al amateurismo y limitando su capacidad de independencia.

También es posible constatar la existencia de regímenes de subasta como único mecanismo de otorgamiento de frecuencias radioeléctricas, como en Guatemala¹⁷ y en Paraguay¹⁸, en los cuales el factor económico no sólo es preponderante, sino único. Este procedimiento fue -en ambos casos- duramente objetado por la Relatoría de Libertad de Expresión y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁹, por entender que la fortuna económica no debe ser criterio para las decisiones oficiales de extender autorizaciones de uso de espectro para el ejercicio del derecho a informar y ser informado.

Tanto más grave son las previsiones legales y reglamentarias por las cuales los radiodifusores de emisoras que sean propiedad de entidades intermedias tienen limitaciones de contenido, puesto que se las destina de modo excluyente a tratar determinadas temáticas. Las cláusulas típicas en esta materia son las que obligan a difundir exclusivamente temáticas educativas, culturales o sociales como si se trataran de propagandistas y no de medios de comunicación social. Así ocurre en varios países de la región²⁰.

Finalmente, aunque no por ello menos importante, es la imposición de sanciones más graves que implican el cierre de la emisora incluido, para infracciones que para los medios comerciales sólo implicarían un llamado de atención o una amonestación en el legajo. La más palmaria de este tipo de situaciones se denota en la distinta consideración a la protección contra las interferencias perjudiciales de las que gozan plenamente las emisoras comerciales y no las de la sociedad civil, significando ello una clara violación a la igualdad ante la ley²¹.

Aunque algunas veces las leyes, y las propias constituciones, reconocen el acceso en igualdad de

15 Solamente 1 vatio, según la Ley 18.168 artículo 3, lo que permite un alcance de unas pocas cuerdas.

16 La ley N° 9612 establece un máximo de 25 vatios, pero el reglamento (Decreto 2/98) es más restrictivo aún: sólo permite la libertad de expresión en un radio de 1 kilómetro.

17 Decreto 94/96. Arts. 61, 62 y concordantes.

18 Ley 642, Artículo 70 al exigir pago por única vez como requisito de acceso, sin perjuicio del canon del 1% anual.

19 Informe CIDH especial sobre Guatemala OEA/Ser.LV/II.111, 6/4/2001, punto 30 y sobre Paraguay OEA/Ser.LVII.110 doc. 52, 9/3/2001, punto 53.

20 Por ejemplo, en Perú (D.S. No. 013-93, Artículo 99).

21 Es el caso de Brasil: Dto. Reglamentario 2/98, Artículo 27.

oportunidades, los reglamentos específicos y requisitos, incluyen condiciones que limitan fuertemente o impiden esa posibilidad. Es el caso de la exigencia de umbrales técnicos o económicos para el acceso a la participación de los sistemas de adjudicación, que se vuelven infranqueables para las emisoras pequeñas²². También en situaciones donde se exige tener una naturaleza social específica para postular, afectando la libertad de asociación²³.

Junto con esas disposiciones explícitas de los marcos legales vigentes, las prácticas administrativas en su aplicación aportan nuevas fuentes de discrecionalidad y discriminación. La ausencia de mecanismos justos, democráticos y, sobre todo, transparentes, permite que las frecuencias radioeléctricas sean entregadas como verdaderos ducados para amigos políticos o empresarios cercanos al poder²⁴.

Sin perjuicio de ello, pueden destacarse algunas reglamentaciones auspiciosas en cuanto al acceso a las frecuencias radioeléctricas²⁵, así como modificaciones legales recientes tendientes a incorporar pautas de aplicación de mejores políticas hacia los radios no comerciales como la legislación ecuatoriana que elimina discriminaciones de contenidos y acceso a la recaudación publicitaria²⁶, o decisiones gubernamentales que comienzan a resolver parcialmente esta situación discriminatoria, como en Paraguay²⁷.

De tal modo, las exclusiones a sectores determinados de la sociedad civil por el sólo hecho de su conformación jurídica presenta un grado de violación a los derechos humanos en el sistema interamericano que excede de las previsiones vinculadas a la libertad de expresión, al igual que las restricciones en materia de contenido, alcance y financiamiento por esa misma causa.

En el sentido expuesto, también la Relatoría de la OEA entiende que "... los Estados en su función de administradores de las ondas del espectro radioeléctrico deben asignarlas de acuerdo a criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los

mismos. Esto precisamente es lo que establece el Principio 12 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión" (Informe 2002).

Apoyado en este criterio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió en dos juicios promovidos por la Asociación Mutual Carlos Mugica (Radio La Ranchada de Córdoba) y Cooperativa de Servicios Públicos y Sociales de Villa Santa Rosa de Río Primero que el artículo 45 de la ley 22.285 (heredada por la democracia desde 1980 y a la fecha sin modificaciones en estos tópicos) es inconstitucional y violatorio del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Entre los considerandos de ambas resoluciones, la Corte dice que esa norma jurídica "impone cuál debe ser el espíritu que debe animar a quienes conforman tal organización colectiva (las que operan un servicio de radiodifusión), sin que se sustente en un motivo suficiente que justifique que ciertas entidades de bien público se puedan desarrollar en una actividad que es cultural por esencia", según precisó la Corte.

La decisión de la Corte implica que mutuales, cooperativas, radios comunitarias y otras asociaciones civiles aún sin fines de lucro tienen derecho a acceder a la titularidad de licencias de radiodifusión, en tanto que se precisó que el polémico artículo "en cuanto impide que la demandante participe en concurso para la obtención de una licencia por no constituirse en una sociedad comercial, resulta violatorio de la Constitución Nacional y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

"La organización comercial y empresarial de la radiodifusión para lograr mayor efectividad y eficiencia del servicio... no desplaza la posibilidad de que personas jurídicas, sin fines de lucro, que contribuyen al desarrollo del bien común puedan tener acceso a tales medios de comunicación", enfatizaron los magistrados.

En este sentido, el superior tribunal consideró que esa reglamentación es "arbitraria" pues exclu-

22 Tal el caso de México por los requerimientos de contar con cierto equipamiento de difícil acceso o la necesidad de contar con avales técnicos de difícil acceso para las comunidades pobres.

23 Venezuela, Decreto 1521, 3/11/2001, Artículo 2°.

24 Uruguay.

25 Colombia y Venezuela: Decreto 1446/95 y Decreto 1521.

26 Decreto Supremo 256-A y sus posteriores reformas.

27 Resolución 2002/2002, de la CONATEL que abrió la posibilidad de normalizar más de cien emisoras de baja potencia.

ye “de un modo absoluto, sin sustento en un criterio objetivo razonable, a determinadas personas jurídicas de la posibilidad de acceder a una licencia de radiodifusión, por no haberse constituido en una sociedad comercial”.

En este último acuerdo la Corte desestimó el recurso deducido por el COMFER con los votos de los ministros Carlos Fayt, Augusto Belluscio, Enrique Petracchi, Antonio Boggiano, Adolfo Vázquez, Guillermo López y Juan Carlos Maqueda, en tanto que Moliné O’ CONNOR lo hizo en disidencia manteniendo su postura al igual que en el fallo anterior.

El Congreso de la Nación, aunque de modo imperfecto en el procedimiento, se ha hecho cargo de esta decisión al reformar parcialmente el artículo 45, que en su redacción anterior prohibía a las entidades sin fines de lucro ser licenciatarios. Esta restricción se estableció ahora para quienes con fines de lucro prestan servicios públicos monopólicos. Lo que nos pone en plena discusión sobre la aptitud de las telefónicas para ser licenciatarios de servicios de radiodifusión ante la aparición del llamado “triple play” y la aparición de la TV Digital que habrá de dar servicios de valor agregado.

Nuevamente, la discusión no es meramente legal. Cada decisión encierra voluntades políticas.

tram[**p**]as

de la comunicación y la cultura

Revista Tram(p)as de la comunicación y la cultura. Publicación mensual que intenta abordar, con una perspectiva interdisciplinaria, los campos de la política, la cultura, la comunicación, el periodismo y los medios, realizada con el aporte de docentes e investigadores del país y del exterior. Artículos, entrevistas y reseñas bibliográficas.



E-mail: trampas@perio.unlp.edu.ar

La autorregulación en el periodismo argentino. El caso de los grandes diarios

Por Adriana Amado Suárez

Directora de la Licenciatura en Comunicación Social de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.

Profesora en la Universidad Nacional de La Matanza.

1 Citado por AVIGNOLO M. L. "A la prensa le llevará tiempo reconquistar credibilidad", Suplemento Zona, *Clarín*, edición 25 de julio 2004.

2 LORETI, D. *El derecho a la información*, Paidós, Buenos Aires, 1995, p. 72.

3 NEVEU, É. *Sociologie du journalisme*, La Découverte, París, 2002, p. 108.

4 VILLANUEVA E. *Deontología informativa. Códigos deontológicos de la prensa escrita en el mundo*, México: Universidad Iberoamericana, 1999, p. 44 y ss.

É

l periodismo argentino registró cambios enormes en los últimos años. Circunstancias como la concentración de medios, la precarización del trabajo periodístico, la mercantilización de la información, son cuestiones que lamentablemente no son exclusivas de la prensa local. Pero en el caso argentino, la ausencia casi total de marcos referenciales potencia las presiones que estas nuevas circunstancias ejercen sobre la profesión. Menciona Jean Marie Colombani, del diario francés *Le Monde* que "la prensa nunca es algo terminado: está llena de tensiones, de contradicciones, como todas las entidades del mundo entero. Lo que se puede y se debe hacer, aparte de respetar ciertos dogmas profesionales, es utilizar mecanismos de autocontrol que sean transparentes para el lector"¹. En nuestro caso, a la ausencia de un marco legal de protección a la tarea de los periodistas, se agrega la falta de acuerdos de autorregulación impulsados por los participantes del sistema de información. Damián Loreti, abogado especialista en derecho de la comunicación y ex director de la carrera de Comunicación Social de la UBA, sostiene que la ausencia de marco legal y la falta de principios de amparo para la prensa, como la cláusula de conciencia, hace que "los periodistas argentinos resulten más permeables a todo tipo de presiones y cambios de orientación y de propiedad de medios

(privatizaciones mediante, incluso) sin que quepan argumentos legales de defensa en ese sentido"². Esta situación explica también la debilidad del periodista para hacer valer su mirada y quedar supeitados a las decisiones de empresarios y fuentes en el proceso de producción de noticias. Sin embargo, la falibilidad de la tarea periodística y el fortalecimiento de los poderes que entorpecen la investigación y la publicación de las informaciones, no se soluciona con más restricciones normativas sobre la prensa. El camino que la prensa suele proponer es la autorreflexión y la regulación interna para mejorar los procedimientos periodísticos y garantizar la libertad de información, sin caer en normativas que puedan coartar la libertad de información, directa o indirectamente.

Siguiendo con el caso de Francia, Érik Neveu menciona que, para responder a los cambios en la imagen colectiva de la prensa, tanto periodistas como investigadores propiciaron una nueva reflexión sobre la deontología. Con la sigla MARS (por las iniciales en francés de *Moyens d'assurer la responsabilité sociale des journalistes*) designan los dispositivos que contribuyen a garantizar la responsabilidad social de la profesión, como los códigos de ética periodística, los observatorios de medios, los mediadores u *ombudsmen* que propician la participación de los lectores, espacios de reflexión de las prácticas periodísticas dentro de las redacciones, comités arbitrales o consejos de prensa para dirimir las cuestiones éticas y la capacitación permanente de los periodistas³. Estos mecanismos autorregulatorios se inscriben en el marco de la responsabilidad social de los medios que propicia el Código Europeo de Deontología del Periodismo⁴. Para cumplir con la garantía de libertad de expresión y del "derecho fundamental de los ciudadanos a recibir informaciones veraces" (artículo 36), el Código sugiere la creación de mecanismos de autocontrol constituidos por los mismos periodistas, editores, asociaciones de usuarios, académicos, a partir de cuyos juicios se "ayudará al ciudadano, que

tiene derecho a la información, a formarse un juicio crítico sobre el trabajo del periodista y su credibilidad” (artículo 37).

El informe de las Naciones Unidas para el Desarrollo también prescribe mecanismos para mejorar los estándares periodísticos por fuera de los controles estatales. Menciona los observatorios de medios, las sanciones de los consumidores y los mecanismos de autorregulación como los códigos profesionales, los consejos de prensa, los defensores de lectores como los que existen en Brasil, Canadá, Japón, España y EEUU. También destaca el aporte que representan los códigos de ética profesionales, la capacitación de los periodistas y un mayor cuidado de la calidad de los medios.

Como parte del trabajo de investigación para mi tesis de doctorado sobre la producción de noticias en la prensa argentina, traté de rastrear estas instituciones en los medios locales, específicamente en los grandes diarios que fueron mi objeto de estudio⁵. En Argentina hay pocos pasos consistentes hacia la autorregulación. De hecho, recién en el año 2006 aparece un código de ética para la profesión por iniciativa del Foro del Periodismo Argentino (FOPEA)⁶. Dentro de los diarios analizados, más allá de la aparición de los Manuales de estilo de los diarios *Clarín* y *La Nación* en el año 1997, y de Perfil en 1998, que además instituyó el *Ombudsman* para el diario, no hay demasiado para consignar. Pero partiendo del supuesto de que la ética es una aspiración, un deber ser que de alguna manera cristaliza un modelo de profesión para un determinado contexto, su análisis puede brindar datos acerca de la concepción profesional imperante desde los medios, entre los periodistas y para la sociedad. No se trata de una discusión sobre el purismo del periodismo, y menos, una concepción moralizante sobre lo que se debe hacer, sino que tomo la ética como una reflexión acerca de cuáles son los parámetros profesionales que un periodista tiene como referencia a la hora de desarrollar su tarea.

El docente Héctor Becerra destaca que la autorregulación depende de la iniciativa y el compromiso voluntario de los tres sujetos de la comunicación; los propietarios y directivos, los periodistas, y el público, desplazando el ajuste normativo del funcionamiento de los medios desde el Estado y/o mercado hacia la sociedad civil en su conjunto. “La autorregulación cumple una importante función: el estudio, la discusión y juicio de las actuaciones que se dan en los medios permite que la profesión, los periodistas que la realizan y el público en general entren en una zona de conflicto que, sin embargo y a la postre, permitirá un aprendizaje y un crecimiento sobre la dimensión ética de esta actividad llamada periodismo”⁷.

Loreti⁸, por su parte, cita al catedrático José María Desantes Guanter y su periodización de las etapas que atraviesa el hombre respecto a la libertad y la información en función de quienes tienen legítimo acceso a su ejercicio: la del sujeto empresario (libertad para quienes pudieran tener sus medios, su “prensa”, característica del siglo XIX); la del sujeto profesional (que reconoce los derechos a los profesionales de la información); y la del sujeto universal, que reconoce los derechos a investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones a todos los seres humanos por su condición de tales (Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948). Es decir que la discusión sobre la información se dio primero entre los empresarios, luego entre los periodistas y su problemática, pero se hace plena recién en el momento en que toda la sociedad asume la información como un derecho ciudadano.

Cada uno de estos actores puede establecer su vínculo con la información de una manera activa o pasiva, regulada o consuetudinaria, y la naturaleza de esta relación habla del tipo de medios que esa sociedad conforma. En lo que hace a los diarios argentinos, estos aspectos pueden indagarse desde las instituciones de autorregulación de los medios, de los periodistas y de la sociedad civil, para enten-

5 La tesis se titula “Noticias de los diarios: La producción de información y los diarios argentinos en el cambio de siglo. Un estudio exploratorio”, y fue desarrollada en el programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO, bajo la dirección de Eliseo Verón.
6 Disponible en www.fopea.org.
7 BECERRA H. “Autorregulación de los medios. La acción de la sociedad civil”, en Revista *Tram-pas*, Año I, N° 3, julio 2002, p. 14.

8 LORETI, *Op. Cit.*, p. 16.

9 VILLANUEVA, *Op. Cit.*, p. 32.

10 AMADO SUÁREZ, "El periodismo urgente: ética se busca", pp. 83 y ss.

11 Antecedentes de la figura fueron el defensor que entre 1991 y 1997 tuvo la revista *La Maga*, y el rol que ejercía la periodista Clara Fontana en la revista femenina *Luna* (también de la editorial Perfil), cuya sección se denominaba "Diálogo con las lectoras". Ambos medios desaparecieron.

12 La modestia de estas funciones se pone en evidencia cuando se las compara con los alcances que reconoce la Organization of News Ombudsman (ONO), que estipula en su página web: velar por la equidad, precisión y responsabilidad del medio, consolidar su credibilidad, investigar las razones que motivaron las quejas del público y recomendar acciones correctivas, mantener informado al director del medio sobre estas inquietudes, constituirse en un crítico interno y representar al público del medio canalizando sus quejas, sugerencias, recomendaciones y observaciones; defender al medio y hacer públicas sus posiciones éticas y líneas editoriales, ya sea a través de una columna periódica o de la participación en actividades colectivas, como conferencias y encuentros con la comunidad. A estas tareas pueden agregarse, dependiendo del caso, el trabajo interno a través de reuniones con los diferentes equipos de la redacción, o desarrollando herramientas de comunicación como memorandos, informes o encuestas entre los colaboradores.

der mejor cómo desarrollan la tarea de informar, por centrar el análisis en la función periodística de los diarios. Este recorrido podría tomarse como punto de partida para profundizar acerca de la autorregulación en los otros sistemas de medios, considerando que en muchos casos están comprendidos en las generales del sistema mediático en su conjunto que se mencionan aquí.

Desde los medios: manuales y defensores

Entre las instituciones que proveen los medios para brindar a las audiencias una garantía de precisión, ética y equilibrio en la cobertura noticiosa, los manuales de estilo y la figura del defensor de lectores son las más corrientes. Al difundir los principios que orientan la producción de noticias y proporcionar un interlocutor en condiciones de establecer un diálogo con los lectores o espectadores, el medio construye su credibilidad y la de sus periodistas a partir de asumir una posición responsable y abierta. El Código Internacional de Ética Periodística de la UNESCO en su artículo 5, indica que para que los medios propicien la participación activa de los públicos es necesario que "el periodista favorezca el acceso del público a la información, y la participación del público en los medios, lo cual incluye la obligación de corrección, la rectificación y el derecho a respuesta"⁹.

En una investigación previa sobre la autorregulación en Argentina planteé que los antecedentes locales eran escasos¹⁰. De hecho, sólo un diario institucionalizó la figura del Defensor: *Perfil* en 1998 estableció que un periodista de trayectoria ejercería la función de *Ombudsman* para velar que "se observen rigurosamente las reglas profesionales y éticas codificadas en el manual de estilo" (*Perfil*: 1998). Tanto el diario como la función tuvieron unos pocos días de existencia.¹¹

En nuestro país muy pocos diarios intentaron siquiera desarrollar un manual de estilo, que si

bien suele tener un carácter interno, puede usarse para dar a conocer a los lectores las reglas de edición y de producción de noticias. El diario *La Voz del Interior* de Córdoba lo elaboró en 1990 (y lo relanzó en 2006), el mismo año que el diario *El Ancaesti*, de Catamarca. Los diarios *Clarín* y *La Nación* lo editaron recién en 1997, sin demasiada difusión masiva más allá del lanzamiento "marketinero" que hicieron en su momento. Sí tuvo una mayor promoción el manual del diario *Perfil*, editado en 1998 bajo el título *Cómo leer el diario*, pero quedó en desuso junto con el diario, hasta setiembre de 2005, que se relanzó el periódico con una nueva edición del manual.

Más escasas son las referencias a la adopción por parte de los periodistas de un código de ética interno propuesto por el mismo medio. Puede citarse los casos de dos revistas: *Negocios* en 1996, y *Veintiuno*, fundada por Jorge Lanata en 1998, que propuso firmar a sus colaboradores unas pautas de conducta ética (entre las que merecen destacarse, por lo desacostumbradas en nuestro contexto, la de no aceptar viajes pagados por ente estatal alguno ni ningún tipo de gentileza empresarial que superara el valor de 40 pesos). Actualmente tres diarios de los que se editan en Buenos Aires intentan cubrir estos vacíos con un interlocutor para responder a algunas inquietudes de los lectores, pero sin cubrir todos los aspectos que cubre la función de *Ombudsman*¹². *La Nación* cuenta desde mayo de 1998 con una columna semanal a cargo de Octavio Hornos Paz inicialmente, y de Lucila Castro después, que se denomina "Diálogo semanal con los lectores", en la que se dan respuestas a las inquietudes de tipo formal y ortográfico que llegan a la redacción. El diario también ofrece un amplio espacio cotidiano destinado a las cartas de lectores. En el caso del diario *Clarín*, la experiencia del espacio para los lectores es mucho más reciente. A diferencia de las cartas de los lectores, que aparecen, en forma acotada, en la sección de Opinión

del matutino, a partir de mayo de 2004 se estableció un espacio en la edición dominical dedicado a la publicación de comentarios de los lectores, que se complementa con una columna a cargo del Secretario de Redacción del medio. Sin embargo se trata de un espacio para recibir observaciones y comentarios sobre cuestiones generales y no sobre el desempeño del diario. En 2005, relanzado como dominical, *Perfil* reemplazó el defensor de 1998 con una figura con la función de coordinar la doble página asignada a la publicación de las cartas y sugerencias de los lectores, que desde el relanzamiento de la publicación estuvo a cargo de Nelson Castro. De todas, es la función más lograda en la medida en que algunas veces se incluyen las aclaraciones de los periodistas responsables de algunas notas comentadas por los lectores.

La tibieza de estos intentos de los diarios nacionales se entiende mejor si se los pone en el contexto de las dificultades que se plantean en Latinoamérica en general, tal como las describe Germán Rey. Este periodista, defensor del diario *El Tiempo* entre 2000 y 2002, señala las profundas transformaciones que los medios han registrado en la escena social, como "las relaciones entre lógicas comerciales y autonomía periodística, el sentido público de la información, la importancia de la complementariedad de los derechos fundamentales con la libertad de expresión, el papel creciente de los medios de comunicación en la gobernabilidad y en general en la democracia, su intervención en la fiscalización de todos los poderes incluyéndose a sí mismos y su intervención en la creación de ambientes o atmósferas sociales"¹³. Una investigación llevada a cabo por Jairo Faria Mendes¹⁴, de la Universidade Federal do Rio de Janeiro, concluye que en Brasil, al igual que en América Latina, la figura del *ombudsman* tiene poca presencia en los medios del continente. Esta situación que podría explicarse en la medida en que la prensa latinoamericana no cultiva la autorregulación de sus funciones en razón de la presión que re-

cibe de grupos políticos y económicos y la lenta consolidación de los derechos civiles. Ambos aspectos están muy relacionados con el hecho de que en nuestras sociedades el ejercicio de ciudadanía no aparece tan claramente relacionado con los derechos de acceso a la información, razón por la cual tampoco existe una masiva difusión de las buenas y malas prácticas periodísticas y de los derechos que asisten a los ciudadanos con relación a los medios.

Pero aun considerando el tema de la ética desde la perspectiva de los propietarios, las experiencias mundiales muestran que podría ser también "un buen negocio", según sostiene el conocido dicho anglosajón "*ethics pays*"¹⁵. Según los analistas, los gastos que puede insumir la función de un *Ombudsman* o el desarrollo de un Manual de Estilo se ven ampliamente compensados con los beneficios que trae para el medio en su vínculo con la sociedad. Claro que un compromiso ético debería ir más allá de una estrategia de marketing, pero que a diez años de la publicación de los únicos manuales de estilo de los diarios argentinos, éstos sean hoy apenas una pieza en la biblioteca de las escuelas de periodismo y no un contrato abierto del medio con sus lectores, ni una pieza de referencia para los propios periodistas de esos diarios, habla mucho de la naturaleza de esa iniciativa.

Al margen de la superficialidad con que se encaje el tema, queda claro que mostrar mecanismos más fiables de construcción de la información es un camino legítimo para que los medios establezcan un vínculo sólido con sus públicos. Como bien analiza el investigador Hugo Aznar "En todo caso, estamos hablando de un compromiso empresarial con la ética que nadie ha afirmado que tenga que ser gratuito. Precisamente asumir el coste económico de la autorregulación constituye uno de los cambios en la cultura corporativa de los medios que se está demandando"¹⁶. En última instancia, si los medios son empresas que comercializan un producto, el marco deontológico podría reforzar la estrategia

13 REY, G. "El defensor del lector: un oficio en construcción", *Sala de Prensa*, Año V, Volumen 2, Edición N° 53, 2003.

14 MENDES, J.F. "*Ombudsman não vingou na América Latina*", Sindicato Jornalistas Santa Catarina, 2004.

15 LIPOVETSKY, G. *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*, Anagrama, Barcelona, 1994, p. 249.

16 AZNAR H. "El ombudsman como mecanismo de autorregulación", *Revista Latina de Comunicación Social*, Universidad de La Laguna, Tenerife, Número 13, enero 1999.

de marketing desde la mejora de la calidad de los procesos de producción. En este punto se marca una clara diferencia entre las condiciones de desempeño de la prensa en Europa y América del Norte y la de los países latinoamericanos. Aquí los periodistas no sólo padecen jornadas extendidas y precarización general de las condiciones de trabajo, sino que en muchos países el ejercicio profesional se hace por cuenta propia, haciéndose recaer el riesgo empresarial en el propio periodista.

Desde el punto de vista de los propietarios, a juzgar por las declaraciones públicas con las que explicaban la precaria situación de los diarios en la década, la cuestión de los parámetros profesionales no estuvo dentro de sus preocupaciones. Y desde su perspectiva *managerial*, no parecieran estar relacionados a apoyar un buen producto. Es cierto que un manual de estilo o un defensor de lectores no garantiza el prestigio de un diario y su continuidad en el mercado, pero la ausencia de estos mecanismos pone en evidencia la poca importancia que le han asignado los empresarios argentinos a propiciar mecanismos para consolidar la credibilidad y transparencia con las audiencias.

Desde los periodistas: códigos y consejos

La prensa es, desde sus orígenes, una actividad liberal refractaria a las regulaciones externas, que suelen restringir el derecho de libre expresión. Entonces, las iniciativas que tomen los periodistas contribuyen a contrarrestar medidas que pretenden regular una profesión desde afuera. En una encuesta realizada por la UTPBA en 1998 entre 300 periodistas concluye que el 83% afirmaba que debería haber un código profesional¹⁷. Algo similar registró la encuesta sobre la situación del periodismo en nuestro país, llevada a cabo a fines del 2005 por el Foro del Periodismo Argentino¹⁸. El 58% de los entrevistados sugirió que un código de ética debía orientar la profesión, y un 16% mencionaba,

cuando menos, la necesidad de una declaración de principios.

El Centro Internacional para Periodistas (ICFJ) ha logrado inventariar 208 códigos de ética periodística pertenecientes a editores, clubes de prensa, comités, asociaciones públicas, privadas y mixtas, gremios, diarios, cadenas televisivas, emisoras de radio y también autoridades estatales (FOPEA, 2005). La mayoría de los países tiene por lo menos un código y muchos tienen más de uno. Argentina estaba entre los pocos que carecía de alguno de estos recursos, hasta 2006 en que se suscribió un código entre los miembros de una asociación de periodistas local.

Si bien existieron algunos encuentros para discutir el tema de la ética periodística, que se plasmaron en algunos textos, la primera referencia de un código suscripto por una asociación de periodistas es el que FOPEA suscribió en su momento fundacional, con el nombre de "Compromiso de la Boca" y con la guía de Javier Darío Restrepo, especialista en ética de la Fundación para el Nuevo Periodismo de Colombia. Los parámetros que se aceptaron muestran que no se trata de fundamentalismos morales, sino de pautas mínimas a las que debería ajustarse la tarea del periodista:

- Defender la verdad, nuestra independencia como periodistas y comprometernos a dar un tratamiento honesto a la información.
- Comprometernos con la democracia, el pluralismo y la tolerancia como valores esenciales de las sociedades modernas.
- No aceptar sobornos, dádivas ni privilegios de parte de ningún tipo de poder.
- Obtener información por métodos legítimos.
- Mantener los acuerdos *off the record* con las fuentes de información.
- Respetar el derecho a la intimidad de las personas.
- Priorizar la vida de las personas a cualquier primicia.

17 UTPBA (2001), *No hay democracia informativa sin democracia económica: Voces múltiples del Primer Congreso Mundial de Comunicación*, Buenos Aires: UTPBA.
18 El estudio de Autopercepción del periodismo argentino realizado entre periodistas de todo el país en 2005 puede consultarse en http://www.fopea.org/contenido/estudio_sobre_periodismo (consultado en noviembre de 2007).

- Utilizar el papel de los medios para construir y no para destruir.
- Respetar el derecho del acusado a dar su versión de los hechos.

A partir de estas bases se desarrolló el Código de ética de esa asociación, que se suscribió en 2006. Tampoco existen Consejos profesionales, como el Consejo de Prensa Sueco, que se estableció en 1916, o el British Press Council de 1953, o el Consejo de Prensa Alemán, de 1973. Al no haber colegiación, no hay un Colegio de Periodistas como existe en Perú, Chile, Costa Rica. Según analiza el catedrático español José Luis Dader este tipo de instituciones, comunes en los países nórdicos y anglosajones, están formadas por “un grupo de personas investidas de prestigio social generalizado o dotadas de cierta autoridad moral ante los profesionales de la comunicación” que actuarían como “una guía de prestigio que otorgaría por exclusión una etiqueta de calidad y excelencia” a aquellos profesionales no criticados por este comité de notables¹⁹. Sin embargo, pareciera que en nuestro contexto estas instituciones no han sido percibidas como un estímulo para un mejor desempeño profesional ni como una protección de los abusos que padecen los periodistas.

Desde el análisis de los especialistas, es justamente con la iniciativa de los periodistas y sus asociaciones que se pueden mejorar las prácticas profesionales. El investigador Luis Fernando Coss, planteó en un encuentro de investigadores llevando a cabo en la Universidad Nacional de La Plata que “las normas profesionales han servido de forma extraordinaria. La ideología profesional sigue siendo un factor fundamental en el juego de poder y las prácticas que permiten ejercer el periodismo, en alguna medida, en función de los intereses generales de la sociedad”²⁰. En este sentido, el desarrollo de pautas profesionales propias también se ve condicionado por el exiguo espacio que dejan a los periodistas los medios como actores de poder.

La posición de los diarios es ambigua al respecto. Miguel Wiñazki editor de *Clarín* y director de su Maestría en Periodismo dice que en muchos casos la ética queda en charlatanería moralista. Sostiene en una nota publicada en el diario sobre el tema que “el manual de instrucciones morales es un punto de partida, que se agota si no se avanza desde ellos hacia el mundo real. Sin ellos no habría tal vez marcos de referencia iniciales respecto de los valores y los disvalores profesionales. Pero con ellos y sólo con ellos, naturalmente, no basta”²¹. Sostiene que los códigos no necesariamente tienen que ver con lo que los periodistas hacen, postura que planteó el diario en un editorial del 2 de marzo de 2004 titulado “Malas prácticas en el periodismo”. Allí se afirmaba que “en el periodismo, como en cualquier otra actividad pública o privada, existen personas deshonestas, capaces de guiarse por intereses particulares, contradiciendo principios de la ética”. Para *Clarín*, “siempre se supo aunque pocas veces pudo documentarse” sobornos a periodistas. Invita el texto a funcionarios y periodistas a que proporcionen datos sobre el caso de periodistas que, según sostuvo el ex presidente Fernando De la Rúa, recibieron sobornos desde el organismo de inteligencia estatal (SIDE). Por su parte, para la misma época el diario *La Nación* planteó en sus editoriales la necesidad de la prensa argentina de emprender su autocrítica²². En ninguno de los casos se conocen iniciativas concretas de estos medios para estos problemas que plantean

En este punto pareciera repetirse la concepción de esperar la resolución de las cuestiones éticas desde el afuera, siendo que por definición “la ética es autónoma, se adopta por decisión personal, no puede ser impuesta”²³, a diferencia de la ley que es heterónoma y que por ello permite sanciones por su incumplimiento, cosa que no ocurre con los principios éticos. Debe entenderse también, como señala Héctor Becerra, que estas cuestiones no se solucionan esperando que los lectores se expresen

19 DADER, J.L. “Recuperación ciudadana de los medios: Vías de participación y contrapeso crítico de los consumidores y usuarios ante los medios de comunicación de masas”, 1999, p. 162-163.

20 COSS, L. F. “La crisis del periodismo profesional”, 2004.

21 WIÑAZKI, M. “La charlatanería moralista”, en Conexiones, Clarín.com, martes 13 de junio de 2006, en www.clarin.com, consultado en junio de 2006.

22 Dos editoriales del diario llevaron el título “La autocrítica del periodismo”, el 2 de diciembre de 2002 y del 1 de marzo de 2004.

23 RESTREPO, J. D., *El zumbido del moscardón. Taller y consultorio de ética periodística*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 37.

desde las cartas de lectores y el correo electrónico, y agregaríamos nosotros, desde la autocritica de los periodistas, sino que es necesaria la participación de los medios por cuanto “son ellos mismos los que disponen de una enorme capacidad para seleccionar los asuntos y las informaciones que llegan a la sociedad”²⁴. Y tienen autoridad para impulsar un encuadre ético que hoy no sólo no estimulan desde sus propias estructuras, sino que parecen subestimar cuando provienen de iniciativas de los periodistas.

Desde la sociedad civil: ciudadanía comunicativa

Frente a la ausencia de propuestas de autorregulación desde los medios y siendo muy acotadas en el caso de los periodistas, queda preguntarse cuál es la actitud de los lectores y audiencias, que manifiestan en encuestas y con su compra, el desinterés creciente por los medios informativos (que surge de la caída de credibilidad de los medios después del 2001, y una consistente pérdida de ventas de los diarios). Ignacio Ramonet sostiene que somos los ciudadanos los que “podemos exigir de los medios más ética, cómo podemos exigir que simplemente digan la verdad, exigir el respeto de una deontología que obligue a los periodistas –la mayoría de ellos, serios y honestos– a actuar en función de su conciencia y no en función de los intereses de los grupos, de las empresas o de los patronos que los emplean.”. Para ello el periodista propone que se cree un Observatorio Internacional de los Medios (*Media Watch Global*), “para disponer de un arma cívica, pacífica, que van a utilizar ahora los ciudadanos para oponerse al nuevo superpoder de los medios”. De esta manera, dice el periodista, “se constituiría un “quinto poder” para oponer una fuerza cívica ciudadana a la alianza de poderes”²⁵.

En un sentido amplio, la participación activa de éstos se puede encuadrar en el concepto de “ciudadanía comunicativa”, idea que trabaja María Cristina Mata, en el sentido del “reconocimiento y

ejercicio de los derechos a la información y la comunicación consagrados jurídicamente y la búsqueda de su ampliación (...) como condición necesaria para revertir, mediante la participación de los individuos en la esfera pública y política, los crecientes niveles de exclusión económica y social que existen en nuestras sociedades y para consolidar el sistema democrático”²⁶. En este concepto se encuadraría también la idea de periodismo cívico, en la medida en que esta iniciativa propone “crear ciudadanos que en calidad de públicos asuman un perfil más significativo en la vida pública”²⁷ y que participen en la consolidación de la agenda noticiosa.

Más allá de las iniciativas que buscan articular los derechos ciudadanos con el ejercicio periodístico, existen proyectos que permiten la intervención de los públicos en los medios. Ejemplo de ello son los Consejos de lectores, como el del *Diario Zero Hora* de Porto Alegre, formado por nueve consejeros seleccionados entre los lectores, o el del *Diario Do Grande* de San Pablo, que tiene un consejo con 10 lectores que se postulan con “el deseo de discutir el contenido del periódico”. Otras formas de participación de la sociedad civil son los observatorios de medios, los foros, los movimientos de lectores y audiencias, las veedurías de medios, entre otras manifestaciones que procuran mejorar la calidad informativa. También el defensor puede estimular la participación organizando encuentros con los lectores, las visitas de éstos al periódico y los cursos de capacitación sobre cómo utilizar los canales de participación que poseen, como el que realiza la Oficina del *Ombudsman* del diario *El Nacional* de Venezuela²⁸. En cualquiera de los casos, la base de funcionamiento reside en un acuerdo entre empresarios de la comunicación, periodistas y miembros de la sociedad civil para mejorar el proceso de circulación de información pública. Estas iniciativas se encuentran dentro de la Recomendación 1215 del Consejo de Ministros que hizo en 1993 al Consejo de Europa, de promover la crea-

24 BECERRA, *Op. Cit.*, p. 13.

25 RAMONET, I. “El quinto poder. La sociedad frente a los medios de comunicación de masas en la era de la globalización”. *Sala de Prensa*, Año VIII, Volumen 3, Edición Nº 91, 2006.

26 MATA, M. C. et al. “Condiciones objetivas y subjetivas para el desarrollo de la ciudadanía comunicativa”, 2005, p. 1.

27 MIRALLES CASTELLANOS, A. M. “El periodismo cívico como comunicación política”, en *Revista Nómadas* Nº 9, Universidad Central, 1998.

28 SÁNCHEZ PIÑA, Z. “La figura del defensor del lector en el diario colombiano *El tiempo* y el diario venezolano *El Nacional*”, 1999.

ción de asociaciones de usuarios de los medios y fomentar la enseñanza en las escuelas del uso de los medios de comunicación²⁹.

Es difícil encontrar emprendimientos de este tipo en Argentina. Más allá de la ausencia de observatorios de medios, está claro que el periodismo no parece ser un tema que preocupe a la sociedad más allá de sus dirigentes políticos y los distintos actores de la prensa. Durante los noventa, apenas si hubo algunos esfuerzos aislados de hacer "periodismo de periodistas", es decir, generar alguna reflexión desde los propios medios sobre el accionar del resto. Un caso valioso para el tema de los medios gráficos es el sitio www.diariosobrediarios.com.ar, que desde 2000 y en forma continuada desarrolla la tarea cotidiana de analizar la agenda de los diarios y las revistas y de brindar información sobre medios. Los periodistas lo reconocen como un "espacio de debate (en la sección cartas) y de investigación de casos importantes para la profesión que antes sólo eran objeto de comentarios informales con pocos datos"³⁰.

Pero más allá de esta prensa especializada, no hay demasiadas iniciativas desde los públicos de medios. Algunas asociaciones civiles que trabajan temas de ciudadanía, como Poder Ciudadano (www.poderciudadano.org) y la Asociación por los Derechos Civiles (www.adc.org.ar), incluyen algunos temas o programas sobre medios. La primera ofreció en las dos últimas elecciones presidenciales un monitoreo del tratamiento informativo que recibieron los candidatos a Presidente, y la segunda viene realizando estudios sobre la distribución de la pauta oficial en los medios. Desde 2004, la asociación Periodismo Social (www.periodismosocial.net) realiza un monitoreo para analizar el tratamiento informativo de los temas relacionados con la infancia y propiciar una mejora en la cobertura periodística. Pero más allá de su indudable valor y de proporcionar datos fundamentales para el análisis, no son observatorios de medios globales, sino que se concentran en aspectos específicos.

Más elocuente es la ausencia de estos temas en las asociaciones de consumidores que, a pesar de que han tenido una intensa participación pública por diversos temas, no asumen como propio el tema del consumo de medios. En España, por ejemplo, la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU) toma a los medios como uno de los temas en donde el ciudadano necesita orientación en el consumo. Para ello brinda información sobre los medios, con cierta profundidad en la discusión, como ser la deontología profesional relacionada con los derechos de los lectores, la forma en que la concentración afecta a los consumidores de medios, y cualquier otro tema técnico que necesite ser divulgado. De esta manera, se saca la discusión del terreno académico o profesional, para llevarla a la ciudadanía.

A pesar de que los medios han hecho en numerosas oportunidades flagrantes abusos desde el punto de vista del consumo (aumentos en los precios de los medios, menoscabos en los productos, incumplimiento de pautas horarias, cambios en las condiciones en que se presta el servicio, publicidad engañosa de sus productos, etc.), difícilmente se vean denuncias de este tipo impulsadas por las asociaciones locales. Un ejemplo interesante, que involucra indirectamente a los diarios es el caso de los horarios de la programación de televisión. En los últimos años se hizo costumbre de los principales operadores de la televisión abierta, manejar con gran flexibilidad la pauta horaria de su programación. Así, no solamente la sección de la grilla televisiva que publican los diarios se vuelve inútil por las frecuentes modificaciones y atrasos con que empiezan los programas, sino que los diarios suelen ser los vehículos de publicidades de esos mismos canales, donde se anuncia el comienzo de un programa a determinado horario que luego no se cumple. En este caso, hay un problema de publicidad engañosa, dado que se está suscribiendo una promesa que

29 ALBARRÁN DE ALBA, G.
"Contextos jurídico, político y social del defensor del lector". *Sala de Prensa*, México, Año V, Vol. 2, Edición N° 53, 2003.

30 FOPEA (2005), *Ética periodística en la Argentina y en el mundo*, Buenos Aires, Konrad Adenauer.

no se cumple. Sin embargo, ante la consulta sobre el tema, la Dirección del área Infracciones de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor me informó que nunca se habían planteado quejas al respecto, a pesar de que reciben numerosas denuncias por mensajes engañosos de productos de venta minorista. Algunos periodistas explican el desinterés por el tema medios en el hecho de que las asociaciones de consumidores tienen espacios en los noticieros o participan como fuentes en muchos casos y temen ver condicionados estos espacios si empiezan a formular críticas a los medios. En cualquiera de los casos, estas cuestiones ponen en evidencia cierta indiferencia de los públicos con relación a estos temas.

Este recorrido señala una paradoja en la medida en que nos permite constatar que los medios argentinos han propiciado un sistema de mercado pero no han ofrecido a sus públicos ni siquiera las garantías que las empresas comerciales suelen ofrecer a sus consumidores. De esta manera dejan un flanco muy débil a los señalamientos de algunos sectores de poder con relación a cierta falta de autocrítica de los periodistas y de los medios con relación a su tarea. Las experiencias en otras partes, incluso muy cercanas como las de otros países latinoamericanos, nos señalan que las instituciones de la autorregulación marcan un camino de mejora de la profesión en la medida en que la inscribe en un diálogo abierto con otros sectores sociales, especialmente la ciudadanía, destinataria última de la tarea periodística. Nos plantea también que es necesario empezar a reflexionar sobre el hecho de que es preferible que cualquier mejora en los medios no sea digitada desde el poder sino que sea anticipada desde las iniciativas ciudadanas y profesionales.

Bibliografía

ALBARRÁN DE ALBA, G. "Contextos jurídico, político y social del defensor del lector", *Sala de Prensa*, Año V, Vol. 2, Edición N° 53, México, marzo, 2003.

AMADO SUÁREZ, A. "El periodismo urgente: ética se busca", en AMADO SUÁREZ, A. (Coord.) *El periodismo urgente*, Libros del Rojas/UBA, Buenos Aires, 2005,

AVIGNOLO, M. L. "A la prensa le llevará tiempo reconquistar credibilidad", Suplemento Zona, *Clarín*, edición 25 de julio, 2004.

AZNAR, H. "El ombudsman como mecanismo de autorregulación", *Revista Latina de Comunicación Social*, Número 13, Universidad de La Laguna, Tenerife, enero 1999. <http://www.lazarillo.com/latina/a1999c/145hugo.htm>. Disponible junio de 2003.

BECERRA, H. "Autorregulación de los medios. La acción de la sociedad civil", en *Revista Tram(p)as*, Año I, N° 3, FP y CS, La Plata, julio, 2002, pp. 12-14.

COSS, L. F. "La crisis del periodismo profesional". Memorias del VII Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC) y VIII Congreso Iberoamericano de Comunicación (IberCom), La Plata, 11 al 16 de octubre, 2004, CD Rom .

DADER, J. L. "Recuperación ciudadana de los medios: Vías de participación y contrapeso crítico de los consumidores y usuarios ante los medios de comunicación de masas", en AA.VV. *Los usuarios en la sociedad de la información*, Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios, Madrid, 1999.

FOPEA, *Ética periodística en la Argentina y en el mundo*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2005. Disponible en www.fopea.org.

LIPOVETSKY, G. *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*, Anagrama, Barcelona, 1994.

LORETI, D. *El derecho a la información*, Paidós, Buenos Aires, 1995.

MATA, M. C. et al. "Condiciones objetivas y subjetivas para el desarrollo de la ciudadanía comunicativa", Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Córdoba, 2005, en www.c-

3fes.net, consultado en junio de 2006.

MENDES, J. F. "Ombudsman não vingou na América Latina", Sindicato Jornalistas Santa Catarina, 2004. <http://www.sjsc.org.br>. Consultado en junio 2004.

MIRALLES CASTELLANOS, A. M. "El periodismo cívico como comunicación política", en *Revista Nómadas* N° 9, Universidad Central, Santafé de Bogotá, Colombia, 1998, en http://www.centralstate.edu/imdp/th_foundation/n_mada.html, consultado en mayo de 2006.

NEVEU, É. *Sociologie du journalisme*, La Découverte, París, 2004.

Diario Perfil, *Cómo leer el diario*, Perfil, Buenos Aires, 1998.

RAMONET, I. "El quinto poder. La sociedad frente a los medios de comunicación de masas en la era de la globalización". *Sala de Prensa, Web para Profesionales de la Comunicación Iberoamericanos*, s.l.i., Año VIII, Volumen 3, Edición N° 91, mayo 2006. <http://www.saladeprensa.org>. Disponible mayo 2006.

RESTREPO, J. D. *El zumbido del moscardón. Taller y consultorio de ética periodística*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

REY, G. "El defensor del lector: un oficio en construcción". *Sala de Prensa, Web para Profesionales de la Comunicación Iberoamericanos*, s.l.i., Año V, Volumen 2, Edición N° 53, marzo 2003. <http://www.saladeprensa.org>. Disponible junio 2003.

SÁNCHEZ PIÑA, Z. "La figura del defensor del lector en el diario colombiano *El tiempo* y el diario venezolano *El Nacional*", Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1999.

UNDP, *Human Development Report*. United Nations, 2002.

UTPBA, *No hay democracia informativa sin democracia económica: Voces múltiples del Primer Congreso Mundial de Comunicación*, UTPBA, Buenos Aires, 2001.

VILLANUEVA, E. *Deontología informativa. Códigos deontológicos de la prensa escrita en el mundo*, Universidad Iberoamericana, México, 1999.

La TV, el Estado y un proceso de cambio inevitable a nivel nacional, regional y local

Por Leonardo González
y Sebastián Novomisky

Leonardo González: Titular de la Cátedra II de Opinión Pública de la FPyCS de la UNLP. Es Secretario de Investigaciones Científicas y Posgrado de la FPyCS de la UNLP y Doctorando en Opinión Pública de Universidad Complutense de Madrid.

Sebastián Novomisky: Director de Investigaciones Científicas y Desarrollo del Conocimiento de la FPyCS de la UNLP. Profesor de Opinión Pública Cátedra II y miembro del equipo de investigaciones TV Regional e Identidad.

1 RIVERA, J. "Industrias culturales", en: Altamirano, Carlos (director), *Términos críticos de la sociología de la cultura*, Paidós, Buenos Aires, 2002, pp. 146-147.

Este trabajo pretende reflexionar principalmente sobre la relación existente entre medios de comunicación y Estado. No sobre una mirada general de un proceso que lleva más de dos siglos complejizándose con la aparición de nuevos (y más importantes) medios masivos de comunicación, sino a partir de un hecho particular: el paso de una tecnología analógica a la digital que tiene como eje central la adopción de una nueva norma en televisión.

Sabemos a esta altura que la TV Digital, es un hecho. Brasil recientemente adoptó la norma japonesa, pero proponiendo adaptaciones específicas que le permitirán una mejor aplicación en su territorio, EEUU extendió hasta el 2009 la transmisión en ambos sistemas para evitar que mucha gente que aun no cambio sus televisores, se quede sin este servicio que hoy ya es tomado como fundamental. Europa, parte de Asia y de África, adoptan una misma norma que se adecua a sus necesidades, pero pretendiendo expandir los mercados de sus productos en disputa con japoneses y norteamericanos dentro de países que como el nuestro, aun no toman una dedición.

El tema esta puesto en discusión en Argentina, pero también en casi todo el planeta (aproximadamente existe un receptor de TV por cada 4 habitantes en el mundo), y por supuesto, la pregunta que continúa es qué debería hacerse ante esta situación.

Para hacer un primer balance, ante un escenario de cambio en la cual se ven involucrados actores del Estado, del mercado y de la ciudadanía, es fácil pensar que a cada uno le tocaría realizar una parte del esfuerzo.

Los usuarios, deberán cambiar sus equipos de TV, o por lo menos acceder a un decodificador que le permita visualizar en equipos analógicos esta nueva norma.

Las canales de televisión, productoras, etc., deberán modificar profundamente toda su estructura. Básicamente cambian todos los equipos, desde cámaras hasta islas de edición, pero no solo eso. La alta definición que viene asociada a la TV digital, permite ver más detalles y por lo tanto, los decorados de cartón o madera deberán adaptarse, el maquillaje tendrá que cubrir más imperfecciones antes imperceptibles, es decir un cambio casi completo en las formas de producir y distribuir programas de TV.

Pero debe haber un actor que protagonice el cambio, no sólo definiendo si la norma será la norteamericana ATSC (sigla de Advanced Television Systems Committee), la europea DVB (Digital Video Broadcasting) o la japonesa ISDB (Integrated Services Digital Broadcasting), sino acompañando una transformación que permite el avance y el crecimiento en términos tecnológicos pero también potencialmente, en términos sociales y culturales.

Está claro que nos enfrentamos ante un problema que más allá de cuestiones técnicas específicas, debe ser abordado como un tema político.

Las industrias culturales

El campo de las tecnologías comunicacionales y mediáticas que concluyeron por configurar lo que hoy llamamos *industrias culturales*, tal como afirma Jorge Rivera, nació y se desarrolló por sucesivas agregaciones, sin la presencia correlativa de un esfuerzo teórico y crítico que reflexionase sobre sus cualidades y posibles deméritos¹. En este marco,

una mirada retrospectiva torna ineludible destacar la línea de pensamiento frankfurtiana, no sólo por su riqueza teórica sino por el análisis fuertemente crítico que en ocasiones fue enriqueciéndose, y en otras distorsionando, al impulso de pensadores y corrientes influyentes. Tributarios de una lectura particular de la reflexión marxista y en el escenario planteado por la Europa de 1920, la expresión "industria cultural" fue empleada por primera vez por Theodor Adorno y Max Horkheimer en el libro *Dialektik der Aufklärung (Dialéctica de la Ilustración)*. En esa obra, Adorno y Horkheimer profundizan sobre la reificación de la cultura por medio de procesos industriales.

De cara al siglo XXI, lejos ya de la nostalgia por la pérdida del "aura" y en tiempos en que "la cultura es un buen negocio", pareciera que toman cada vez más empuje los análisis de estas industrias desde la "economía de los signos". Al respecto, Mónica Lacarrieu sostiene que la particular articulación contemporánea entre las industrias culturales y la cultura no sólo debe ser interpretada por relación al mundo de lo simbólico, sino también a lo cultural en tanto diseño, estética y espectacularización en las sociedades en que las estructuras de la información y la comunicación adquieren mayor relevancia que las estructuras sociales²; el papel de las industrias culturales suele recortarse a ese campo específico de la cultura como diversión, en donde la TV ocupa un lugar relevante por estas latitudes.

Si bien es evidente el papel que ha tomado el sector económico como motor de crecimiento de estas industrias, colocándolas más próximas a discusiones ligadas al terreno exclusivo de la economía, en el ámbito internacional se ha empezado a otorgar una creciente importancia al papel que tiene la cultura como instrumento de desarrollo social y económico de una comunidad. Estudios recientes, señala Néstor García Canclini, destacan que ciudades que no tienen el rango de capitales ni han ocupado históricamente el primer nivel económico de

sus países, se vuelven focos dinámicos a escala transnacional movilizando nuevos recursos culturales: Miami, desde que concentra entretenimientos masivos y genera gran parte de la producción audiovisual en español e inglés; Bilbao, declinante por la caída de su producción industrial, renovó su fuerza económica y simbólica, mediante la novedosa arquitectura del Museo Guggenheim. Otras lo logran creando festivales internacionales de cine, radio y artes folclóricas³.

La producción cultural conforma una verdadera industria que se destaca por el valor agregado que aportan sus participantes. En los países desarrollados están proliferando trabajos sobre la contribución de las industrias culturales al crecimiento económico, empleo y desarrollo. En Latinoamérica la influencia de estas industrias también empieza a ser tenida en cuenta como elemento central de las economías, y tanto desde el Estado como desde las empresas privadas se incrementan los trabajos que intentan medir el impacto del sector cultural en el Producto Interno Bruto (PIB) y en el empleo en cada país. En la Argentina existen algunos estudios parciales que sostienen que el sector cultural aporta alrededor del 4,5 % del PIB, y el 4 % del empleo total.

Pero también el vínculo entre las industrias culturales y el campo cultural enraíza a éstas como dispositivos claves en el moldeamiento de las subjetividades y la construcción de las identidades. Los sujetos, en parte, ven al mundo, lo interpelan y se relacionan con él desde lo que ellas muestran. Los medios de comunicación masivos, mirados como las industrias culturales más popularizadas por su accesibilidad, relación costo/beneficio, sus contenidos generalizados, etc. se han constituido como el eje central de la relación mundo privado/mundo público.

Las industrias culturales han pasado a ser predominantes en la formación de la esfera pública y la ciudadanía, como lugares de información, sensibilización a las cuestiones de interés común y deliberación entre sectores sociales⁴. Desde el siglo XIX

2 LACARRIEU, M. "Repensando los vínculos entre cultural, campo cultural e industrias culturales", en: *Observatorio. Industrias Culturales de la ciudad de Buenos Aires*, Nº 3, Dossier Cultura, Medios e Industrias Culturales, GCBA.

3 GARCÍA CANCLINI, N. "Por qué legislar sobre industrias culturales", Nueva Sociedad, Nº 175, septiembre-octubre de 2001.

4 Ibidem.

y hasta mediados del XX, estas funciones habían sido cumplidas por la literatura, las artes visuales y la música, que proporcionaron recursos para reflexionar sobre el origen de la nación, sobre el carácter distintivo de cada cultura y para elaborar los signos de identidad. Pero a partir de las últimas décadas las industrias culturales se volvieron protagonistas de los imaginarios sociales, por lo que *participar en el intercambio mediático es ahora decisivo para ejercer la ciudadanía*.

De ahí que resulte importante pensar qué tipos de relaciones intersubjetivas construyen los medios de comunicación pensados y producidos desde el centro político y económico, y qué influencia producen en las sociedades y en las economías culturales de las periferias. Esto, a escala mundial pero también a escala nacional y regional.

En nuestro país, la construcción de la identidad nacional desde los medios en aquella sociedad heterogénea de principios del siglo XX y la utilización de estas mismas maniobras para el desarrollo y la integración de los diferentes sectores sociales al sistema -como aconteciera a mediados de la década del 50-, dio lugar a la llegada de los capitales privados.

Con sus intereses particulares, tanto económicos como culturales, ingresaron fuertemente en la competencia por la propiedad de los medios y la producción de sus contenidos. Una maquinaria a escala *mesopública*⁵, planeada y construida por el Estado Nación, apropiada rápidamente por empresas privadas de comunicación e información, que, atravesando la producción de contenidos, puso en juego otro tipo de intereses, necesidades y formas de comprender sus sentidos.

Identidades locales vs. identidades nacionales

En la era de la globalización económica los Estados Nacionales, sobre todo de Latinoamérica, se han visto debilitados por las fuerzas de la economía mundial y los sectores financieros. Este debilita-

miento es condición para que el mercado mundial pueda seguir expandiéndose, haciendo que los Estados deban ceder espacios nacionales en el ámbito de la política y así poder constituir los escenarios propicios para los capitales transnacionales.

En este contexto, los medios de comunicación han tomado una vital importancia en cuanto a la formación de identidades, no sólo locales, sino también mundiales.

Así como hasta mediados del siglo XX los Estados-Nación representaban los principales hacedores de los procesos políticos y económicos, han sido también los que han formado las identidades nacionales, creando marcadas diferencias entre lo local, lo nacional y ante lo otro, lo extranjero.

Hoy, ese rol lo cumplen los medios⁶. Con el desarrollo de las nuevas tecnologías, ha sido posible borrar las distancias. Las fronteras culturales se han vuelto cada vez más difusas. La cultura ya no es factible de ser estrictamente catalogada como nacional, popular, propia o extranjera. Hoy hay símbolos *mundiales*, que atraviesan a las identidades nacionales. Si bien éstas últimas no desaparecen, en muchos aspectos se modifican.

En el ámbito de la industria cultural, las tensiones entre lo local y lo mundial se hacen visibles en los múltiples formatos que se reproducen en el mundo entero, pero con las necesarias adaptaciones nacionales para amalgamarse a los gustos de la región.

En este escenario, a la vez se producen tensiones entre lo nacional y lo local que generan múltiples sentidos y que deben adaptarse a las producciones de los medios. En ésta lógica se ven insertos también los canales de TV del interior de nuestro país, que en sus programaciones deben integrar tanto los programas producidos por los medios de la Capital, como las producciones locales.

En las pantallas de canales argentinos se pueden observar formatos extranjeros que son readaptados por productores locales. Sólo para citar algunos de

5 GARCÍA CANCLINI, N. *Zona de indecisión entre lo público y lo privado*, Cap. III, Ediciones de Periodismo y Comunicación, Universidad Nacional de La Plata, 1997.

6 ORTIZ, R. *Otro territorio*, Universidad Nacional de Quilmes, 1996.

los ejemplos más sobresalientes, encontramos a la mayoría de los *reality shows* emitidos en la actualidad: “Bailando por un sueño”, “Gran Hermano” y “High School Musical”. Estos son formatos de productoras internacionales, que se realizan en conjunto con los propios canales que los transmiten, o con productoras locales. Si bien se respetan las estructuras, muchas veces los estilos deben variar necesariamente debido a la impronta que los realizadores nacionales les otorgan, ya que el conocimiento de las audiencias locales hace que se modifiquen cuestiones de contenidos para poder lograr cautivar al público (Vg. “La niñera”, “Casados con hijos”).

También existen enlatados extranjeros que se emiten por televisión de aire, en su mayoría telenovelas, que pertenecen a producciones latinoamericanas, con relevancia las de origen colombianas, mexicanas y brasileras. En el caso de series estadounidenses, son mayormente transmitidas por cable, aunque algunas han tenido su espacio en la TV abierta, con gran éxito, como “Lost”, que se emite por Canal 13, o “24”, por *Telefe* y luego en América. El más significativo es “CSI”, que ocupa espacio en el Prime Time de Canal 9.

En este contexto hay que enmarcar la situación de los medios regionales, que revelan en sus pantallas un entrecruzamiento de producciones nacionales y foráneas, pero que a la vez encuentran en sus propias producciones la forma de consolidar su identidad como medios locales.

Es importante destacar la relación de las industrias culturales con las identidades locales, y de qué manera la primacía de ciertos discursos mediáticos y narrativas por sobre otros, posibilita unos procesos (identidad nacional y global), a la vez que restringe o limita el desarrollo de otros (identidad regional-local). Es decir, entendemos que si bien la mundialización de los intercambios y las nuevas tecnologías abren nuevas perspectivas positivas al integrar y generar mestizajes, también segregan y producen nuevas distinciones y desigualdades.

La Televisión Argentina, en el territorio argentino

Una mirada que trate de comprender el cambio de norma completamente, no puede dejar de abordar variables económicas. Dejando en claro que la TV, es parte de la industria cultural, no debemos olvidarnos que con lo cultural viene aparejado lo industrial y es allí donde creemos también necesario detenernos.

La TV realiza un aporte muy importante directa o indirectamente, convirtiéndose en un centro de generación de actividades económicas ya que provee un aporte intangible de incentivo al consumo que repercute en la actividad y niveles de facturación de las industrias vinculadas con ella.

De esta forma la TV abierta gratuita aporta⁷:

- Impuestos al estado
- Consumo de Bienes y Servicios (por televidentes y Consumidores)
- Generación de Contenidos (Productoras Independientes/Productoras Cinematográficas/Postproducción/Agencias de Publicidad)
- Industrias Complementarias (Cadenas de comercialización/Fabricación de medios de almacenamiento y reproducción: DVD y VHS/Fabricación de electrónica de consumo: Televisores y adaptadores tecnológicos/Venta de accesorios, service, reparación e instalación: muebles y servicio Técnico)

La televisión abierta privada gratuita esta compuesta por un conjunto de canales, cuya finalidad es la de brindar un servicio de interés público destinado a entretener, informar y brindar servicios comunitarios de manera gratuita. De esta forma se alcanza a más de 10 millones de hogares.

La televisión y su programación se fusionan en el imaginario colectivo de la sociedad y colaboran en la generación de una identidad integradora. Cuando pensamos en la TV, debemos hacerlo a partir de todos los canales del país, todos ellos tienen un desarrollo de producción, de identidad, que mu-

7 KPMG para ATA. Asistencia para la Evaluación del sector de Televisión Privada Gratuita en Argentina. Buenos Aires, 2007.

chas veces se ve reflejado en áreas como las noticias locales, las costumbres, el turismo. Es necesario entonces poder pensar la TV como una industria, que genera miles de puestos de trabajo que surgen directa o indirectamente de ella.

También genera una identidad colectiva y un aporte a la difusión de nuestra cultura y costumbres en el resto del mundo. Prueba de ello esta el exitoso momento que desde hace años vive la ficción en nuestra televisión y puertas para fuera. En estos momentos la televisión argentina es una de las industrias que más vende en las ferias internacionales sus productos enlatados. En gran parte de la TV del planeta hoy se ven productos argentinos o sus respectivos formatos. Esto debemos tener en cuenta cuando pensamos su futuro y cuando pensamos en las necesidades de la industria ante la llegada de la TV digital.

La sociedad considera a la televisión como un medio preponderante al momento de informarse, entretenerse y acceder a programación cultural. Según la última encuesta realizada por el COMFER, la televisión surge como el medio más elegido por niños, adolescentes y adultos. Dentro de cada uno de estos segmentos, el 65% prefiere la televisión abierta por sobre el cable u otros medios de difusión.

El carácter de integrador social de la televisión se demuestra en su penetración en todos los segmentos socioeconómicos.

La televisión en el Interior

Como mencionábamos anteriormente debemos pensar la televisión abierta gratuita en su totalidad. De esta forma es importante tener en cuenta que la futura reestructuración de la TV con la llegada de la norma digital no solo va a implicar a los canales de alcance nacional. En las 23 provincias funcionan más de 20 canales de televisión abierta, que en su mayoría tienen en su programación una parte importante de programación nacional (proveniente de

canales de TV nacionales), pero también emiten programación local. Fuerte presencia en horas semanales de noticias, magazines, producciones independientes de periodistas y realizadores de la zona.

De esta manera tenemos que pensar que los la televisión del interior también tiene que hacer frente a la llegada de la TV digital y tal vez con más inconvenientes que los canales nacionales, si se tiene en cuenta que el mercado y las plazas del interior son mucho más pequeñas que la nacional. Algunas como Córdoba o Rosario más grandes y consolidadas y otras por una cuestión hasta de población, más pequeñas, tal el caso de Tucumán.

La televisión digital ya está instalada en el agenda de los medios y en especial de los canales. El año pasado y como prueba de la preocupación que tanto en el gobierno como en los Canales de TV existe sobre la nueva norma digital se realizaron encuentros, congresos y varias reuniones para conocer las ofertas sobre las nuevas tecnologías. Quienes dirigen los canales de televisión sostienen que más allá de la norma europea, la norteamericana o la japonesa lo importante es que haya un apoyo económico para sostener un cambio histórico para la televisión. Algunos comparan este paso, con el de la televisión blanco y negro a la televisión color. Otros sostienen que el cambio será más fuerte y profundo.

Hay algo también indispensable, y es que los recursos humanos estén preparados para lo que viene. Un ejemplo que podemos nombrar, donde pudimos conocer como se preparan en los lugares del interior, es el de Neomedia. Como propietaria de los canales de TV Canal 9 Litoral (que abarca toda la provincia de Entre Ríos y las más importantes ciudades de Santa Fe) y Canal 10 Mar del Plata (que abarca también las ciudades de Tandil, Balcarce, Pinar, etc.) viene llevando a cabo un proyecto que elabora con el equipo técnico de sus canales y que le permite a estos comenzar a realizar transmisiones pilotos de TV digital. Una de las grandes ventajas de este equipo, tiene que ver con poder emitir en las

dos frecuencias mas importantes que se barajan para que la Argentina elija, estamos hablando de la norma europea y la norteamericana.

Así vemos como no solo esta problemática está movilizand o la industria en los núcleos centrales de producción televisiva, sino que todo el espectro que la compone debe prepararse para este gran salto.

Y entonces...

Retomando en esta etapa final la duda plantada en el inicio, creemos importante destacar que por todo lo dicho, el direccionamiento del proceso desde lo estatal es imprescindible a fin de imponer el cumplimiento de la normativa vigente. También es necesario tener en cuenta que probablemente se deba modificar el marco fiscal en que se desenvuelve la industria y apoyar financieramente al sector en relación a las inversiones requeridas para contar con la infraestructura tecnológica necesaria.

Muchas veces los procesos de transformación van desarrollándose con mayor velocidad en los carriles industriales o de consumo, que en la posibilidad del Estado de comprenderlos, analizarlos y así planificar y gestionar una política concreta a mediano y largo plazo. Es importante en este caso que esto suceda, que se tenga en cuenta las escalas nacionales, pero también las regionales y locales. Que se comprenda la relevancia cultural de esta industria, pero también las implicancias económicas de esta área de la cultura.

La TV digital viene llegando y el desafío de todos los sectores está puesto en su incorporación, para pasar a ser una nueva forma de relación con esas pantallas que cada vez más forman parte de nuestra cotidianeidad.