



Damián Loreti / Diego de Charras
Luis Lozano / Mariela Baladron (editores)

FUTURO POR PASADO

Regresión de derechos en las
políticas de comunicación del
gobierno de Mauricio Macri.

INstituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Fundación de Estudios de América Latina y el Caribe
IEALC

CCOM
Ciencias de la Comunicación • UBA

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Damián Loreti / Diego de Charras
Luis Lozano / Mariela Baladron (editores)

FUTURO POR PASADO

Regresión de derechos en las
políticas de comunicación del
gobierno de Mauricio Macri.

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Facultad de Ciencias Sociales - UBA
IEALC

CCOM
Ciencias de la Comunicación • UBA

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DERCOM
COMUNICACIÓN Y DERECHOS SOCIALES • UBA



Futuro por pasado : regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri / Damián M. Loreti ... [et al.] ; compilado por Damián M. Loreti ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Carrera Ciencias de la Comunicación ; Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe-IEALC, 2020.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-950-29-1880-8

1. Derecho de Comunicación . 2. Análisis de Políticas. 3. Ciencias de la Comunicación.
I. Loreti, Damián M., comp.
CDD 320.014



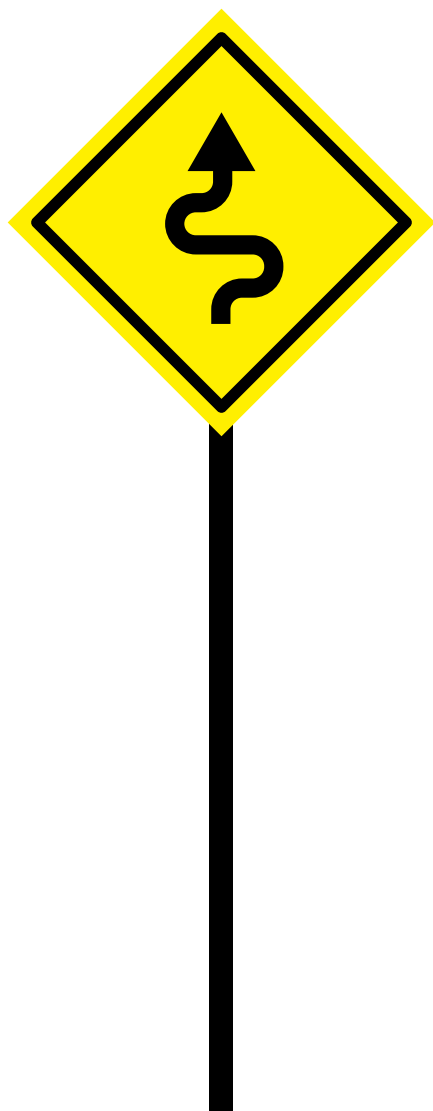
Presentación

Este libro fue resultado del proyecto de Investigación UBACyT 20020130100611BA (2014-2017) "Cambios políticos, normativos y jurisprudenciales en torno al derecho a la comunicación a la luz de los principios de la filosofía política" dirigido por Damián Loreti y Diego de Charras y contó con el apoyo de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.

A su vez, la publicación digital no hubiera sido posible sin la ayuda del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), el Observatorio Comunicación y Derechos (DERCOM) y la Carrera de Ciencias de la Comunicación (CCOM) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y forma parte de la serie Sociales Investiga en Comunicación (SIC).

En los textos se procuró la utilización de lenguaje inclusivo en diferentes formatos. Las opiniones corresponden a los autores y autoras.

Agradecemos especialmente a Nicolás Galanzino por el diseño.



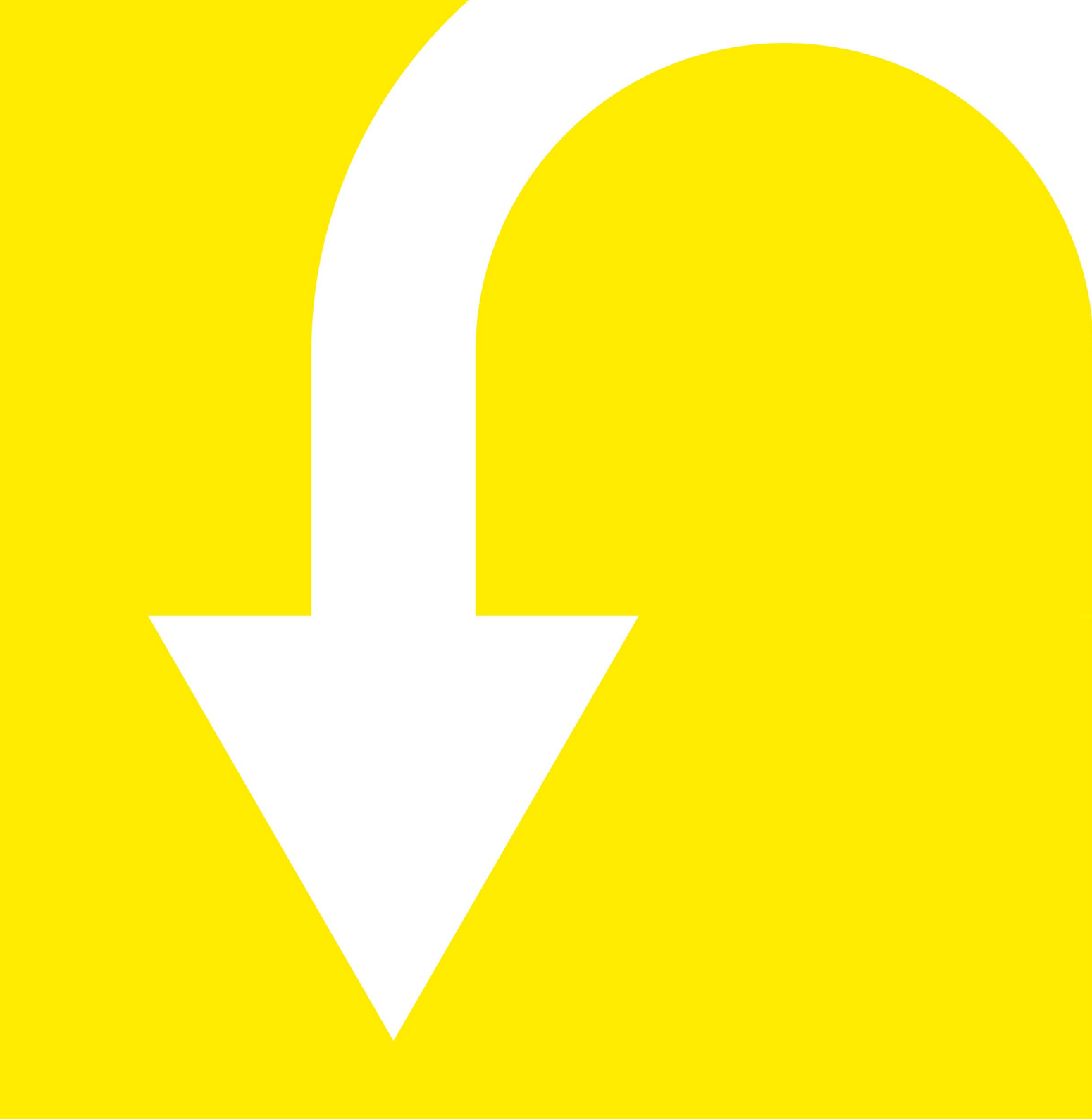
Índice

1. Introducción. Cuatro años de precarización institucional, concentración y regresividad	P.15
<i>Diego de Charras, Luis Lozano y Mariela Baladron</i>	
2. Cambios 2016: el Decreto 267, ENACOM y después	P.33
<i>Damián Loreti</i>	
3. La Comisión Redactora de la ley de comunicaciones convergentes: principios difusos y ficciones de participación	P.53
<i>Daniel Badenes y Luis Lozano</i>	
4. Regresión y simulacro. La política macrista para las radios y televisoras no lucrativas	P.81
<i>María Soledad Segura, Alejandro Linares, Verónica Longo, Natalia Vinelli, Agustín Espada, Natalia Traversaro y Ana Laura Hidalgo</i>	
5. Radiografía de un retroceso. Mapeo colectivo del impacto de las políticas del macrismo en los medios comunitarios	P.99
<i>Larisa Kejval, Dolores Guichandut y Eliana Maffullo</i>	
6. Política satelital aperturista y un rumbo incierto para ARSAT	P.119
<i>Mariela Baladron y Diego Rossi</i>	
7. Medios estatales en el gobierno de Cambiemos. Tendencias de un cambio de perspectiva	P.137
<i>Alejandro Linares y Andrea Mallimaci</i>	
8. Conflictos laborales en los medios de comunicación: cuando gobierna el patrón	P.159
<i>Alejandro Cánepa, Mariana Baranchuk y Diego de Charras</i>	
9. Una pauta con pocas pautas	P.177
<i>Martín Bustamante, Diego de Charras, María Clara Güida, Damián Loreti y Luis Lozano</i>	

10. El proyecto que fue ley: el derecho de acceso a la información pública sin perspectiva social	P.207
<i>Wanda Fraiman</i>	

11. Fútbol para pocos	P.221
<i>Gustavo Bulla</i>	

Autores y autoras	P.232
--------------------------	--------------



CAPÍTULO 1

**Introducción. Cuatro
años de precarización
institucional, concentración
y regresividad**

Introducción. Cuatro años de precarización institucional, concentración y regresividad

I.1. Nuevo gobierno

El 10 de diciembre de 2015 asumió en la Argentina un nuevo gobierno que, por primera vez en la historia nacional, accedió al poder por la vía democrática con un programa neoliberal explícito. Representó, asimismo, el final de un periodo previo que se había caracterizado por la intensa problematización de cuestiones vinculadas a la comunicación mediática, las particularidades del mercado informativo, su estructura de propiedad y sus regulaciones. Del mismo modo, fue una etapa signada por una tensión fortísima entre el gobierno y el principal grupo mediático argentino: Clarín. Como contraparte, resultó evidente desde el primer momento que el nuevo gobierno neoliberal había llegado al poder con una fuerte apoyatura de los medios concentrados y resultaba entonces esperable que la política pública de comunicación se alterara de manera drástica. Pero nadie tenía claridad sobre cómo sucedería, ni cuándo.

Los tiempos resultaron aceleradísimos. Como veremos a lo largo de las páginas que siguen, en muy pocos días se implementaron las principales medidas y se prometieron otras que nunca llegaron. El mismo día de su asunción, el flamante presidente, Mauricio Macri, firmó un decreto (13/2015) que modificó la Ley de Ministerios. Un día antes de la Nochebuena, llegó otro decreto (236/2015) que dispuso la intervención de AFSCA (autoridad regulatoria de servicios audiovisuales hasta entonces) y el 29 de diciembre un tercer decreto (267/2015) finalmente desarmó la legislación vigente de servicios audiovisuales y telecomunicaciones. Se acababa de crear un Ministerio de Comunicaciones y Oscar Aguad sería el ministro designado.

Como veremos en el capítulo 2, el decreto 267 afectó quirúrgicamente aquellos aspectos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante LSCA) cuya constitucionalidad había sido cuestionada por el grupo Clarín y luego ratificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su fallo del año 2013¹. La regulación dispuesta por Macri aumentó los topes sobre máximos de licencias de 10 a 15 para radio y televisión abierta, los eliminó en cable y servicios codificados al convertirlos en servicios TIC de telecomunicaciones (de un tope de 24 unidades productivas con indicación geográfica, se amplió a la totalidad del territorio nacional con una única licencia), suspendió las restricciones de propiedad cruzada (entre propietarios de canales de TV de aire y propietarios de red de distribución de TV por cable) y eliminó la prohibición de brindar servicio a más del 35% de la población o abonados. De ese modo, se alejó de los estándares más consolidados de la región en cuanto a reglas antimonopólicas y límites a la entrada de prestadores que ya ostentan preponderancias en mercados vinculados. Tam-

1 Ver De Charras, D. y Baladrón, M. (2014) Una mirada sobre la sentencia que confirmó la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en Argentina. Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación, (127), 37-47.

bién derogó la limitación a la transferencia de licencias para los licenciarios con fines comerciales, mientras que las cooperativas y otros prestadores sin fin de lucro fueron excluidos de esta flexibilización. El terreno quedó despejado para que los actores que ya ocupaban posiciones dominantes en el mercado pudieran aumentar su escala, liberados además de las incompatibilidades que imponía la LSCA.

En muy poco tiempo, el gobierno avanzó sin ambages hacia la restitución del antiguo régimen en materia de políticas de comunicación. Más allá de las agendas y consignas oficiales remozadas al calor de los cambios tecnológicos y las renovadas demandas del mercado, lo que se restableció fue la lógica de la regulación fragmentaria que convalidó por la vía de decretos presidenciales situaciones de hecho en favor de los actores más poderosos del negocio de la comunicación y en desmedro del ejercicio del derecho a comunicar. El Estado en su rol de garante de un piso mínimo de equidad en el acceso al debate público se desvaneció y resurgió, en su lugar, el socio encargado de dar una arquitectura regulatoria –con escasa claridad y nulo debate público– a los procesos de concentración de capital protagonizados por los grandes grupos locales y sus íntimos enemigos transnacionales.

En el inicio de su gestión al frente del Ministerio de Comunicaciones, Oscar Aguad aseguró que la LSCA “no va a subsistir durante nuestro gobierno” y vaticinó un nuevo escenario en cual “los medios van a competir libremente en el mercado y trataremos de ayudar a los más pequeños”². La única premisa que cumplió fue la que anunciaba el fin de la LSCA. Por lo demás, la regulación estuvo siempre lejos de garantizar condiciones mínimas para el ejercicio de la libre competencia; más bien se orientó a consolidar posiciones dominantes previas como ocurrió en los casos del Grupo Clarín y Telefónica de Argentina. Para “los más pequeños”, en tanto, si la “ayuda” parecía poco frente al reconocimiento de derechos en condiciones de igualdad real y las políticas de fomento que fijaba la LSCA –como se demuestra en los capítulos 4 y 5–, el balance mostró que la única cara que el Estado tuvo para los medios comunitarios y los pequeños radiodifusores comerciales fue la de la persecución y el ahogo económico, al no abonar subsidios legal y legítimamente obtenidos.

La nueva política oficial incluyó el cierre de los acuerdos comerciales que determinaron el final de lo que conocimos como Fútbol para Todos –la posibilidad de toda la población de acceder a los principales encuentros del deporte nacional de modo gratuito y abierto–, como se analiza en el capítulo II. En la cesión de derechos en exclusividad a Fox/Turner definida por el gobierno de Macri apareció también como actor central el Grupo Clarín, quien poseía la llave maestra de incluir en la oferta la desestimación de la demanda contra AFA de Televisión Satelital Codificada (TSC), el concesionario hasta 2009. Esto marcó su imposición frente a ESPN y MediaPro que eran los otros dos oferentes. Por otro lado, el mismo conglomerado empresario logró multiplicar por cinco su facturación de publicidad oficial y se quedó con \$519 millones,

2 “La regulación de la Ley de Medios no va a subsistir durante nuestro Gobierno”, diario La Nación, 12 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/oscar-aguad-la-regulacion-de-la-ley-de-medios-no-va-a-subsistir-durante-nuestro-gobierno-nid1853681> Fecha de última consulta: 24 de enero de 2019.

una cifra cercana al 20% del total de lo que el Estado argentino gasta en anuncios. Más del triple de lo recibido por el segundo beneficiario, Telefé, con \$171,5 millones, que en noviembre del 2016 pasó a manos de la gigante estadounidense Viacom.

1.2. La sociedad civil ante la CIDH

El 18 de enero del 2016, a partir del reconocimiento de los impactos de los decretos antes descriptos sobre la legislación vigente, un conjunto de instituciones académicas, cooperativas, de medios comunitarios y organizaciones de la sociedad civil solicitaron una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³ con el objeto de poner en conocimiento del organismo internacional las graves afectaciones en materia de libertad de expresión en Argentina. En la carta a la Comisión manifestaron “observar con suma preocupación que las decisiones adoptadas por el gobierno nacional tienen un serio impacto negativo, en tanto implican un retroceso enorme, en términos normativos, del reconocimiento de los derechos en Argentina. Lo que pretendemos con esta audiencia es que la CIDH pueda obtener material e información de primera mano de las organizaciones que venimos trabajando en las diferentes aristas que presenta esta situación, que le permitan involucrarse cabalmente en esta problemática que afecta e impacta en los derechos humanos en nuestro país y contribuir a la búsqueda de soluciones alternativas”.

La respuesta fue la convocatoria a una audiencia en la sede de la Comisión en la ciudad de Washington el 8 de abril de 2016, como parte del 157º periodo de sesiones de la CIDH. Al encuentro asistió una representación de los peticionarios, encabezada por el presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Horacio Verbitsky, y otra por el Estado argentino, conducida por el secretario de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, Claudio Avruj⁴.

La comitiva estatal respondió ante las autoridades de la CIDH –encabezadas por el comisionado James Cavallaro y el Relator Especial de Libertad de Expresión, Edison Lanza–, con referencias al contexto de aplicación de las normas por el gobierno anterior y enfatizó que los decretos fueron dictados “en pleno cumplimiento de las faculta-

3 El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), la Universidad Nacional de las Artes (UNA), la Carrera de Ciencias de la Comunicación UBA, la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo de Argentina (REDCOM), la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO), la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), la Red de Radios Universitarias de América Latina y el Caribe (RRULAC), el Sistema Integrado de Radios de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), el Sindicato Argentino de Televisión (SATSAID), la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD), Músicos Autoconvocados, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, la Red de Periodistas de Argentina por una Comunicación No Sexista (Red Par) y la Asociación de Radiodifusoras Bonaerenses y del interior de la República Argentina (ARBIA).

4 La representación peticionante estaba compuesta además del presidente del CELS, por su secretario y vicepresidente de AMARC, Damián Loreti, el presidente de la Red de Carreras de Ciencias de la Comunicación (REDCOM) Daniel Badenes, el experto independiente Martín Becerra, el presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) y vicepresidente Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), Néstor Busso, la rectora de la Universidad Nacional de Lanús, Ana Jaramillo, el titular de la Cooperativa Eléctrica de Santa Rosa, Oscar Nocetti y el titular de la Asociación de Radiodifusoras Bonaerenses y del Interior de la República Argentina (ARBIA), Osvaldo Francés. Por el estado nacional se presentaron, además del secretario Avruj, el presidente del ENACOM, Miguel De Godoy; la directora del ENACOM y coordinadora de la Comisión para la redacción del anteproyecto de la nueva Ley de Comunicaciones, Silvana Giudici; el director nacional de Datos Personales, ex relator de Libertad de Expresión, Eduardo Bertoni y el secretario de Derechos Humanos de la Provincia de Bs. As, ex relator y secretario ejecutivo de la CIDH, Santiago Cantón.

des constitucionales otorgadas al Presidente y recibieron el debido tratamiento ante el Congreso Nacional”. Luego de repasar las acciones del gobierno anterior como supuesto marco de excepción que había obligado al gobierno de Macri a actuar con medidas de emergencia, los representantes del Estado plantearon que propondrían una nueva ley de comunicaciones convergentes que contemplaría principios de pluralismo, diversidad y participación social acorde a los estándares del sistema interamericano de derechos humanos. El Presidente del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Miguel de Gódy, manifestó que “si no se piensa una política de convergencia, se limita la libertad de expresión. Es imposible pensar el futuro mirando la realidad por un espejo retrovisor”⁵.

Una semana después de la audiencia, en su comunicado de conclusiones del 157 periodo de sesiones, la CIDH sostuvo que “la delegación del Estado justificó los cambios en el contexto de violaciones a la libertad de expresión que se verificaban en la anterior administración, la velocidad de los cambios en las tecnologías de la información y la posterior convalidación de estas normas por parte del Poder Legislativo. La CIDH valora el anuncio del gobierno de que abrirá un espacio de consulta y diálogo previo a la promulgación de una nueva legislación respetuosa de los estándares internacionales. Asimismo, la CIDH toma nota de la transitoriedad de la situación vigente y recuerda el principio de no regresividad en materia de derechos humanos, por lo que continuará dando seguimiento al proceso”. En este punto, como se detalla en el capítulo 2, el recordatorio del principio de no regresividad resulta fundamental.

Antes de la reunión en Washington, el 3 de marzo de 2016, la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD), heredera de la Coalición por una Radiodifusión Democrática que había sido un actor fundamental en el impulso de la LSCA, convocó a una reunión en el anexo del Congreso de la Nación para denunciar las políticas comunicacionales del macrismo y para presentar sus Nuevos 21 puntos por el Derecho a la Comunicación. Los DNU de Macri aún no habían sido ratificados por el parlamento y la CCD exhortaba a las legisladoras y los legisladores para que no lo hicieran. El nuevo documento que elaboró y presentó la Coalición propuso una “defensa de lo conquistado” con la LSCA, pero también una ampliación del “horizonte para una comunicación democrática en todos los medios, formatos y plataformas”⁶ mientras esperaba la audiencia en la CIDH que seguiría en directo de manera virtual desde el mismo escenario.

5 Para recuperar distintas visiones acerca de la audiencias puede consultarse: Verbitsky H., “Cuestión de contexto”, diario Página/12, 10 de abril de 2016. D. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-296599-2016-04-10.html>; Crettaz J., “Audiencia en la CIDH por la Ley de Medios”, diario La Nación, 9 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/audiencia-en-la-cidh-por-la-ley-de-medios-nid1887729>; ENACOM, “Representantes del gobierno se presentaron ante la CIDH”, 8 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.enacom.gob.ar/institucional/representantes-del-gobierno-se-presentaron-ante-la-cidh-n1133>; OBSERVACOM, “Sociedad civil denuncia a Argentina ante la CIDH por cambios a Ley Audiovisual. Gobierno promete ‘nuevo marco regulatorio acorde con el derecho internacional’”, 8 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.observacom.org/sociedad-civil-denuncia-ante-la-cidh-por-cambios-a-ley-audiovisual-gobierno-promete-nuevo-marco-regulatorio-acorde-con-el-derecho-internacional/>; Parodi R., “Audiencia en la CIDH: Argumentos contra discurso vacío”, Red ECO Alternativo, 14 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.redeco.com.ar/nacional/comunicacion/18480-audiencia-en-cidh-argumentos-contra-discurso-vacio-y-roverf-f->; Roveri F., “Preguntas sin respuestas ante la CIDH por ley de medios, EnREDando. Comunicación Popular, 11 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.enredando.org.ar/2016/04/11/preguntas-sin-respuestas-ante-la-cidh-por-la-ley-de-medios/>

6 En Anexo se pueden consultar los nuevos 21 puntos. Para ampliar sobre el encuentro de la CCD, véase Bullentini, A. “Para volver a democratizar la comunicación”, diario Página/12, 4 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-293816-2016-03-04.html> Fecha de última consulta: 24 de enero de 2019.

1.3. Una nueva ley convergente que nunca llegó (la traía el general Alais)

El 1° de marzo de 2016, la resolución 9/16 del Ministerio de Comunicaciones estableció las pautas básicas del proyecto cuya escritura encomendaba a una comisión especial en un plazo de 180 días corridos. En octubre, cuando ya estaba vencido ese plazo, la resolución ministerial 1098/16 prorrogó el tiempo de trabajo de la comisión. El 24 de febrero venció el nuevo plazo sin que se conociera ni un borrador de la ley. Al mes siguiente, una resolución del entonces ministro Oscar Aguad (Res. 601/17) habilitó una nueva prórroga. Esta vez argumentaba que la Comisión había “dado cumplimiento a su cometido consistente en la confección de un anteproyecto de Ley” pero que era necesario abrir “un nuevo proceso de consulta” para el cual otorgó otros 180 días. Al finalizar ese año la resolución 694/17 volvió a prorrogar el plazo, esta vez, desde el Ministerio de Modernización, –a cuya órbita pasaron las funciones del Ministerio de Comunicaciones cuando fue disuelto en 2017.

El 13 de agosto de 2018 se publicó en el Boletín Oficial la Resolución 490/2018 del Ministerio de Modernización que dispuso una nueva prórroga de 90 días hábiles para el “proceso de análisis para la elaboración y la publicación de un anteproyecto definitivo de ley de reforma, actualización y unificación de las leyes 26.522 y 27.078, para ser elevado al Poder Ejecutivo Nacional”. Al final del año, el 21 de diciembre, la resolución 131/18 de la secretaría de gobierno de Modernización, que prorrogaría nuevamente. Esta vez por un año.

No sólo el proyecto de ley nunca se presentó, sino que los decretos presidenciales destinados a intervenir de manera directa en el sistema de medios a demanda de los actores más poderosos continuaron.

El 30 de diciembre de 2016 se sancionó el decreto 1340/16, con nuevas disposiciones para el mercado de las telecomunicaciones. Estableció las normas básicas “para alcanzar un mayor grado de convergencia de redes y servicios en condiciones de competencia, promover el despliegue de redes de próxima generación y la penetración del acceso a internet de banda ancha en todo el territorio nacional”. La normativa sostenía que, a partir del 1° de enero de 2018, las empresas de telefonía fija y móvil (Telefónica, Telecom y Claro) estarían en condiciones legales para prestar televisión por suscripción, pero sólo en ciudades con más de 80.000 habitantes: Buenos Aires, Córdoba y Rosario. En paralelo, las compañías audiovisuales podrían ingresar al mercado de telefonía fija y móvil. Entretanto el Grupo Clarín había adquirido la compañía móvil Nextel con el destino de brindar ese servicio.

El decreto prohibía a las empresas telefónicas brindar televisión satelital, algo que luego el gobierno intentó enmendar a través del proyecto que se conoció como “ley corta”. Sin embargo, las telcos obtuvieron un privilegio de exclusividad por 15 años en las nuevas redes de última milla. En consecuencia, durante ese lapso, otras empresas no podrán emplear el bucle de abonado, anulando la posible competencia por desagregación de red. El decreto 1340 también atribuyó amplias facultades a la autoridad de aplicación para la asignación a demanda de espectro radioeléctrico y la atribución dinámica de bandas del espectro radioeléctrico (refarming), el llamado a concurso para la atribución

de nuevas bandas para la prestación de servicios móviles y el establecimiento de tarifas asimétricas de interconexión y precios de referencia. Además, habilitaba a la compañía de servicios de tv satelital DirecTV a brindar acceso a internet.

Con casi un año de diferencia entre sí y luego de decenas de resoluciones ministeriales que modificaron aspectos sustanciales de la regulación, los Decretos 267/2015 y 1340/2016 terminaron de modelar el marco normativo que regiría el mandato presidencial de Mauricio Macri. El engaño oficial a la CIDH en aquella audiencia de abril de 2016 resultó evidente⁷.

Mediante reglas de pretendida instrumentalidad técnica se definieron sin debate ni acceso a la información cuestiones fundamentales que hacen a los derechos de usuarios y audiencias. En nombre de la convergencia el gobierno declaró perimida la noción de servicios audiovisuales y con ella toda consideración acerca de los derechos de amplios sectores de la población. Las concesiones a las empresas dispuestas por ambos decretos en ningún momento prevén el mejoramiento, protección o promoción del acceso y la participación para usuarios o audiencias. Ni siquiera contemplaron reglas mínimas de defensa de la competencia.

La desaparición de las fronteras que separaban telecomunicaciones de servicios de comunicación audiovisual arrasó con las previsiones que surgen del derecho internacional de los derechos humanos en cuanto a las obligaciones estatales en materia de pluralismo y diversidad. Este enorme paso hacia la tan mentada liberalización de los mercados culturales, un poco desprolijo y a las apuradas, fue el resultado de los tironeos ejercidos por los dos mayores grupos de medios y telecomunicaciones que operan en el país, Clarín y Telefónica, junto a algunos aliados circunstanciales de enorme peso global, como Turner Inc. y Carlos Slim (Telmex / América Móvil). Esta puja quedó evidenciada en una convergencia en el plano discursivo del gobierno pero que en los hechos fue habilitada para ciertos servicios y actores, mientras que otras demandas o compensaciones quedaron supeditadas a la “ley corta”⁸ que finalmente no fue aprobada.

Si bien la coincidencia entre la prédica neoliberal del gobierno macrista y las políticas impulsadas fue evidente, no existió una planificación ni un soporte de gestión pública acorde a la magnitud de los cambios impulsados. En ese sentido, a la ya mencionada fragilidad de la regulación generada por vía de decretos y resoluciones, se sumó la total desarticulación de las unidades estatales encargadas de supervisar y dar seguimiento al proceso generado. De tal modo, no se evidenciaron siquiera mínimas mejoras en las condiciones de competencia. Ni hablar de bajas en las tarifas de telefonía o abonos de TV por suscripción: con la anuencia del gobierno, las principales empresas del sector fijaron precios por encima de la inflación. El rol del Estado quedó reducido a la administración de demandas de los distintos actores, con escasa pericia técnica y una marcada tendencia a favorecer a los más poderosos.

7 Véase Loreti, D. y de Charras, D., “La precarización institucional como estrategia”, el Cohete a la Luna, 19 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.elcohetelaluna.com/la-precarizacion-institucional-como-estrategia/> Fecha de última consulta: 24 de enero de 2019.

8 El proyecto de “Ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia TICs” obtuvo media sanción del Senado en 2018 pero finalmente no fue aprobada en Diputados.

Esta realidad colisionaba con el discurso de la entonces directora de ENACOM y coordinadora de la Comisión Redactora de la nueva Ley de Comunicaciones, Silvana Myriam Giudici, quien sostenía la necesidad de generar un marco normativo que protegiera la producción nacional y local. En ese sentido, Giudici afirmó: “En un momento donde los contenidos son globalizados y donde la irrupción de las OTT y de la producción internacional tiene tanta incidencia en las preferencias de nuestro público, es importante la generación de reglas muy claras de protección de la producción nacional en el anteproyecto de ley de comunicaciones”⁹. La regulación, entre acciones y omisiones, avanzó en el sentido opuesto. La adecuación impositiva de la TV por suscripción con vínculo físico (el cable) en una potencial ley como un Servicio TIC daba por tierra con el actual aporte del 5% o 3,5% de la facturación bruta con destinos como el Instituto Nacional de Cine Artes Audiovisuales, el Instituto Nacional del Teatro, el Instituto Nacional de la Música o los subsidios a proyectos especiales de comunicación comunitaria (artículos 96 y 97 de la ley 26.522) a una magra “tasa en concepto de control, fiscalización y verificación, equivalente a cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de los ingresos totales devengados por la prestación de los Servicios de TIC, netos de los impuestos y tasas que los graven”.

La promesa oficial durante todo el periodo fue que “antes de fin de año” habría un proyecto de ley convergente. Progresivamente, cómo se verá en el capítulo 3, la opacidad y la demora en el trabajo de la comisión redactora fueron tornando ilusoria la discusión de cualquier ley. El gobierno neoliberal no quiso, no supo o no pudo reunir la capacidad política para concretar el proceso y cumplir el compromiso asumido ante la CIDH. El resultado fue el escenario soñado por los grandes conglomerados mediáticos, un país con la mejor ley de medios: la que no existe.

1.4. Y llegó la (con)fusión

La aplicación, accidentada por cierto, del régimen de multiplicidad de licencias dispuesto por la LSCA obligó a todos aquellos grupos mediáticos que sobrepasaban los límites de licencias (y no se encontraran afectados por medidas cautelares originadas en litigios judiciales) a presentar planes de adecuación. Esos planes no llegaron a aplicarse durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Con la llegada del nuevo gobierno, el destino de los planes de adecuación pendientes estuvo previsiblemente atado a los cambios de aire. La modificación normativa por decreto de necesidad y urgencia en diciembre de 2015, que afectó fundamentalmente el régimen de multiplicidad de licencias y límites a la concentración, dio como resultado que todos los planes de adecuación devinieran abstractos. A su vez, el nuevo ente regulador conformado con apenas 4 de los 7 miembros –todos oficialistas– tenía en un lugar muy prioritario de su agenda el archivo de los planes. Así, en la primera reunión de directorio de la nueva autoridad, pasaron a archivo la totalidad de los planes de adecuación sin definición. En concreto,

9 “Es importante la generación de reglas muy claras para proteger la producción nacional”, Señales, 11 de mayo de 2017. Disponible en: <https://seniales.blogspot.com/2017/05/es-importante-la-generacion-de-reglas.html> Fecha de última consulta: 24 de enero de 2019.

las propuestas de los grupos Clarín, Telefe-Telefónica, Moneta, Jorge Ricardo Nemesio, Manzano-Vila, Cadena 3 y Prisa fueron archivadas. “Dimos por terminada una etapa de presión con adecuaciones coercitivas con el objetivo de mirar hacia adelante con otro horizonte. Es dar vuelta una página de una etapa muy complicada de coerciones a las empresas periodísticas”, dijo el presidente del ENACOM, Miguel De Godoy¹⁰.

La modificación presidencial de la norma dejó al sistema de medios argentino prácticamente sin límites a la concentración y desplazó el servicio de cable a la ley de telecomunicaciones, lo cual lo eximió del control de concentración establecido por la ley audiovisual. De este modo no hubo un monitoreo o control con posterioridad a febrero de 2016, porque no constituía una preocupación del regulador.

Como contraparte, en diciembre de 2017 se comunicó la previsible fusión de Telecom Argentina S.A. (propiedad del fondo de inversiones Fintech del mexicano David Martínez) con Cablevisión Holding S.A. (propiedad en un 60% del Grupo Clarín y el 40 restante del propio Martínez). El impacto en el mercado de la fusión implicó que los grupos Clarín y Fintech reúnan al menos el 55% de las conexiones a Internet por banda ancha fija (95% en algunas zonas del norte del país), el 40% del mercado de telefonía fija, el 33% de telefonía móvil y el 39% de televisión paga (alrededor del 60% si sólo se contabiliza la TV por cable). La decisión resulta de enorme gravedad.

La autorización de la fusión generó fuertes planteos de las compañías telefónicas ante lo cual el gobierno se comprometió a avanzar en una modificación normativa que les asegurara la posibilidad de brindar televisión por suscripción con vínculo satelital. Sin embargo, lo que se esperaba que sucediera una vez más por decreto presidencial, se conoció como proyecto de ley titulado “Ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)”. El punto central de la iniciativa era habilitar a las empresas de telefonía y cable a ofrecer servicios de televisión satelital, lo que hoy no está permitido para quienes prestan otros servicios de información y comunicación. De sancionarse la ley, Telefónica y Claro, al igual que Cablevisión, podrían competir con paquetes de “cuádruple play” (telefonía fija y móvil, banda ancha y televisión por cable), tras realizar –en teoría– las inversiones en infraestructura correspondientes. Más la TV satelital, por cierto. En los fundamentos del proyecto, el Poder Ejecutivo señalaba que buscaba “promover la competencia de infraestructuras, facilitando que los prestadores de estos servicios desplieguen sus propias redes para generar mayor conectividad e inversión”. Así obligaría a los prestadores de servicios a compartir las denominadas infraestructuras pasivas: torres, postes, ductos, canalizaciones, cajas, cámaras, bastidores, armarios y cualquier otro elemento que pueda ser utilizado para desplegar, albergar o instalar cables de comunicaciones electrónicas, antenas, equipos, dispositivos, o cualquier otro recurso análogo. Y a los prestadores de servicios públicos –incluidas las cooperativas– a facilitar sus infraestructuras. La regla proponía que las contrataciones fueran objetivas, transparentes, no discriminatorias y proporcionadas. Sin embargo, en el mundo de la competencia de las

¹⁰ Véase “El Enacom archivó todos los planes de adecuación a la ley de medios”, diario La Nación, 2 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1867583-el-enacom-archivo-casi-todos-los-planes-de-adecuacion-a-la-ley-de-medios>

telecomunicaciones existen regulaciones asimétricas para que el actor preponderante no se lleve puesto al mediano o al más chico. Este proyecto con media sanción parlamentaria apuntaba a que los grandes actores de este mercado pudieran acrecentar la brecha en su favor. En nombre de una pretendida igualdad y libre concurrencia, el gobierno buscaba, una vez más, profundizar las asimetrías. Proyecto que nunca sería ley.

Mientras tanto, la única intervención en materia de control de concentración tuvo lugar a partir de la mencionada fusión Telecom – Cablevisión, que dio origen a la tercera mayor empresa por facturación de la Argentina luego de Mercado Libre e YPF, con una tasación estimada en unos 11.000 millones de dólares. El 30 de junio de 2017 las compañías informaron el compromiso de fusión. De allí en adelante se inició la evaluación regulatoria, aunque desde el primer momento se dio por conquistada la condescendencia gubernamental.

El 21 de diciembre de 2017 –mediante la resolución 5644/2017¹¹– el ENACOM autorizó la operación. Como condición para esa autorización, el ente regulador determinó que dado que al fusionarse ambas compañías superaban el límite de espectro radioeléctrico establecido por la regulación vigente (poseían 220 Mhz y el máximo es 140 Mhz), deberían devolver el excedente en un plazo de dos años (80 MHz). La resolución también dispuso que el precio minorista del servicio de Internet de banda ancha fija en aquellas localidades¹² en las que las empresas fusionadas superaran el 80% de los abonados¹³, no podía exceder la menor tarifa que el conglomerado cobrara en la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente, obligaba a compartir la infraestructura soporte en dichas ciudades en condiciones no discriminatorias a otros prestadores.

Quedaba, de todos modos, pendiente el dictamen de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) que llegó el 29 de junio de 2018, a 24 horas de cumplirse el año del anuncio de la fusión por parte de las compañías¹⁴. La CNDC comunicó que su dictamen disponía obligaciones y recomendaciones en cuatro planos: desinversión, ofertas comerciales, disponibilidad de la red y espectro¹⁵. Así estipuló que:

– La Secretaría de Comercio debe obligar a la empresa a transferir negocios de banda ancha fija en 28 localidades del interior del país donde la situación de competencia se podría ver afectada, para aprobar la fusión.

¹¹ Disponible en: [https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2017/res5644%20\(diciembre\).pdf](https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2017/res5644%20(diciembre).pdf)

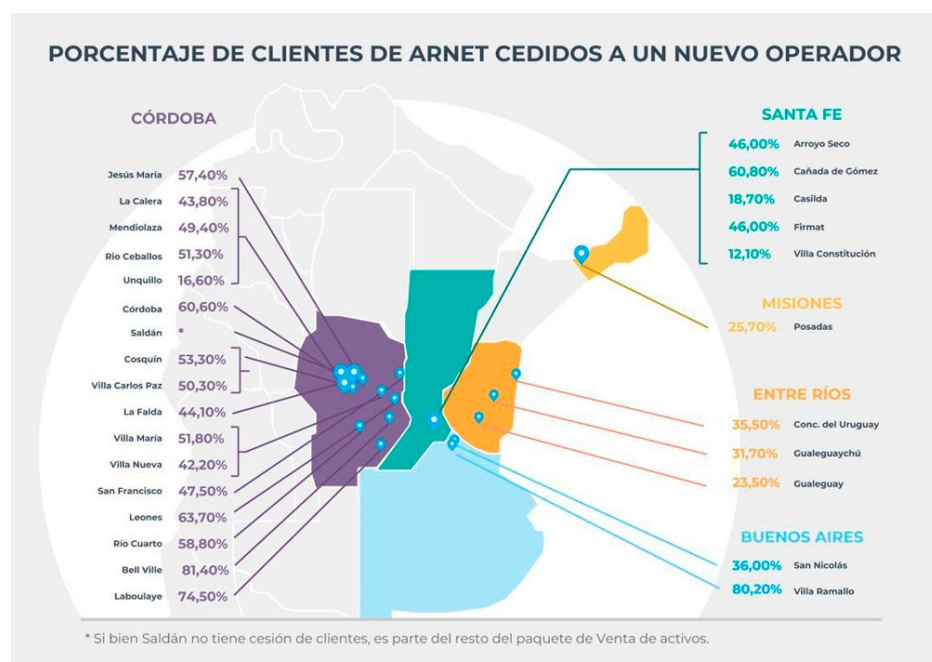
¹² De acuerdo al ANEXO I de la Resolución, las localidades son: en provincia de Buenos Aires, Baradero, San Nicolás de los Arroyos, San Pedro y Villa Ramallo. En Córdoba: Córdoba Capital, Bell Ville, Cosquín, Jesús María, La Calera, La Falda, Laboulaye, Leones, Mendiola, Río Ceballos, Río Cuarto, Saldán, San Francisco, Unquillo, Villa Carlos Paz, Villa María y Villa Nueva. En Entre Ríos: Concepción del Uruguay, Gualeguay, Gualeguaychú y San Benito. En Formosa: Formosa Capital. En Salta: Cerrillos. En Santa Fe: Arroyo Seco, Cañada de Gómez, Casilda, Esperanza, Firmat, Rafaela, San Carlos Centro, San Lorenzo, Santa Fe y Villa Constitución.

¹³ La referencia del 80% surge de un informe interno de Enacom sin sustento técnico. Véase Martín Becerra, “La gran fusión: los papeles reservados que usó el gobierno para favorecer a Clarín”, Letra P, 12 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2018-3-12-18-36-0-la-gran-fusion-los-papeles-reservados-que-uso-el-gobierno-para-favorecer-a-clarin>

¹⁴ Véase “Clarín va por todo: aprobaron la fusión entre Cablevisión y Telecom”, Diario Perfil, 29 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/aprobaron-la-fusion-entre-cablevision-y-telecom.phtml>

¹⁵ Véase “Cablevisión Telecom: será la tercera empresa en facturación de la Argentina”, El Cronista, 29 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.cronista.com/negocios/El-Gobierno-aprobo-la-fusion-Cablevision-Telecom-sera-la-tercera-empresa-en-facturacion-de-la-Argentina-20180629-0075.html>

- Debe establecerse una demora de entre seis meses y doce meses, según la región, para que la nueva compañía fusionada pueda brindar sus servicios a través de la modalidad cuádruple play.
- Telecom deberá proveer servicios mayoristas de internet residencial mediante una oferta de referencia para que otros operadores puedan prestar el servicio usando su red.
- Recomienda a la autoridad regulatoria (ENACOM) agilizar la devolución del excedente de espectro y prohibir su uso por parte de la nueva empresa.
- La fusión se aprueba con el cumplimiento de la desinversión y en el marco de todas las obligaciones y recomendaciones mencionadas.



Fuente: Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

En la difusión del dictamen la comisión aclara que “la empresa fusionada se debe desprender de 143.464 clientes de ese servicio en 28 localidades de cinco provincias: Córdoba (incluyendo la capital), Buenos Aires, Entre Ríos, Misiones (incluyendo Posadas) y Santa Fe. Esta cifra representa el 9% del total de clientes residenciales de Arnet y una facturación anual de aproximadamente 500 millones de pesos. El proceso de certificación de la cartera de clientes transferidos fue realizado por la consultora Deloitte (...) Esa

cartera de clientes es vendida a una empresa que ingresará como nuevo operador en esos mercados. Telecom tendrá la obligación de arrendarle su infraestructura para que pueda desplegar su propia red de fibra, brindarle el servicio mayorista y permitirle el uso de la marca ARNET. Todo ello durante un periodo de tiempo suficiente como para que el nuevo operador pueda realizar inversiones que le permitan consolidar su posición en esos mercados”¹⁶.

Una de las novedades que presentó el dictamen de la CNDC fue la expansión de una localidad de Coronel Pringles, Provincia de Buenos Aires y otras localidades de la Patagonia bajo el nombre comercial Universo.net¹⁷ que adquirió la cartera que Telecom¹⁸ debió resignar, con una facturación anual estimada en 500 millones de pesos.

I.5. Los dueños del papel

El 19 de diciembre de 2018, el Congreso Nacional sancionó la ley 27.498. El texto es muy breve y su eje principal reside en la derogación de ocho artículos de la ley 26.736, que había sido sancionada en el año 2011 y declaraba de interés público la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa y papel para diarios. De este modo quedó virtualmente desregulada la actividad y se facilitó así la re-oligopolización de este mercado que cuenta con una sola empresa en el país que produce papel para imprimir periódicos: Papel Prensa S.A. La misma es propiedad de los diarios Clarín y La Nación, y, en una proporción menor, del Estado Nacional con acciones clase B sin los mismos derechos políticos como accionista. Ambos grupos editoriales lideran el mercado de ventas en el país desde hace más de tres décadas. La ley anterior fijaba criterios de equidad de precios y de condiciones de entrega independientemente del volumen de compra para no perjudicar a los medios más chicos, así como la prevalencia de la atención del mercado interno. Con esta reforma normativa, el precio del papel podrá ser fijado libremente por la empresa, no tendrán la obligación de vender ante una solicitud de competidores aun cuando tengan stock para hacerlo, ni deberán garantizar igualdad de precios para distintos compradores.

Por lo tanto, toda persona o sociedad con o sin fines de lucro que edite un medio gráfico que no sea propiedad de los grupos dueños de Papel Prensa verá dificultado el acceso a este insumo básico y su continuidad se pondrá en riesgo. Así, la nueva ley establece un marco regulatorio que restringe la libertad de imprenta para quienes no

¹⁶ La difusión y el texto completo del dictamen pueden consultarse en: “La CNDC ordena venta de activos en banda ancha fija e impone obligaciones a Telecom”, 29 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-cndc-ordena-venta-de-activos-en-banda-ancha-fija-e-impone-obligaciones-telecom/>

¹⁷ “El Grupo Valentini, dedicado al negocio de los medios de comunicación y de la conectividad, es el nuevo dueño de 143.000 clientes. Propietario de un diario en Coronel Pringles, también brinda servicios de televisión por cable en Sierra de la Ventana, y banda ancha en Buenos Aires, Río Negro, Neuquén y Chubut a través de la compañía RELTID CV (...) Es la sociedad identificada como Universo NET en la resolución de la comisión. También posee operaciones en Chile y en España”. Véase “Telecom-Cablevisión: exigencias, la expansión de un desconocido y las fuertes multas”, en iProfesional, 29 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/notas/270793-internet-frecuencias-cable-banda-ancha-tv-telecomunicaciones-ejecutivo-estrategia-consumidor-competencia-espectro-dictamen-fusion-Telecom-Cablevision-exigencias-la-expansion-de-un-desconocido-y-fuertes-multas>

¹⁸ Los ingresos de Telecom en el primer trimestre de 2018 ascendieron a los \$30.000 millones, según el balance. Y de ese total, más de \$7.100 millones correspondieron al negocio de la banda ancha (sumados los clientes de Arnet y los de Fibertel). “Telecom-Cablevisión: exigencias, la expansión de un desconocido y las fuertes multas”, iProfesional, 29 de junio de 2018 (op. cit)

producen papel ni pueden importarlo. La disposición es claramente contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que en su artículo 13 inciso 3 afirma: “No se puede restringir el derecho de expresión por vía 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”.

Es claro que generar las condiciones para la conformación de un oligopolio en la provisión de papel o pasta de celulosa encuadra de modo taxativo en esta hipótesis vedada por la CADH.

De acuerdo con los datos brindados por la propia empresa, Papel Prensa fabrica alrededor de 175 mil toneladas por año y el consumo de todos los diarios del país supera los 220 mil. El 71% de ese insumo es utilizado por Clarín y La Nación, quienes también deciden cómo se asigna el 29% restante, a repartir entre más de 150 diarios de todo el país que hasta el año 2011 debían pagar un precio diferencial, hasta 20% mayor que el que abonaban los dos socios de la compañía. De lo contrario deben recurrir al papel importado, por vía directa si tienen suficiente liquidez como para acceder a grandes volúmenes o a través de intermediarios que venden el insumo, ya sea de origen nacional o extranjero, en menores cantidades pero a un precio mayor por tonelada. La derogación de gran parte del articulado vuelve las cosas a su estado anterior, o aún peor, porque sólo permite establecer condiciones más favorables y equiparadas a los accionistas por compra en volumen, cosa que los medios pequeños o de aparición semanal jamás podrán enfrentar, dado lo elevado del umbral económico.

1.6. Otro embate: la intervención en la Defensoría del Público

La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual fue creada por la LSCA y comenzó sus funciones a fines del año 2012 cuando el Congreso aprobó la designación de la primera defensora de las audiencias de radio y televisión, la periodista y docente universitaria Cynthia Ottaviano, quien desarrolló su tarea al frente del organismo durante cuatro años. Desde noviembre de 2016 la Defensoría estuvo acéfala y funcionó con una firma delegada a una directora perteneciente al organismo desde su creación.

Entre las principales líneas de trabajo que desarrolló el organismo durante sus primeros 6 años¹⁹ podemos mencionar las medidas para fortalecer a los sectores históricamente postergados; el trabajo por el derecho a la comunicación de personas con discapacidad, de niños, niñas y adolescentes y la promoción de la equidad y diversidad de géneros convocando a todos los medios del sector; el monitoreo de noticieros de TV abierta de CABA; las capacitaciones federales destinadas a audiencias, periodistas y

19 Para ampliar sobre este tema ver De Charras, D. (2019, 10 de junio). “La Defensoría del Público y el derecho humano a la comunicación”, diario Perfil. Recuperado el 10 de abril de 2020 de <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/defensoria-del-publico-y-el-derecho-humano-a-la-comunicacion-columna-diego-de-charras.phtml?rd=1&rd=1>

medios y la celebración de audiencias públicas mandatadas por ley.

En septiembre de 2018 la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual y las TIC designó a Emilio Alonso como encargado transitorio de la Defensoría, con el argumento de preparar el proceso de designación de la nueva titularidad. Sin embargo, esa intervención se extendió hasta el final del gobierno de Cambiemos y recién con la nueva conformación de la Comisión Bicameral en 2020 se nombró a una nueva defensora, Miriam Lewin.

Tanto la designación de Emilio Alonso como su gestión recibieron fuertes cuestionamientos. En primer lugar, el nombramiento se realizó sin que los antecedentes del candidato fueran presentados por el oficialismo de Cambiemos y sin plantear el tema en el orden del día previamente. Por otra parte, a un año de la intervención de Alonso, organizaciones de la sociedad civil, redes y asociaciones de medios comunitarios y universitarios e investigadores acompañaron el reclamo de los y las trabajadoras del organismo por el nombramiento de un/a defensor/a y el diagnóstico sobre la intervención de Alonso. Entre las principales denuncias planteadas a la Comisión Bicameral²⁰ se destacan el desplazamiento de directores; maltrato, hostigamiento y persecución política a empleados y empleadas; la parálisis del trabajo de todas las áreas, vaciando de contenido al organismo; y el abandono de convocatorias a audiencias públicas.

De esta forma, luego de 6 años durante los cuales se había creado y puesto en marcha un organismo público desde cero –el primero en el país y en el mundo en su tipo y que fue tomado como modelo en otras latitudes–, la intervención producida en 2018 intentó desdibujar el rol de la Defensoría y vaciar las funciones que cumplía y que habían sido sostenidas por el esfuerzo de sus trabajadores y trabajadoras.

1.7. Futuro por pasado²¹

Como veremos en las páginas que siguen, con el telón de fondo de una LSCA herida de muerte en el inicio del gobierno de Macri y con el debate por la nueva “ley de la convergencia” prometido y postergado de manera sucesiva, el diagnóstico de las distintas áreas que conforman el mapa de la comunicación mostró retrocesos preocupantes que se sumaron a las históricas asignaturas pendientes de nuestro país en la materia.

En el capítulo 2, Damián Loreti analiza los numerosos decretos firmados por Macri a días de asumir, que modificaron los límites a la concentración, la redefinición de los servicios audiovisuales de pago y la creación de un nuevo organismo de aplicación gubernamental, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), entre muchas otras medidas. Este minucioso análisis fue realizado a la luz de los estándares

20 Ver “CELS y otras organizaciones de Argentina denuncian irregularidades en Defensoría del Público y piden remoción de su interventor”, Observacom, 15 de octubre de 2019. Recuperado el 1 de agosto de 2020 de <https://www.observacom.org/cels-y-otras-organizaciones-de-argentina-denuncian-irregularidades-en-defensoria-del-publico-y-piden-remocion-de-su-interventor/>

21 Apenas confirmados los resultados electorales de 2015 que dieron el triunfo a la Alianza Cambiemos, la flamante gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal sostuvo “hoy cambiamos futuro por pasado”, aunque inmediatamente se corrigió y rectificó: “pasado por futuro”. La afirmación original tenía, sin dudas, mayor carga de verdad. Véase “Vidal: ‘Cambiamos futuro por pasado’”, 25 de octubre de 2015, en Página/12, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-284669-2015-10-25.html>

internacionales de derechos humanos en materia de libertad de expresión. Como cierre, el capítulo da cuenta del Decreto 1340/2016, que culmina el primer año del gobierno macrista, marcando a fuego los cambios introducidos a las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y Argentina Digital, que signaron el rumbo de esta administración.

La justificación de estos decretos fue amparada discursivamente en su transitoriedad, ya que se elaboraría una nueva “ley convergente” que reemplazaría las dos leyes vigentes –aunque ya desguazadas– del sector. Daniel Badenes y Luis Lozano analizan la Comisión Redactora creada para tal fin y su accionar en el capítulo 3: simulacros de participación a través de mecanismos poco plurales y diversos. Los magros resultados, como la elaboración de 17 principios para una ley de comunicaciones convergentes y el texto que presentó uno de los integrantes de la comisión como fruto del trabajo realizado no llegaron nunca a convertirse en el proyecto de ley prometido para que sea tratado en el Congreso.

La situación de los actores no lucrativos de la comunicación también mostró regresividades, tal como analizan María Soledad Segura y equipo en el capítulo 4, por un lado, y Larisa Kejval, Dolores Guichandut y Eliana Maffullo en el capítulo 5, por otro lado, donde presentan los principales resultados del relevamiento de la Red Interuniversitaria de Comunicación Comunitaria, Alternativa y Popular (RICCAP). Tras numerosos avances en los años previos (aunque también con muchas cuentas pendientes) en cuanto a su reconocimiento legal, participación en los nuevos organismos creados, reserva de espectro y fuentes de financiamiento como el Fondo de Fomento Concursable de Comunicación Audiovisual (FOMECA), el macrismo llevó estas conquistas a la mínima expresión, al tiempo que habilitaba una mayor concentración de la propiedad de los prestadores privado-comerciales.

Entre 2015 y 2019 también se desfinanciaron la mayoría de los planes y programas estatales que estaban en implementación, como el desarrollo de la Televisión Digital Abierta (TDA) y la entrega de netbooks a través de Conectar Igualdad (que pasó a denominarse “Aprender Conectados” en 2018 y redujo la entrega de dispositivos a estudiantes y docentes); una de las pocas excepciones fue la continuidad de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO). Sin embargo, la industria satelital no corrió la misma suerte: uno de los grandes avances del periodo anterior había sido la construcción y operación de satélites de telecomunicaciones por primera vez en el país, con la puesta en servicio del ARSAT-1 y ARSAT-2. En el capítulo 6, Mariela Baladron y Diego Rossi analizan el fuerte impacto que significó la política de “cielos abiertos” impulsada desde 2016, que habilitó el ingreso de operadores extranjeros en detrimento de los satélites argentinos, poniendo en jaque la política de soberanía satelital en curso. A ello se sumó la suspensión de la construcción del satélite ARSAT-3 y el incumplimiento del plan trazado por la Ley 27208 de Desarrollo de la Industria Satelital, que preveía una proyección del país en este sector.

Los medios de gestión estatal fueron parte de la misma línea de llevar lo público a la mínima expresión. En el capítulo 7, Alejandro Linares y Andrea Mallimaci recorren

los cambios en la gestión institucional de Radio y Televisión Argentina (RTA SE) y las señales creadas en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. El discurso de “austeridad” fue erigido como justificación para su desfinanciamiento, cuyos recortes también alcanzaron a sus trabajadores con paritaria cero en periodos de alta inflación. Las consecuencias de estas políticas se evidenciaron en una pantalla con menos ficción, sin Fútbol para Todos y pérdida de audiencia. El eslogan “todas las voces” tampoco se trasladó a la reducida producción informativa de los medios públicos, de claro tinte oficialista.

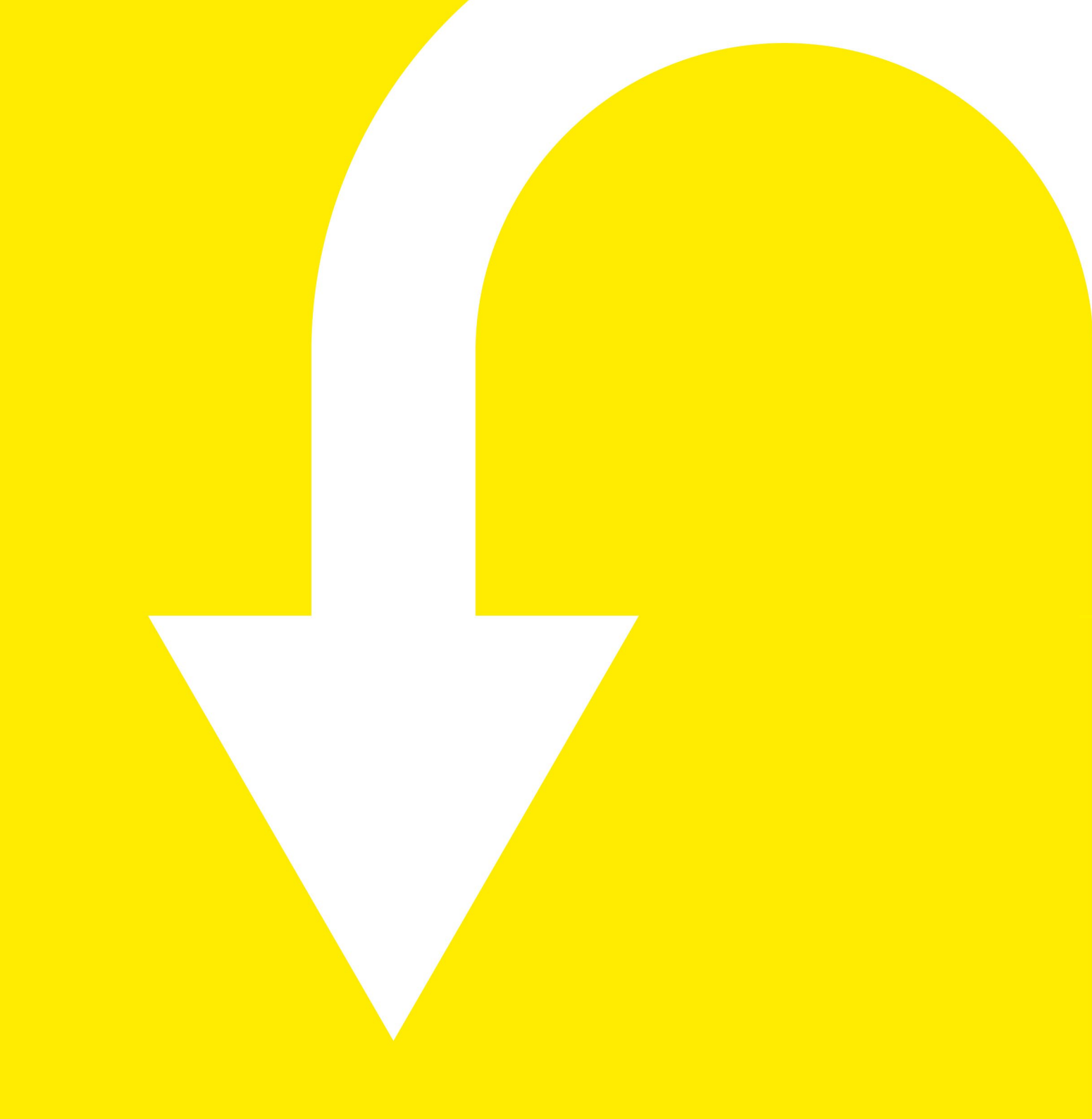
La crisis de arrastre de la actividad periodística, con la merma de los ingresos publicitarios de los medios frente a jugadores globales over-the-top como Facebook y Google, por mencionar algunos, se vio agravada por la crisis económica del gobierno de Macri y sus renovadas formas de hostilidad hacia trabajadores y trabajadoras de la información y la cultura. En el capítulo 8, Mariana Baranchuk y Alejandro Cánepa registran y evidencian las particularidades del periodo 2015-2019, en el que se conjugaron el desguace de las iniciativas de fomento a la producción audiovisual junto al ahogo de algunos medios específicos a través del retiro de la pauta oficial y la persecución judicial.

En el capítulo 9, Martín Bustamante, Diego de Charras, María Clara Güida, Damián Loreti y Luis Lozano realizan un análisis comparativo de los distintos proyectos sobre publicidad oficial que fueron unificados y cuyo texto obtuvo media sanción en el Senado pero finalmente no fue tratado en Diputados. Allí identifican los temas que quedaron fuera del proyecto y los aportes que tampoco fueron atendidos durante el debate en las comisiones, lo que dio como resultado un texto muy similar a la Resolución 247 E-2016 del Poder Ejecutivo. Además, analizan dicho proyecto de ley a la luz de los estándares de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH sobre publicidad oficial. Si bien una ley en la materia es una deuda de larga data que tampoco fue saldada en este periodo, la aprobación de dicho proyecto hubiese sido un avance muy limitado.

Wanda Fraiman analiza en el capítulo 10 el recorrido histórico que llevó a la sanción de la necesaria y demorada Ley de Acceso a la Información Pública, aprobada en 2016. Si bien se trata de un gran avance, persisten muchas incertezas sobre su implementación; por ejemplo, haber unificado por decreto, a poco de sancionada la ley, su autoridad de aplicación junto a la de la Ley de Protección de Datos Personales, entre otras cuestiones.

Por último, Gustavo Bulla analiza el programa Fútbol para Todos en el capítulo 11, desde su creación en 2009 hasta su eliminación durante el macrismo, en contradicción con la promesa realizada durante la campaña presidencial de que continuaría. Los datos explican el retorno del lucrativo negocio de los derechos de transmisión de este deporte para unos pocos en detrimento de los derechos de las audiencias.

Finalmente, vale señalar que la mayor parte de las definiciones del macrismo en torno a las políticas audiovisual y de telecomunicaciones sucedieron en el primer año de gobierno. Buena parte de los capítulos de este libro fueron escribiéndose al calor de los acontecimientos.



CAPÍTULO 2

Cambios 2016: el Decreto 267, ENACOM y después

Cambios 2016: el Decreto 267, ENACOM y después

De manera inmediata luego de su llegada al gobierno, el 10 de diciembre de 2015, la administración de Mauricio Macri avanzó en desmontar instituciones y reglas consagradas en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522). Durante todo el primer año de gestión el Ejecutivo sentó las bases de una política construida a partir de disposiciones transitorias: decretos de necesidad y urgencia, decretos simples y resoluciones complementarias. La precariedad de ese entramado regulatorio no fue obstáculo para que el gobierno impulsara a partir de allí la intervención de instituciones conformadas democráticamente y dispusiera la remoción de sus miembros mediante procesos irregulares. Recurrió, inclusive, a la utilización de la herramienta penal para imponer decisiones opuestas a los estándares de derechos humanos que habían guiado las discusiones públicas y la conformación del marco regulatorio comunicacional entre 2009 y 2015. Todo esto al amparo de una retórica sostenida ante los máximos organismos del sistema interamericano que prometía la inminente discusión de una nueva ley, respetuosa de los estándares de libertad de expresión.

Como bien describen otros capítulos de este libro, esa discusión nunca existió ni mucho menos llegó a plasmarse en un proyecto concreto. En su lugar primó el modelo de generación de reglas sin discusión pública, basadas en demandas de distintos actores preponderantes en los mercados de medios y telecomunicaciones.

1. La afectación de la autonomía de los órganos encargados de la aplicación de leyes sobre servicios audiovisuales. El decreto de necesidad y urgencia 13/2015 y la duplicación de competencias.

El 10 de diciembre de 2015, el gobierno decidió por decreto de necesidad y urgencia (decreto 13/15) una modificación a la ley de ministerios del Poder Ejecutivo Nacional y ubicó a la Autoridad de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) dentro del organigrama de un nuevo “Ministerio de Comunicaciones”.

El decreto 13/2015 y la definición de las competencias del nuevo Ministerio de Comunicaciones incidieron en la autarquía de la AFSCA. La ley 26.522 le había asegurado a ese órgano administrativo, en tanto autoridad de aplicación, las características de “descentralizado y autárquico”¹.

Estos atributos de descentralización y autarquía le permiten al órgano administrativo, entre otras cuestiones: a) tener una personalidad jurídica propia, esto es, poder actuar por sí mismo, en nombre propio, estando en juicio como actores o demandados; b) contar con una asignación legal de recursos; c) tener capacidad de administrarse a sí

¹ Ver artículo 10 de la ley 26.522: “Autoridad de aplicación. Créase como organismo descentralizado y autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, como autoridad de aplicación de la presente ley”.

mismo y, por esa misma razón, contar con competencia específica para resolver todos los problemas que plantee la actuación del ente, sin tener que recurrir a la administración central más que en los casos expresamente previstos por sus estatutos.

El decreto 13/2015 señala, en el art. 23 decies, apartado 4, que el Ministerio de Comunicaciones ejercerá “funciones de Autoridad de Aplicación de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades de su competencia”, entre las cuales se encuentran los servicios audiovisuales. También los apartados 6, 7 y 8, hacen referencias a competencias del Ministerio de Comunicaciones que están reservadas a la AFSCA –de acuerdo a la ley 26.522²–, vinculadas, por ejemplo, a “supervisar los organismos y entes de control de los prestadores de los servicios en el área de su competencia” (apartado 6), o la capacidad para “la elaboración de normas de regulación de las licencias, autorizaciones, permisos o registros de servicios del área de su competencia” (apartado 7) o la de “ejercer, en el ámbito de su competencia, facultades de contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de los prestadores de servicios en el área de su competencia” (apartado 8).

En rigor, entonces, lo que habilitó de manera directa el Ejecutivo por medio del decreto fue la modificación de hecho de las competencias que la ley 26.522 reservaba para la AFSCA, al señalar que esas competencias son también propias –ahora– del Ministerio de Comunicaciones. La gama de tensiones o discusiones sobre qué órgano tiene competencias para el cumplimiento de funciones concretas en materia de servicios de comunicación audiovisual o quién debe resolver esas tensiones o conflictos provoca en los hechos una modificación de las características de autarquía que la ley le aseguró al órgano de aplicación de la ley de servicios audiovisuales.

La competencia de un órgano está definida, de acuerdo a la ley de procedimientos administrativos, por lo que fija la Constitución Nacional y las leyes y por los reglamentos que se dicten en consecuencia de aquellas³. Es decir, la competencia de un órgano definida por ley está por encima de aquellas que fijen decretos o reglamentos del Poder Ejecutivo Nacional. Es conveniente advertir que la propia ley de procedimientos administrativos establece que el ejercicio de la competencia de un órgano es una obligación improrrogable. Salvo que existan supuestos de “delegación” o “sustitución” expresamente autorizados, cuestión que el decreto 13/15 no explicita, así como tampoco podría hacerlo, por la jerarquía de la ley frente a un decreto de necesidad y urgencia. Lo que sí existe, pareciera, es una duplicación de competencias.

Más allá de lo expuesto, la propia ley de procedimientos administrativos establece que aquellos conflictos de competencia que se den dentro de los órganos que integran la administración pública, deberán ser resueltos por el propio Poder Ejecutivo, y en caso de que los conflictos ocurran dentro del organigrama de un mismo ministerio (recordemos que la AFSCA ahora integra el organigrama del Ministerio de Comunicaciones), serán

resueltos por el Ministro⁴. Es decir que es la misma autoridad administrativa a la cual el decreto le atribuye competencias duplicadas con el AFSCA la que podrá resolver los conflictos de competencia que se susciten.

En todo caso, lo que nos interesa marcar es que el Ejecutivo modificó la ubicación de la AFSCA en el organigrama de la administración pública nacional y duplicó las competencias que están atribuidas a ese órgano autárquico por una ley del Poder Legislativo, lo cual genera una serie posible de tensiones, discusiones y conflictos que en definitiva serán resueltos por el Ministerio recién creado. La consecuencia entonces del es la supresión de la autarquía del órgano de aplicación de la ley de medios, lo cual pone en riesgo también la independencia y capacidad técnica de la autoridad de aplicación de la ley de servicios audiovisuales.

Por lo tanto, el decreto de necesidad y urgencia 13/2015 modificó la característica central de autarquía, definida por ley, de la autoridad encargada del cumplimiento de la LSCA, lo que implica una interferencia negativa del Poder Ejecutivo Nacional en los marcos regulatorios de protección de la libertad de expresión establecidos por ley. Hay más. Días después de la promulgación del decreto, el gobierno nacional decidió intervenir el organismo.

2. La intervención de la AFSCA y la remoción de los directores por fuera del procedimiento establecido por la ley 26.522

El 23 de diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo Nacional comunicó el decreto 236/15 por el que decidió la intervención y remoción del directorio de la AFSCA, órgano de aplicación de la LSCA. El decreto, en los hechos, intenta brindar una cobertura de aparente legalidad a una medida de naturaleza política como es la de desplazar a las autoridades con mandato vigente y plazo pendiente por no ser funcionales políticamente al nuevo gobierno.

En rigor, se afecta la LSCA que indica de manera precisa cómo se organiza la administración de la AFSCA, los mecanismos de designación e integración de su directorio y del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, así como los procedimientos de remoción. Veamos.

La LSCA en su art. 14 establece como ámbito de conducción y administración de la AFSCA un directorio conformado por siete miembros. El artículo 14 sostiene al respecto: “Directorio. La conducción y administración de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual será ejercida por un directorio integrado por siete (7) miembros nombrados por el Poder Ejecutivo nacional. El directorio estará conformado por un (1) presidente y un (1) director designados por el Poder Ejecutivo nacional; tres (3) directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamenta-

2 Nos remitimos a las funciones de la AFSCA, reguladas en el artículo 12 de la ley 26.522.

3 Cfr. Ley 19.549, artículo 3: “La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieren expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario”.

4 Cfr. Ley 19.549, artículo 4: “El poder ejecutivo resolverá las cuestiones de competencia que se susciten entre los Ministros y las que se plantean entre autoridades, organismos o entes autárquicos que desarrollen su actividad en sede de diferentes Ministerios. Los titulares de éstos resolverán las que se planteen entre autoridades, organismos o entes autárquicos que actúen en la esfera de sus respectivos Departamentos de Estado”.

rios, correspondiendo uno (1) a la mayoría o primer minoría, uno (1) a la segunda minoría y uno (1) a la tercer minoría parlamentarias; dos (2) directores a propuesta del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales”.

A través del artículo 15 se crea el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, el cual se integra conforme el artículo 16 de la siguiente manera: “Integración del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Los integrantes del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual serán designados por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta de los sectores y jurisdicciones en el número que a continuación se detallan: a) Un (1) representante de cada una de las provincias y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicha representación se corresponderá con la máxima autoridad política provincial en la materia; b) Tres (3) representantes por las entidades que agrupen a los prestadores privados de carácter comercial; c) Tres (3) representantes por las entidades que agrupen a los prestadores sin fines de lucro; d) Un (1) representante de las emisoras de las universidades nacionales; e) Un (1) representante de las universidades nacionales que tengan facultades o carreras de comunicación; f) Un (1) representante de los medios públicos de todos los ámbitos y jurisdicciones; g) Tres (3) representantes de las entidades sindicales de los trabajadores de los medios de comunicación; h) Un (1) representante de las sociedades gestoras de derechos; i) Un (1) representante por los Pueblos Originarios reconocidos ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Los representantes designados durarán dos (2) años en su función, se desempeñarán en forma honoraria y podrán ser sustituidos o removidos por el Poder Ejecutivo nacional a solicitud expresa de la misma entidad que los propuso. De entre sus miembros elegirán un (1) presidente y un (1) vicepresidente, cargos que durarán dos (2) años pudiendo ser reelegidos, en caso de que sean designados nuevamente. El Consejo Federal de Comunicación Audiovisual se reunirá, como mínimo, cada seis (6) meses o extraordinariamente a solicitud, de al menos el veinticinco por ciento (25%) de sus miembros. El quórum se conformará, tanto en convocatorias ordinarias como extraordinarias, con la mayoría absoluta del total de sus miembros”.

Del mismo modo, en el inciso n) del artículo 15, se incluyen entre las facultades del Consejo: “Proponer para su nombramiento por parte del Poder Ejecutivo nacional, dos (2) directores de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales”.

Asimismo, el inciso ñ) determina entre sus misiones y funciones: “Proponer para su nombramiento por parte del Poder Ejecutivo nacional, dos (2) directores de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales”.

El artículo 14 de la LSCA determina claramente que “el presidente y los directores durarán en sus cargos cuatro (4) años y podrán ser reelegidos por un periodo. La confor-

mación del directorio se efectuará dentro de los dos (2) años anteriores a la finalización del mandato del titular del Poder Ejecutivo nacional, debiendo existir dos (2) años de diferencia entre el inicio del mandato de los directores y del Poder Ejecutivo nacional”.

A su vez, el mismo artículo 14 sostiene que “el presidente y los directores sólo podrán ser removidos de sus cargos por incumplimiento o mal desempeño de sus funciones o por estar incurrido en las incompatibilidades previstas por la ley 25.188. La remoción deberá ser aprobada por los dos tercios (2/3) del total de los integrantes del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, mediante un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa, debiendo la resolución que se adopta al respecto estar debidamente fundada en las causales antes previstas”.

La medida de intervención definida en el decreto 236/15 al designar como interventor de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual a Agustín Garzón, agregó que cesan “en sus funciones los miembros del Directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual” (art. 3 del mencionado decreto). Esto implica, como adelantamos, la remoción de un directorio representativo de siete personas, con participación de usuarios y bloques parlamentarios, además de trabajadores, trabajadoras y representantes de las universidades⁵.

A la vez, tal como señalaron distintos medios de comunicación el mismo día 23 de diciembre de 2015, en la AFSCA se designó como interventor “a un ex legislador porteño, coordinador de Profesionales Pro y cercano al jefe de Gabinete, Marcos Peña”⁶.

También, la medida anula las funciones del Consejo Federal de Comunicación -integrado por representantes de los gobiernos provinciales, los medios públicos, privados y sin fines de lucro, las universidades, las gestoras de derechos, trabajadores organizados del sector y pueblos originarios- que de manera precisa establece la ley 26.522 antes citada.

3. La incompatibilidad de los decretos de necesidad y urgencia 13/2015 y del decreto 236/2015 con los estándares del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Para evaluar el impacto de las medidas reseñadas es necesario en primer lugar tener en cuenta -tal como lo afirmaron los cuatro relatores de libertad de expresión en la Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión sobre Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión-, que “la regulación de los medios de comunicación con el propósito de promover la diversidad, incluyendo la viabilidad de los medios públicos, es legítima sólo si es implementada por un órgano que se encuentre

⁵ El artículo 14 de la ley 26.522 establece que “El directorio estará conformado por un (1) presidente y un (1) director designados por el Poder Ejecutivo nacional; tres (3) directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo uno (1) a la mayoría o primer minoría, uno (1) a la segunda minoría y uno (1) a la tercer minoría parlamentarias; dos (2) directores a propuesta del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales.”

⁶ Ver Diario La Nación, 23 de diciembre de 2015 “Quién es Agustín Garzón, el interventor de la AFSCA que ocupará el cargo de Martín Sabbatella”, en <http://www.lanacion.com.ar/1856716- quien-es-agustin-garzon-el-interventor-de-la-afsca-que-ocupara-el-lugar-de-martin-sabbatella>

protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos”⁷.

En el mismo sentido, el documento “Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su párrafo 51 agregó que “dada la importancia de las funciones que deben cumplir, es fundamental que los órganos encargados de aplicar políticas y fiscalizar el cumplimiento de la regulación en materia de radiodifusión sean independientes, tanto de la influencia del poder político como de los intereses de los grupos económicos”⁸. La existencia de una supervisión de las decisiones administrativas del órgano por parte de un Ministerio, como establece el decreto 13/2015, resulta incompatible con las exigencias del sistema interamericano en este punto.

En segundo lugar, la medida de intervención también es incompatible con los estándares establecidos por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA con relación a los procedimientos de designación y remoción de los integrantes de autoridades de aplicación de leyes de servicios de comunicación audiovisual. El Informe anual del año 2009 de la Relatoría Especial, a cargo por entonces de Catalina Botero Marino, señala que respecto de “la autoridad de aplicación y fiscalización [de leyes de comunicación audiovisual] es conveniente prever plazos fijos de duración de los mandatos que no coincidan con los plazos de duración de los mandatos de quien participa en su designación y que se contemplen renovaciones parciales escalonadas de sus miembros. Asimismo, deberían preverse mecanismos de remoción de los integrantes que sean transparentes, que sólo procedan ante faltas muy graves previamente establecidas en la ley, y que aseguren el debido proceso, en especial, la revisión judicial, para evitar que se utilicen de modo arbitrario o como represalia ante decisiones adoptadas”⁹.

La medida de intervención dispuesta no contempla estos estándares fijados para asegurar que la autoridad de aplicación y fiscalización en materia de radiodifusión no esté sometida a injerencias políticas del gobierno ni del sector privado vinculado a la radiodifusión. En realidad, “las medidas que se adopten deben tender a garantizar la independencia y la legitimidad de los órganos de aplicación de leyes de servicios audiovisuales y evaluarse en función de la necesidad de consolidar “suficientes garantías funcionales, orgánicas y administrativas” para que estos órganos de aplicación no obedezcan “ni a los imperativos de las mayorías políticas eventuales ni a los intereses de los grupos económicos”¹⁰.

7 En Ámsterdam, los días 7 y 8 de diciembre de 2007 sesionaron el Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), el Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE), la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CADHP) y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), bajo los auspicios de Artículo 19 y la organización Campaña Global para la Libre Expresión (Global Campaign for Free Expression) y asistidos por el Instituto para el Derecho de la Información (Institute for Information Law – IviR), Universidad de Ámsterdam. Como resultado de esas sesiones, los relatores suscribieron la citada Declaración Conjunta. Disponible en www.osce.org

8 Ver CIDH, Relatoría de Libertad de Expresión, “Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente”, año 2010, párrafo 51.

9 Ver CIDH, Relatoría para la libertad de expresión, Informe Anual 2009, párrafo 53, página 410, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>

10 Ver, CIDH, Relatoría para la libertad de expresión, Informe citado, párrafo 52.

En tercer lugar, la medida de intervención de la autoridad de aplicación de la LSCA afecta las garantías mínimas de debido proceso. En toda decisión que involucre el desplazamiento de funcionarios públicos, éstos se encuentran necesariamente protegidos por las garantías mínimas del debido proceso, previstas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). La Corte IDH, ya en el caso Baena c. Panamá, del año 2001, consolidó este estándar. Allí dijo que “si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Para la Corte IDH “esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes (...) Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”¹¹.

Si bien la Corte IDH desarrolló este estándar desde una perspectiva de protección de los derechos de las personas a contar con garantías mínimas en clave procesal, es posible considerar la relación que existe entre estas garantías y aquellas del tipo institucional para asegurar el funcionamiento de los órganos de aplicación de servicios audiovisuales, tal como fuera señalado por la Relatoría de libertad de expresión. En lo que sigue volveremos sobre los hechos que se sucedieron luego del dictado del decreto de intervención del AFSCA, en tanto, las decisiones del gobierno nacional agravaron la afectación de los estándares en materia de protección de la libertad de expresión y el derecho a la comunicación.

4. La utilización de las herramientas penales para implementar la intervención del órgano de aplicación de la LSCA.

El miércoles 23 de diciembre de 2015, la sede de la AFSCA amaneció rodeada de fuerzas de seguridad, sin que hubiera orden o causa, dado que el decreto no había sido aún publicado en el Boletín Oficial ni hubo notificación alguna de la autoridad de aplicación hasta las 10.30 de la mañana.

Agustín Garzón, el interventor designado por el Ministro de Comunicaciones Oscar

11 Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrafos 124, 125 y 127.

Aguad, presentó una denuncia penal en contra del titular del directorio de la AFSCA, Martín Sabbatella, por incumplimiento de los deberes de funcionario público. El día 24 de diciembre de 2015, el juez federal Julián Ercolini ordenó el desplazamiento de todas las autoridades del organismo, a través de una resolución en la que consideró que “no posee jurisdicción para realizar una evaluación del contenido jurídico-político del decreto mencionado, ni decidir sobre ello”, cuestión que se estaba tratando en un juzgado contencioso administrativo federal. Luego de esta lisa y llana admisión, se arrogó el imperio que no tenía y decidió el desalojo¹².

El juez federal no describió cuál sería el delito investigado, exclusiva causa que justificaría la intervención de un magistrado con competencia penal. Su única fundamentación para ordenar el allanamiento y desalojo del edificio de la AFSCA fue “asegurar y preservar” los bienes muebles e inmuebles y la documentación del organismo. Tampoco explicó en su resolución por qué estarían en riesgo esos bienes bajo la autoridad de quienes fueron designados siguiendo los mecanismos legales vigentes.

5. La disolución de los órganos de regulación de los servicios audiovisuales de la ley 26.522 por medio del decreto de necesidad y urgencia 267/2015. La creación por decreto de un nuevo órgano. La modificación de los mecanismos de designación, integración y remoción.

El decreto de necesidad y urgencia 267/2015, promulgado el 29 de diciembre de 2015, resolvió, lisa y llanamente, la disolución de los órganos de aplicación de la ley 26.522, como la AFSCA y el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Creó un nuevo órgano, sin ningún tipo de exigencia al Poder Ejecutivo Nacional para la designación, integración y remoción de sus integrantes, lo cual significa la eliminación de garantías básicas que aseguren la autonomía o independencia de esas autoridades en la aplicación de la regulación sobre servicios audiovisuales.

El decreto dispone la creación del nuevo organismo, al cual denomina Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), bajo la órbita del Poder Ejecutivo. De acuerdo con el artículo 24 del decreto 267, el ENACOM está compuesto por un presidente/a y tres directores/as, todos nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional, y tres directores/as propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de las Comunicación Audiovisual, las tecnologías de las telecomunicaciones y la digitalización, que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo uno a la mayoría o primera minoría, uno a la segunda minoría y uno a la tercera minoría parlamentarias. Al estar de receso el Congreso Nacional al momento de promulgarse el decreto, la propia norma dispone que ENACOM puede comenzar a funcionar con cuatro integrantes. Es decir que la autoridad surgió ignorando el resto de la representación. Recién en el mes de septiembre de 2016 se sumaron dos directores, propuestos uno

¹² Ver resolución del juez federal Ercolini, del día 24 de diciembre de 2015, en <http://www.cij.gov.ar/nota-19524-El-juez-Ercolini-dispuso-el-allanamiento-de-la-sede-de-AFSCA-intim-a-retirarse-a-quienes-se-encuentren-en-el-lugar-y-eventualmente-proceder-al-desalojo.html>

por el bloque oficialista en el Congreso y el otro por la segunda minoría parlamentaria. El séptimo lugar del directorio permanecía vacante. Es decir que, un año después de la creación de ENACOM, sólo un miembro del directorio del organismo era de signo político diferente al Ejecutivo.

Además, el artículo 5 del decreto prevé que los directores pueden ser removidos por el Poder Ejecutivo Nacional en forma directa y sin expresión de causa, otorgándole así absoluta discrecionalidad. Estas disposiciones, insistimos, dan por tierra con cualquier capacidad de autonomía o independencia de los integrantes del ENACOM. Nos remitimos a lo ya expuesto con relación a los estándares del sistema interamericano de derechos humanos en materia de libertad de expresión sobre cómo debe ser la forma de integración, designación y remoción de los integrantes de órganos encargados de aplicar políticas y fiscalizar el cumplimiento de la regulación en materia de radiodifusión sean independientes, tanto de la influencia del poder político como de los intereses de los grupos económicos.

6. La reducción de los límites para evitar procesos de concentración de medios o consolidación de la posición dominante.

El decreto 267/15 también deroga la limitación a la transferencia de licencia para licenciatarios con fines comerciales, mientras que las cooperativas y otros prestadores sin fin de lucro fueron excluidos de este cambio. El terreno queda liberado para que los actores que ya ostentan posiciones dominantes en el mercado puedan aumentar su escala, liberados además de las incompatibilidades que imponía la LSCA.

En esta línea, la pequeña o mediana compañía de cable del interior del país que resistió como independiente, poco podrá hacer frente a la TV por satélite, o compañía de cable más grande, o las telefónicas en un par de años. La estimación de cantidad de fuentes de trabajo involucradas es muy alta. De acuerdo con lo dispuesto por el decreto 267, la habilitación de las transferencias va de la mano del reinicio automático de licencias desde 2016 y la primera prórroga automática a los diez años por cinco más, un mecanismo que vulnera las más básicas garantías de pluralismo en el acceso al debate público.

Las renovaciones automáticas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de México en el caso “ley Televisa” (Acción de inconstitucionalidad 26/2006). En el mismo sentido, la Corte Interamericana en el reciente caso “Granier vs. Venezuela” sostuvo que “el espectro radioeléctrico es un bien público cuyo dominio corresponde al Estado y por tanto su titularidad no puede ser reclamada por los particulares (...) Una vez determinado lo anterior, la Corte entra a analizar el alegato de los representantes según el cual la no renovación de la concesión equivalía a una destrucción ilegítima del derecho de propiedad que tenían las presuntas víctimas sobre ella, en el entendido de ser un bien protegido bajo la Convención Americana. Sobre este punto, como fue expuesto, este Tribunal ya concluyó que no existía un derecho a la renovación o a una prórroga

automática de la concesión”¹³.

La regla sobre las transferencias, ahora cambiada, altera también las normas generales del derecho administrativo, que establecen que el silencio importa la negativa a lo solicitado. En este caso, el silencio del Estado ante la denuncia de venta representa que se tiene por aprobada a los noventa días.

Además de los efectos devastadores en materia de concentración de la propiedad que entrañan estos cambios, su impacto también se traduce en un regreso de las prácticas de opacidad respecto a la titularidad de los medios. Las disposiciones UNESCO en esta materia incluyen reglas explícitas sobre la necesidad de implementar mecanismos que garanticen la transparencia de la titularidad de los medios de comunicación. Esto queda claro en los Indicadores de Desarrollo Mediático publicados en 2008 (<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102S.pdf>). Abundan al respecto los ejemplos de legislación comparada en Canadá, Estados Unidos y Europa. El decreto 267 marcha exactamente en sentido opuesto.

Por otro lado el decreto libera a los cables de las obligaciones que impone la ley 26.522. Ya no hay límites de concentración, no hay obligación de emitir una señal propia, no hay obligación de pasar las señales locales de TV, ni de respetar el famoso orden de la grilla de señales. Se terminan las disposiciones de “must carry”, que obligaban a los cableros a incluir las señales producidas por otros, y se crean así las condiciones para que, desde un nodo central, se emita un paquete de señales propio. Se pone coto a la posibilidad de discutir pluralismo, diversidad, contenidos locales, regionales, informativos, de la universidad local, de ficción propia e independiente.

El escenario no difiere de experiencias ya vividas en nuestro país en la primera oleada de concentración del mapa mediático. La absorción de uno de los pioneros de la industria del cable, Video Cable Comunicación (VCC), por Cablevisión y Multicanal a fines de 1997, es un ejemplo claro del impacto que este tipo de operaciones genera sobre la oferta de contenidos. Multicanal y Cablevisión (propiedad por entonces de CEI – TISA) adquirieron por partes iguales VCC y en julio del año siguiente se dividieron los 670.000 abonados que tenía esa empresa repartidos en grandes centros urbanos. Con la desaparición de VCC dejaron de emitirse también todas las señales y contenidos que la empresa producía: canales y programas de noticias, deportes, infantiles y de entretenimientos que fueron reemplazados por las grillas de Multicanal y Cablevisión, con sus señales propias ya existentes.

El reconocimiento de la particular importancia que la diversidad de los medios de comunicación tiene para la democracia, para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de éstos, sea horizontal o vertical, exige que los Estados adopten medidas, especiales, incluyendo leyes anti-monopólicas. En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, expresó en su observación general N° 34, en 2011, que “los Estados partes deberían adoptar medidas adecuadas, en forma compatible con el Pacto, para impedir un excesivo predominio o concentración de

los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones”¹⁴. Tales medidas deben implicar el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles. Además deben involucrar un monitoreo activo, tomar en cuenta la concentración de la propiedad. Las facultades ampliadas respecto de las personas físicas o jurídicas propietarios de un medio de comunicación audiovisual, favorecen el riesgo de avanzar hacia una mayor concentración de estos medios en manos de actores de mayor volumen económico.

La reducción de límites previstos en el decreto torna ilusoria la posibilidad de prevenir la concentración monopólica. En este articulado claramente el decreto remueve las restricciones existentes en la ley 26.522 y de este modo favorece la posibilidad de la instauración de monopolios en el ámbito de la comunicación.

Nuevamente, las disposiciones impuestas por el decreto 267 resultan contrarias a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión. La “Declaración para la Promoción de la Diversidad en los Medios de Comunicación”, aprobada por los Relatores de Libertad de Expresión de los diferentes sistemas regionales de protección derechos humanos, exhortan a los Estados a tomar medidas para asegurar la diversidad de contenidos, garantizando la libertad de expresión y poniendo un límite a la concentración de la propiedad de medios. Al respecto, la Declaración es unívoca: “El Estado debe asegurar medidas para la existencia de una diversidad de medios. Los distintos tipos de medios de comunicación –comerciales, de servicio público y comunitarios– deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles. Las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios, contar con must-carry rules (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o inter operable, inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica”¹⁵.

De allí que los estándares internacionales en materia de protección de derechos humanos, y en particular, de protección de la libertad de expresión, no sólo se refieren a la existencia de monopolios, también recurren al concepto de “concentración indebida” con el fin de proteger la diversidad. Es decir, una mirada más rigurosa. Ya en el año 2004 la Relatoría Especial dedicó al tema un capítulo específico de su Informe Anual, donde indica como una de sus hipótesis: “Desde hace algunos años se viene señalando que la concentración en la propiedad de los medios de comunicación masiva es una de las mayores amenazas para el pluralismo y la diversidad en la información. Aunque a veces difícilmente percibida por su carácter sutil, la libertad de expresión tiene un cer-

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela, sentencia del 22 de junio de 2015.

14 Ver Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 34, Artículo 19 – Libertad de opinión y libertad de expresión, año 2010, párrafo 40.

15 “Declaración para la Promoción de la Diversidad en los Medios de Comunicación”. Ambeyi Ligabo, Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión; Miklos Haraszti, Representante de la Organización por la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre Libertad de los Medios de Comunicación; Ignacio Álvarez, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Faith Pansy Tlakula, Relatora Especial de la Comisión Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos (CADHP) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 12 de diciembre de 2007.

cano vínculo con la problemática de la concentración. Este vínculo se traduce en lo que conocemos como ‘pluralidad’ o ‘diversidad’ en la información”¹⁶.

7. Desviación de poder

Diferentes hechos pueden guiar las intenciones que existen detrás de estas decisiones del Poder Ejecutivo Nacional, expresadas en los decretos ya mencionados. En primer lugar, el ministro de comunicaciones Oscar Aguad, designado en el cargo por el Poder Ejecutivo Nacional, sostuvo en diferentes declaraciones públicas lo siguiente: “Los medios van a competir libremente en el mercado y trataremos de ayudar a los más pequeños”¹⁷. También afirmó que “una ley del Congreso no puede limitar la capacidad del presidente”¹⁸. Respecto de la situación del director de AFSCA, argumentó que “Sabbatella está en rebeldía por no haber renunciado cuando asumió el presidente Mauricio Macri” y “esta rebelión justifica [el decreto] porque si no estamos frente a un caos”¹⁹.

En las consideraciones de los tres decretos también aparecen menciones sobre los objetivos que se persiguen en la regulación establecida vía decretos. El decreto de necesidad y urgencia 13/15 señala que la creación del Ministerio de Comunicaciones en el que funcionarán los organismos descentralizados Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, ambos en la órbita de la Presidencia de la Nación, es en atención “a la creciente complejidad, volumen y diversidad de las tareas relativas al desarrollo de las comunicaciones y su regulación, y la necesidad de contar con una instancia organizativa que pueda dar respuesta efectiva a los desafíos presentes y futuros en la materia, previendo una mayor coordinación entre las áreas intervinientes”.

En el caso del decreto de necesidad y urgencia 267/2015 no hay una sola línea que justifique un estado de necesidad y urgencia para su dictado. Tan sólo se mencionan meras conjeturas que pretenden activar una reforma normativa que afecta estándares internacionales en materia de libertad de expresión. Los alegados incumplimientos respecto de la adecuación tecnológica, no abandonan ese terreno de las conjeturas, porque no está probado ni hubo ningún proceso previo de evaluación sobre las necesidades de los actores que intervienen en los servicios audiovisuales. El decreto 267/15 ni siquiera permite esperar la conclusión de los informes o actividades que se le había encomendado a la intervención mediante el decreto 236/15, a los cuales nos referimos anteriormente.

16 Ver CIDH, Relatoría Especial de Libertad de Expresión, Informe Anual 2004, capítulo V. En este mismo sentido, se exployo el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Observación general N° 34, Artículo 19 - Libertad de opinión y libertad de expresión, año 2010, párrafo 40.

17 Ver Diario La Nación, día 12 de diciembre de 2015, Oscar Aguad: “La regulación de la Ley de Medios no va a subsistir durante nuestro Gobierno”, <http://www.lanacion.com.ar/1853681-oscar-aguad-la-regulacion-de-la-ley-de-medios-no-va-a-subsistir-durante-nuestro-gobierno>

18 Ver Diario Infobae, día 12 de diciembre de 2015, Oscar Aguad: “La regulación de la ley de Medios no va a subsistir en nuestro Gobierno”, <http://www.infobae.com/2015/12/12/1776087-oscar-aguad-la-regulacion-la-ley-medios-no-va-subsistir-nuestro-gobierno>

19 Ver Diario La Nación, día 23 de diciembre de 2015, “El Gobierno intervino por 180 días la Afsc y la Aftic y removió a Sabbatella: “La ley de Medios por ahora no se toca”, <http://www.lanacion.com.ar/1856690-expectativa-ante-un-anuncio-en-casa-rosada-sobre-la-ley-de-medios>

Más importante aún es que existe también una limitación del Poder Ejecutivo para el dictado de medidas como las dispuestas a través de los decretos 13/15, 236/15 y 267/15. Esa limitación se encuentra vinculada con el principio de legalidad previsto en el artículo 9 de la CADH. La Constitución de la República Argentina reservó al poder legislativo la atribución de regular los espacios audiovisuales, y la ley 26.522 ha sido una explicitación de esa atribución. El Poder Ejecutivo Nacional no tenía ni tiene competencias para modificar la estructura de los órganos de aplicación allí establecidos, cambiar sus notas o características de órgano autárquico o incidir en los sistemas de tomas de decisiones vinculados con los asuntos regulados por la ley. La probabilidad de violación del principio de legalidad y de no regresividad obra en el resumen del periodo de sesiones de la CIDH de abril 2016²⁰, tal como se detalla en otro artículo de este mismo Informe.

Los decretos demuestran, entonces, que existen diferencias notorias entre los enfoques que el Estado debe tener sobre la gestión de los servicios audiovisuales. Y esto queda evidenciado al analizar la modificación de los límites para la concentración de medios que surge del decreto 267/15.

La Corte IDH ha señalado respecto al concepto de “desviación de poder” que es “el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico”. Así, García de Enterría y Fernández expresan que “lo que está en juego, por tanto, es la legalidad administrativa y no la moralidad del funcionario o de la propia administración. Por eso, precisamente, es por lo que la desviación de poder no se reduce a los supuestos en que el fin realmente perseguido es un fin privado del agente, sino que se extiende todos los casos en que, abstracción hecha de la conducta del agente, es posible constatar la existencia de una divergencia entre los fines realmente perseguidos y los que, según la norma aplicable, deberían orientar la decisión administrativa”²¹.

Y lo expuesto no puede dejar de tomar sentido con el marco que permitió que la ENACOM vaciara de contenido la legislación vigente (ya que no podía derogarla), por vía de algunas resoluciones “reglamentarias”.

Así, las Resoluciones 1394 y 2484 provocan algunas consecuencias entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Se establecen reglas selectivas de must carry solo para reparar la situación de las señales de gobierno y comerciales. Así, las señales universitarias y las pertenecientes a los pueblos originarios, quedan excluidas

- Omite la obligación de ordenar la grilla según el género de las señales, con preferencia de los canales locales, regionales y nacionales, así como la obligación de incluir señales de producción propia y la de incluir un mínimo de canales del Mercosur y de

20 La delegación del Estado Argentino manifestó que las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo Nacional revestían un carácter provisional y que se encontraba en proceso de elaboración un nuevo proyecto de ley vinculado a la convergencia. Sobre estos tópicos la Comisión se expidió en el Comunicado N°49/16 ofrecido a finales del periodo de sesiones y señaló que: “La CIDH toma nota de la transitoriedad de la situación vigente y recuerda el principio de no regresividad en materia de derechos humanos, por lo que continuará dando seguimiento al proceso”.

21 Corte IDH, Caso Camba Campos y otros c. Ecuador, 28 de agosto de 2013, voto parcialmente disidente del juez Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot, párrafo 120.

países latinoamericanos.

- No establece ninguna previsión para contenidos propios, nacionales o independientes
- Sostiene como premisa de regulación la “neutralidad de red” para la definición de normas de la TV por suscripción. La sola exigencia de armado de ofertas de programación, tal como hace el artículo 12 del reglamento que aquí criticamos es absolutamente contradictoria con ese principio que aplica a Internet²².
- Deroega la obligatoriedad de la inserción de un sobreimpreso a difundir una vez por día con relación a la identificación de los titulares de servicios de comunicación audiovisual, que era una derivación del artículo 72 inciso g) de la Ley 26.522, disposición inspirada en las reglas de la Comisión Federal de Comunicaciones (Federal Communications Commission, FCC) y que se encuentra plenamente vigente²³.
- Elimina la obligación de identificar el origen de la publicidad en violación a lo dispuesto por el artículo 81 inciso 1 de la Ley 26522.
- Deroega la regla que estableció los plazos de entrada en vigor para la identificación de la fecha de inicio del cálculo de la inserción de cuota de producción nacional exigida como reglamentación del artículo 65 de la Ley 26.522 y por otro lado, en su artículo 3²⁴, establecía disposiciones en resguardo de la programación infantil.

Esta situación supone la afectación del estándar sobre la necesaria transparencia de la titularidad de los medios, señalado en el Informe 2009 de la Relatoría Especial²⁵ y las Recomendaciones de la UNESCO en 2008 en el documento sobre Indicadores de Pluralismo²⁶. Sin mayores fundamentos invocados que un supuesto exceso de reglamentarismo y formalismo que atentaría contra el dinamismo requerido y “a fin de evitar la

22 La Comisión Federal de Comunicaciones (Federal Communications Commission FCC) en el marco de las reglas para la protección y promoción de Internet Abierto, en el año 2015, sostuvo que “los proveedores de banda ancha, sin embargo, no presentan esa intención de transmitir un mensaje en su prestación de servicios de banda ancha de acceso a Internet, no se involucran a sí mismos en expresiones propias, sino que sirven como una conducto para la expresión de los demás (...) los proveedores de banda ancha ejercen poco control sobre el contenido al que los usuarios acceden”.

23 ARTICULO 72. – Obligaciones. Los titulares de licencias y autorizaciones de servicios de comunicación audiovisual deberán observar, además de las obligaciones instituidas, las siguientes:

[...] g) Poner a disposición del público al menos una vez por día de emisión a través de dispositivos de sobreimpresión en los medios audiovisuales, la identificación y el domicilio del titular de la licencia o autorización. En tal sentido, el derogado artículo 7 de la Resolución 0173-AS/CA/2010 establecía la obligación de los licenciarios y autorizados de servicios de televisión y servicios por suscripción en su canal de generación propia, de, al menos una vez por día entre las 20 a 22 horas y por el término de por lo menos 30 segundos, poner a disposición del público, a través de dispositivos de sobreimpresión la identificación del titular de la licencia o autorización, su integración societaria - en el supuesto de tratarse de personas jurídicas - y su domicilio de estudios y oficinas administrativas.

24 En tal sentido, el artículo derogado disponía que las tres horas mínimas destinadas a la programación infantil, incluyendo el mínimo de producción nacional que establece el artículo 68 del Anexo I del Decreto 1225/10 para los servicios de televisión abierta, deberían ser distribuidas en dos medias jornadas diarias de transmisión. Asimismo, establecía que su incumplimiento daría lugar a las penalidades previstas en el régimen de sanciones.

25 Comisión IDH. Relatora Especial para la Libertad de Expresión Catalina Botero. Informe De La Relatoría Especial Para La Libertad De Expresión. 30 diciembre 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51

26 UNESCO. Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para Evaluar el Desarrollo de los Medios de Comunicación Social. 26/28 de marzo 2008.

contaminación audiovisual”²⁷ se vaciaron reglas de aplicación de la Ley 26.522. Como es evidente, los efectos de esta actuación por parte de la autoridad de aplicación ENACOM, en virtud de su potestad reglamentaria, distan de ser transitorios como pretendió justificar el Poder Ejecutivo Nacional.

Mientras tanto, el Gobierno recibió por vía de una Comisión durante largos meses las propuestas para la redacción de la nueva ley, con reuniones a puertas cerradas de las cuales luego se divulgaron versiones taquigráficas, donde les interesados tenían quince minutos para exponer, algunos miembros de la Comisión nunca asistían y la participación ciudadana se completaba con un formulario limitado a trescientos caracteres en una página web. En paralelo, sobre el fin de año se anunciaba un nuevo decreto destinado a fijar condiciones de la convergencia que se promulgó en los primeros días de 2017²⁸.

El entonces ministro de Comunicaciones, Oscar Aguad, afirmó confiado que “a fin de año se termina de redactar y se envía al Congreso” una ley de convergencia en telecomunicaciones, que permitirá a las empresas que actualmente brindan servicio de telefonía ofrecer televisión por cable, y viceversa, pero advirtió que hasta tanto se sancione en el Parlamento se firmará un decreto para fijar el marco regulatorio para el sector²⁹. Nada de esto sucedió.

8. La frutilla de la torta: el decreto 1340

El decreto 1340/2016 llegó para confirmar la orientación general de las políticas de comunicación del gobierno macrista. Una vez más, mediante una regla supuestamente técnica se intentó dirimir la discusión entre los principales operadores de las industrias sin pensar en absoluto en los derechos de audiencias y usuarios. En efecto, toda la redacción priorizó la consolidación de los actores existentes en el sector, sin atención de la lesión potencial para la diversidad y el pluralismo que surgen de una posible suspensión de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Desde una mirada que se proclama convergente se suponen perimidos los servicios audiovisuales, poniendo en riesgo el derecho a la comunicación de amplios sectores de la población. A la vez, se intentó compensar a los grandes jugadores de ambos mercados (telecomunicaciones y audiovisual) desoyendo las disposiciones de la regulación vigente (26.522 art. 92) que subraya que “en el caso de presencia de posiciones dominantes en el mercado de servicios existentes, la autoridad de aplicación deberá dar preferencia, en la explotación de nuevos servicios y mercados, a nuevos participantes en dichas activida-

27 La Resolución 2484/16 cuestionada en sus considerandos invoca lo siguiente: “...Que siendo el sector de las comunicaciones audiovisuales y de las telecomunicaciones, uno de los de mayor dinamismo e innovación, su sujeción a regímenes legales como los vigentes caracterizados por su excesivo reglamentarismo conspira el logro de los objetivos antes señalados” (considerando 4), “Que en consecuencia y hasta tanto se plasme la aprobación del nuevo régimen legal unificado, resulta oportuno que se dejen sin efecto algunas reglamentaciones de la Ley N° 26.522, aplicables a los servicios de comunicación audiovisual que, por su excesiva rigurosidad formal, resultan obstaculizantes del dinamismo del propio sector” (considerando 5) y “Que con el objeto de proteger al público usuario y a fin de evitar la contaminación audiovisual...” (Considerando 8).

28 Véase el capítulo “La comisión redactora de la ley de comunicaciones convergentes: principios difusos y ficciones de participación” por Daniel Badenes y Luis Lozano en este mismo volumen.

29 <http://www.infobae.com/politica/2016/09/12/a-traves-de-un-decreto-el-gobierno-apura-la-convergencia-en-las-telecomunicaciones/>

des”. Algo concomitante con la previsión del art. 42 de la CN cuando supone la obligación de protección de las autoridades “a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales”. Las concesiones a las empresas dispuestas por el decreto 1340 en ningún momento prevén el mejoramiento, protección o promoción de los usuarios o audiencias.

El decreto establece una protección de quince años para las nuevas redes instaladas por las empresas de telefonía (Claro, Telefónica y Telecom) y se deja sin efecto la opción de la prórroga de la fecha de ingreso a la actividad del cable para ellas del año adicional hasta el 1/1/19, facultad que tenía la autoridad de aplicación pero quedó resuelta por decreto. Esto para los tres mercados más importantes y en progresión para otras ciudades.

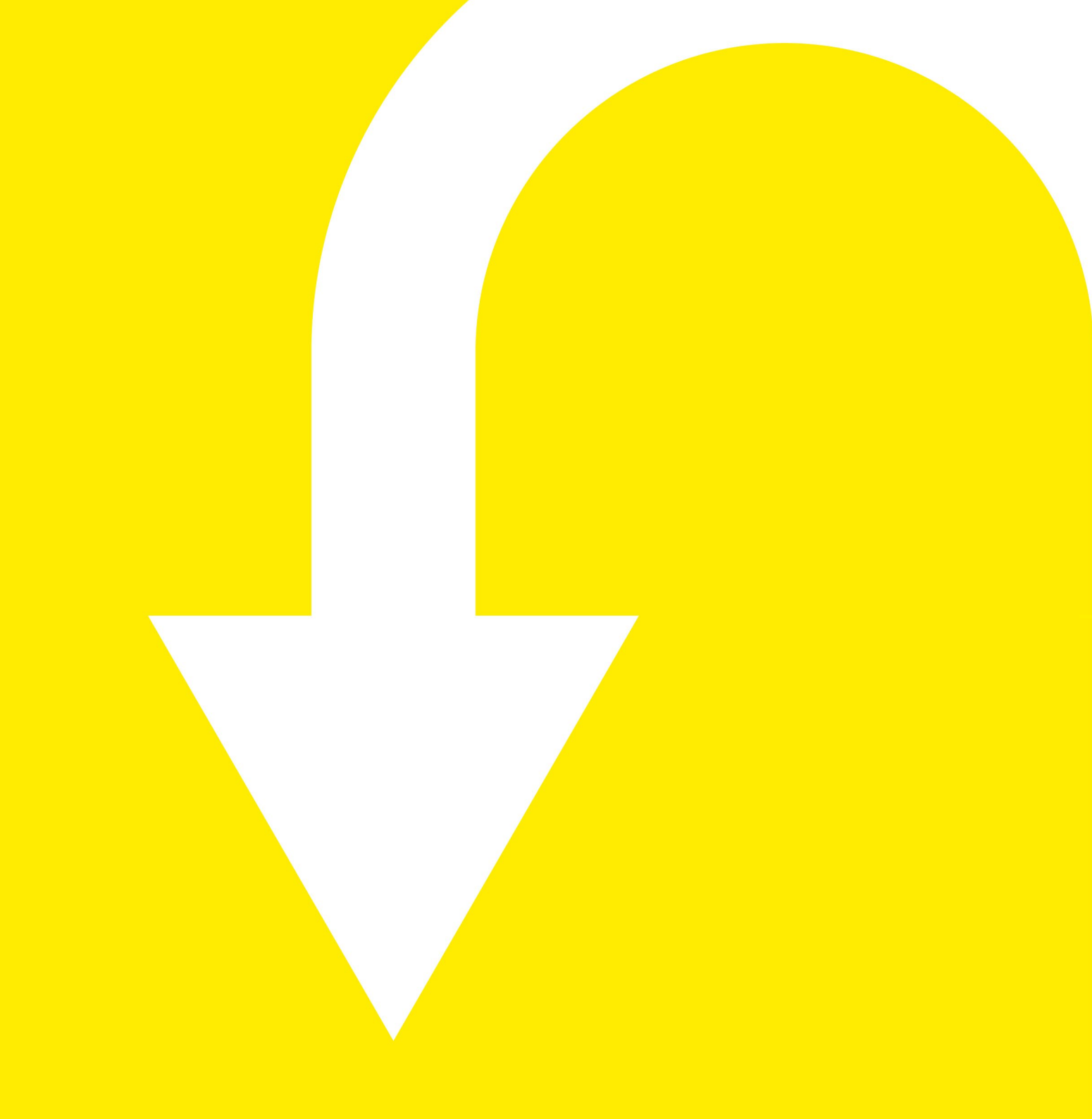
Como contrapartida, se ordenó un reordenamiento de espectro que permitió que Nextel (propiedad del Grupo Clarín) ingrese al mercado de telefonía celular en LTE sin haber participado de la licitación respectiva.

En rigor, todos crecieron un poco y perdieron capacidad de veto sobre el crecimiento del negocio del competidor. Pero, curiosamente, no hubo mejora en las condiciones de competencia. A todos los dejaron cruzar de una actividad a la otra pero seguirán siendo mundos separados.

Además, como fuera dicho, se corrigió la prohibición a DirectTV para dar servicios de internet, cosa que podía antes del decreto 267. No sabemos qué razones indujeron a la prohibición aunque quedaba claro a quien beneficiaba. No obstante, bien se podría haber corregido de modo soberano³⁰.

La dinámica se reitera: hechos consumados a partir de reglas transitorias que constituyen derechos y fijan situaciones jurídicas de difícil reversión. Así pasó una vez más con la promulgación del decreto 1340/2016, supuestamente reglamentario de la nueva normativa transitoria, pero que la modificó en gran medida y volvió a transformar en ilusoria la discusión de una ley respetuosa de los estándares de libertad de expresión, porque se impuso el modelo de generación de reglas basadas solo en los negocios y no en los derechos.

30 <http://www.lanacion.com.ar/1940910-jeffery-mcelfresh-si-hay-reglas-claras-invertiremos-en-el-pais>



CAPÍTULO 3

La Comisión Redactora de la ley de comunicaciones convergentes: principios difusos y ficciones de participación

La Comisión Redactora de la ley de comunicaciones convergentes: principios difusos y ficciones de participación

El decreto 267 que modificó aspectos nodales de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue anunciado como un “régimen de transición”: al tiempo que generaba de facto una nueva norma –al establecer otra institucionalidad, suprimir límites a la concentración, extender licencias o quitarle a la televisión por cable la regulación como servicio audiovisual– creó una “Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes Nros. 26.522 y 27.078”; es decir, para gestar una ley omnibus que abarcara tanto a la comunicación audiovisual como a las telecomunicaciones, con la excusa de la convergencia, convertida casi en un cliché del discurso oficial sobre el tema.

Transcurridos los cuatro años del gobierno de Mauricio Macri y sin haber presentado un proyecto de ley integral sobre la materia para su tratamiento en el Congreso¹, a continuación analizamos cómo fue conformada esta Comisión y los limitados espacios de participación que generó entre comienzos de 2016 y junio de 2017, con datos e información sobre los sectores que fueron convocados, los que solicitaron que se incluya su voz por haber sido omitidos y los temas y perspectivas abordados. Luego se propone una lectura crítica de los “17 principios para la redacción de una Nueva Ley de Comunicaciones Convergentes”, publicados en julio de 2016 por dicha Comisión.

1. La conformación de la Comisión Redactora y los mecanismos de participación

La mención de la Comisión Redactora en el artículo 28 del Decreto de Necesidad y Urgencia 267/2015 no era garantía de que finalmente se constituyera. Sin embargo, la citación que recibió el gobierno para dar explicaciones por sus decretos en una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) obligó a mostrar acciones que permitieran afirmar que las medidas por decreto eran “transitorias”, tal como repitieron sus representantes en el encuentro de Washington celebrado el 8 de abril de 2016, frente a las críticas del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y organizaciones que integran la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD). Así, en la primera semana de marzo, cuando se conoció la convocatoria de la CIDH, el ministro de Comunicaciones Oscar Aguad anunció la formación de la “Comisión Redactora para la Nueva Ley de Comunicaciones”. La resolución ministerial recién estuvo publicada el 15 de abril, al regresar del encuentro con la CIDH: eso permitió a los/las funcionarios/as que viajaron esquivar las críticas citando una resolución inexistente o al menos desco-

¹ Andrés Gil Domínguez, uno de los integrantes de la Comisión, publicó el 5 de enero de 2018 en su blog personal un documento preliminar del proyecto: <http://underconstitucional.blogspot.com/2018/01/documento-preliminar-del-anteproyecto.html>, última consulta 25/11/2019). Luego, la Comisión Redactora publicó también el documento como “preliminar” dentro de la web de ENACOM, pero no se presentó un proyecto de ley al Congreso para su debate. Un dato curioso es que este documento divide los servicios audiovisuales de las comunicaciones electrónicas (a pesar de los anuncios de elaborar una ley convergente).

nocida. No sería la primera vez que inventaban la fecha de una decisión: el cuestionado decreto 267 de enero también se publicó con fecha fraguada de diciembre de 2015, para eludir el fallo de un juez que había ordenado al gobierno abstenerse de modificar la ley audiovisual por esa vía.

Con fecha 1 de marzo, la resolución 9/16 del Ministerio de Comunicaciones estableció las pautas básicas del proyecto cuya escritura había encomendado, designó a los integrantes de la Comisión y fijó un plazo de 180 días corridos. En octubre, cuando ya estaba vencido ese plazo, la resolución ministerial 1098/16 prorrogó el tiempo de trabajo de la Comisión. El 24 de febrero se venció el nuevo plazo, sin que se conociera aún ningún borrador de la ley. Al mes siguiente, una nueva decisión del ministro Aguad (Resolución 601/17) habilitó una nueva prórroga. Esta vez se argumentaba que la Comisión había “dado cumplimiento a su cometido consistente en la confección de un anteproyecto de Ley” pero que era necesario abrir “un nuevo proceso de consulta” para el que otorgó otros 180 días. Al cierre de este capítulo en junio de 2017, transcurrida la mitad de ese tiempo, no se conocía ningún proyecto de la Comisión ni se habían comunicado actividades de consulta posteriores a la última reunión oficial, realizada a fines de 2016. En la primera de esas resoluciones, evocada en la audiencia de la CIDH antes de que fuera pública, la somera enunciación de algunos aspectos básicos que debería contemplar el “anteproyecto de Ley de Marco regulatorio para las Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual” –no se refería aún a una ley comunicaciones convergentes– aparece en el artículo 4. Los principios anticipados por el Ministerio a la Comisión fueron:

a.- Facilitar el acceso de todos los individuos a los medios de comunicación y las tecnologías de la información y las comunicaciones mediante criterios democráticos para la asignación de licencias;

b.- Garantizar la neutralidad, apertura y competitividad de las redes con el objeto de posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad;

c.- Garantizar la pluralidad y diversidad de los contenidos audiovisuales;

d.- Proteger y fomentar la pluralidad y diversidad de voces reservando el treinta y tres por ciento (33%) de las localizaciones radioeléctricas planificadas para personas de existencia ideal sin fines de lucro;

e.- Favorecer la correcta prestación del servicio público de telefonía y/o telefonía móvil;

f.- Garantizar el pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico en los medios públicos de comunicación;

g.- Proponer un sistema de control público y de monitoreo social a través de herramientas de gobierno abierto sobre el nuevo marco regulatorio del sistema de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual;

h.- Promover el control parlamentario mediante una comisión bicameral.

i.- Asegurar la participación ciudadana y la vigencia del principio de federalismo contemplado en nuestra Constitución Nacional mediante un Consejo Federal integrado por

representantes de las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los diversos sectores que componen la sociedad civil, estableciendo su conformación y facultades.

Como veremos más adelante, algunos de estos postulados se retomaron en los 17 principios elaborados por la Comisión, pero otros fueron omitidos o tensados. En general, muchos persisten como meras declaraciones formales.

En cuanto a la conformación, la Comisión creada a partir de la Resolución 9 fue integrada en su totalidad por representantes del oficialismo: dos directores del Ente Nacional de Comunicaciones, Silvana Giudici –ex diputada nacional, artífice de la ausencia de un buen grupo de legisladores en el debate de la ley aprobada en 2009– y Alejandro Pereyra –ex Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), quien no pudo ser director de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) pues fue objetado, cuando regía el proceso de revisión de antecedentes²–; el secretario de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Héctor María Huici –ex funcionario de Telecomunicación durante la presidencia de Menem–; el vicepresidente de ARSAT Henoah Aguiar –ex secretario del área durante la presidencia de Fernando De la Rúa–; el constitucionista Andrés Gil Domínguez –uno de los que defendió la postura del grupo Clarín en las audiencias convocadas en 2013 por la Corte Suprema de la Nación– y el filósofo Santiago Kovadloff, una suerte de “intelectual comodín” del partido gobernante. Una vez creada, la Comisión estableció su propio reglamento y proyectó distintos tipos de reuniones y encuentros. En síntesis, planteó básicamente tres dinámicas para recibir aportes –o para hacer una puesta en escena del debate y la recepción de aportes.

La más visible consistió en las llamadas “reuniones participativas”, que comenzaron en abril de 2016 con una frecuencia que tendió a ser quincenal. Hubo en total 20, donde se convocaron a 76 organizaciones, representaciones institucionales o personas de referencia. La Comisión publicó en su web³ la totalidad de las versiones taquigráficas de esas reuniones, junto a la digitalización de los documentos recibidos. Vale señalar que ninguno de los y las integrantes de la Comisión asistió a la totalidad de los encuentros. El promedio de asistencia estuvo en el 62%. La mayor participación la tuvo la coordinadora Silvana Giudici, que sólo faltó a dos; seguida por Huici, Gil Domínguez y Aguiar, todos por encima de la media. Santiago Kovadloff no asistió a ninguna de las veinte reuniones realizadas entre abril y diciembre. En segundo lugar, convocó a una serie de “encuentros internacionales” y “debates académicos”, que tuvieron varias singularidades. La primera es la escasa difusión: la misma se realizó por canales limitados y con poco tiempo de antelación. Segundo, la reducida posibilidad de participación: pese a la denominación “de-

2 Aprobada la ley 26.522, cuando la oposición lo propuso como director, varias organizaciones presentaron objeciones. Pereyra había trabajado en el viejo COMFER, cuando todavía regía el decreto de la dictadura. En 2001, al presentarse a un concurso para el cargo de director general de Asuntos Legales y Normativa, falsificó algunos antecedentes académicos. La Federación Argentina de Radios Comunitarias (FARCO) cuestionó además que tenía “conflicto de intereses” por haber sido abogado de medios audiovisuales. Por su parte, el CELS recordó que en diciembre de 2001 Pereyra elaboró desde el COMFER una circular intimidatoria que se basaba en los artículos más retrógrados del decreto de Videla. La comisión parlamentaria tuvo que retirar el nombre y propuso otro candidato. El 5 de enero de 2016, sin consulta ni publicación de antecedentes, el presidente Mauricio Macri designó tanto a Pereyra como a Giudici como directores del nuevo ente creado por decreto, que no prevé ningún tipo de consulta ni revisión de antecedentes.

3 Disponible en: <https://www.enacom.gob.ar/leydecomunicaciones> (última consulta 3/07/2017).

bate”, varios de los paneles –con escaso tiempo para los y las expositores/as– tampoco contemplaron la posibilidad de preguntas del público. Esto motivó quejas de diversos sectores que intentaron participar y advirtieron que cada espacio se abría y cerraba “a las apuradas”. En tercer lugar, el armado de las mesas, donde predominó la presencia de funcionarios oficialistas y, por otra parte, fue muy notoria la escasa participación de mujeres. Cuarto, las sedes de realización de los encuentros: fueron en las facultades de Derecho (Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Cuyo y Universidad Nacional de Rosario) y de Ingeniería (Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Nacional de Jujuy). Ninguno de los cinco seminarios académicos tuvo por sede una facultad de Comunicación o de Ciencias Sociales que tuviera carrera de Comunicación, ámbito académico que tuvo un papel significativo en los debates y los aportes de la ley 26.522, y que mostró además su voluntad de intervenir tanto con el amicus curiae presentado ante la Corte Suprema en 2016 por la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo (REDCOM), como con la presentación realizada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Por el contrario, las redes que nuclean a estas carreras tuvieron que pedir con una nota presentada por mesa de entradas para ser tenidas en cuenta, y fueron recibidas en la 7ª “reunión participativa”, con acotados 15 minutos para realizar una presentación conjunta.

Finalmente, a diferencia de las reuniones nombradas antes, no hay registros disponibles de estos encuentros con especialistas, salvo el primero y el cuarto, cuyas grabaciones audiovisuales fueron subidas a Internet, aunque nunca difundidas (al cierre de este texto, el registro del encuentro de Jujuy tenía 45 visualizaciones).

Una última instancia de “participación”, lanzada en septiembre de 2016 a través de una conferencia de prensa de la que participó el Jefe de Gabinete de la Nación, fue un formulario web que se habilitó durante poco más de dos meses para que “cada ciudadano que lo desee pueda enviar su visión acerca de algún aspecto relevante de la Nueva Ley que se encuentra en proceso de elaboración”.

La posibilidad fue tomada como una burla por muchos sectores: el formulario, que preestablecía rubros sobre los cuales intervenir, permitía un máximo de 300 caracteres. Para imaginar el alcance de las propuestas que pudieron haberse recibido, vale tener en cuenta que este párrafo excede esa cantidad de caracteres.

A continuación nos detendremos en un análisis de lo que la Comisión redactora llamó reuniones participativas, que constituyeron el espacio más extendido en el tiempo y más publicitado, y sobre el que hay mayor información disponible. La agenda de participantes en esa instancia y las evidentes divergencias entre las propuestas escuchadas dan cuenta de la complejidad del proceso que pretende unificar dos legislaciones con tradiciones regulatorias muy diferentes y que generan múltiples intereses encontrados.

2. Las reuniones participativas

Los encuentros con la sociedad civil realizados por esta Comisión difirieron de los foros federales que discutieron el anteproyecto de Ley de Servicios de Comunicación

Audiovisual en 2009, cuando se recogieron unas 15 mil opiniones, comentarios y sugerencias sobre el texto que proponía el Poder Ejecutivo. En este caso, todas las reuniones se realizaron en Buenos Aires y a puertas cerradas –se llegaba a ellas “por invitación”–. Además, no había ningún borrador en debate: los comisionados se disponían a recibir los aportes de las organizaciones o personas convocadas. Recién hacia el 7º encuentro, la Comisión dio a conocer un documento de “17 principios” que regirían la nueva ley (ver más adelante), que sin embargo no eran el objeto de debate de estas reuniones. Los y las integrantes de la Comisión no respondieron preguntas –más bien las esquivaron–: estaban ahí, cuando estaban, para preguntar.

En ese sentido, varios de los y las asistentes plantearon su expectativa de volver a ser convocados, para discutir el texto de un anteproyecto (CELS, REDCOM, FARCO, Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Universidad de Palermo –CELE– y Defensoría del Público). En la undécima de esas reuniones, el integrante de la Comisión Andrés Gil Domínguez refirió a ese pedido y preguntó a los y las presentes si consideraban que “una vez presentado el anteproyecto, una instancia de participación y debate posterior podría ser un foro de debate en Internet como sustitución de las audiencias públicas”, a lo cual tuvo una argumentada respuesta negativa. Otra organización que intervino sobre la modalidad de trabajo fue el representante de la Fundación Directorio Legislativo, que asistió para pedir que el proyecto de ley elaborado por la Comisión esté fundamentado y comentado por artículo.

Antes de analizar los planteos escuchados en las reuniones, es interesante trazar un panorama sobre quiénes participaron. Lo más significativo es que la mayoría de las voces escuchadas fueron del sector empresario, que representa casi el 40% de las participaciones:

Cuadro 1. Representantes por sector de las reuniones participativas desde abril a diciembre de 2016

30 Entidades empresariales	39,47%
9 Sindicales	11,84%
7 Profesionales	9,21%
7 Sector público	9,21%
3 ONGs vinculadas de temas de salud / discapacit	3,95%
3 Organizaciones internacionales	3,95%
2 Organizaciones de género	2,63%
2 ONG s/ acceso a a información y derechos civil	2,63%
3 Sociedades gestoras de derechos	3,95%
2 Medios comunitarios	2,63%
2 Movimiento cooperativo	2,63%
2 Sector académico	2,63%
1 Radioaficionados	1,32%
1 Iglesia	1,32%
1 Defensa del consumidor	1,32%
1 Organismo de derechos humanos	1,32%

Fuente: elaboración propia en base a las versiones taquigráficas de las reuniones publicadas por Enacom.

Además de la subrepresentación de los prestadores sin fines de lucro (el 5,3% si se adicionan medios comunitarios y cooperativas de servicios), vale advertir la absoluta ausencia de los pueblos originarios, considerados un actor particular en la ley 26.522, que le dedicó un capítulo específico.

En cuanto al 9,2% del sector público, corresponde desagregar esa participación. Entre los y las siete funcionarios/as estatales que participaron hay distintos casos. Por un lado, se convocó a los y las representantes de los institutos nacionales de Cine, Música y Teatro, cuyas entidades se financian actualmente con porcentajes de los gravámenes establecidos por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Por otra parte, intervino el Consejo Federal de la Televisión Pública, que planteó intereses específicos de los canales públicos provinciales y finalmente –tras una pregunta de Giudici– cargaron contra el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos –“no ha tenido mucha funcionalidad ni ha sido lo productivo que se esperaba”– y propusieron que la nueva ley lo reemplace por su propia red. Un interés aún más específico representó la Asociación de Loterías Estatales Argentinas (ALEA), que acercó algunas preocupaciones en torno a la regulación de la publicidad. Finalmente, las miradas más integrales correspondieron a Cynthia Ottaviano y Santiago Cantón. La primera asistió mientras se desempeñaba como Defensora del Público de los Servicios de Comunicación Audiovisual, función creada por la ley 25.622 y con dependencia orgánica del Poder Legislativo. El segundo, entonces secretario de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, fue convocado como ex Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Con esa experiencia, Cantón también fue llevado por el gobierno nacional a la audiencia realizada en Washington ante dicho órgano, a defender la posición oficial frente a los cuestionamientos al decreto que desguazó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

A la vuelta de ese compromiso, el funcionario bonaerense fue quien inauguró el ciclo de reuniones de la Comisión, y se dedicó a reseñar los principios de la Resolución 9, la feliz promesa que el Gobierno llevó a la audiencia de la CIDH para evitar hablar del carácter regresivo de sus propios decretos. En la presentación, Giudici intentó resignificar el sentido de ese viaje: “Venimos de un ejercicio muy interesante, como es una audiencia convocada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y por eso era muy importante que esta primera reunión contara con la presencia de Santiago Cantón”. El funcionario bonaerense insistió en los estándares de derechos humanos que debería respetar la legislación y planteó la necesidad de que el organismo de aplicación y control fuera independiente del Poder Ejecutivo –un criterio que, aunque no lo explicitó, el actual decreto no cumple–. En el mismo encuentro se anunció que también Eduardo Bertoní, Edison Lanza y Carolina Botero –ex relatores en materia de Libertad de Expresión de la CIDH– asistirían a futuras reuniones, pero esa participación nunca se concretó.

En los sucesivos encuentros, la Comisión Redactora recibió con la modalidad estricta de 15 minutos de exposición al sector empresario y de los sindicatos, representantes de entidades gestoras de derechos, organizaciones sin fines de lucro, universidades y de profesionales, entre otros.

La primera gran divisoria de aguas que puede encontrarse en la suma de esas in-

tervenciones se visualiza entre perspectivas asociadas a un paradigma vinculado a los derechos humanos y la protección del pluralismo y la diversidad cultural, y otras, centradas en la noción de competencia y libre mercado. El primer planteo se afincó en las organizaciones sindicales, los medios comunitarios, las carreras de Comunicación y el CELS, incluyendo parcialmente algunas representaciones del sector de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME). El segundo correspondió centralmente a entidades empresarias.

En general, quienes sostuvieron la primera perspectiva reivindicaron total o parcialmente a la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, destacaron los principios establecidos por la UNESCO sobre diversidad y pluralismo cultural, y en algunos casos se refirieron a los puntos consensuados por la Coalición por una Comunicación Democrática, organización de organizaciones que resulta una referencia ineludible a la hora de pensar la gestación de la ley 26.522.

La “novedad” en estos debates fue la segunda perspectiva, que cobró fuerza dada la preeminencia del sector empresarial entre los convocados a las “reuniones participativas”. En la última reunión, la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA) destacaba: “Tenemos la suerte ahora, que desde el Estado se escucha no solamente a la sociedad civil sino también a las entidades empresarias”.

En el siguiente cuadro sintetizamos las principales cuestiones que abordaron cada una de las dos perspectivas definidas a grandes rasgos –algunos tópicos coinciden pero divergen en sus propuestas–.

Cuadro 2. Principales temas planteados en las reuniones participativas por perspectiva

PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS	PERSPECTIVA PRO-MERCADO
Rechazo sobre DNU 267 y otros decretos y resoluciones del gobierno nacional (CELS, FARCO, Red Nacional de Medios Alternativos –RNMA–, Federación Argentina de Colegios de Abogados, Defensoría del Público de los Servicios de Comunicación Audiovisual, Sindicato de Trabajadores de las Tecnologías de la Información y la Comunicación –CEPETEL–, Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires –UTPBA–, Sindicato Argentino de Televisión, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos –SATSAID–, Fundación Directorio Legislativo)	Objeciones a la 26.522 (Asociación de Televisoras Argentinas –ATA–, Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas –ARPA–, Asociación Patagónica de Radiodifusores en Frecuencia Modulada –APARFM–, Cámara de Productores y Programadores de Señales Audiovisuales –CAPPSPA–, Asociación Argentina de Televisión por Cable –ATVC–, ADEPA)
Principio de no regresividad en materia de derechos humanos (CELS, Comisión Episcopal)	Preocupación por el derecho de propiedad, los derechos adquiridos, la seguridad jurídica (Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina –CICOMRA–, ATVC)

Referencia a estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y principios de la UNESCO (Santiago Cantón, Comisión Episcopal, Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social –FADECCOS-/REDCOM, Defensoría del Público, Coordinadora de Sindicatos de Trabajadores de Medios de Comunicación Social –COSITMECOS-, SATSAID)	Privilegia recomendaciones de la OCDE (Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones –ASIT-) y UIT (CICOMRA)
Reivindican los 21 puntos de la Coalición por una Comunicación Democrática (FARCO, FADECCOS/REDCOM, Periodistas de Argentina en Red por una Comunicación no Sexista –RED PAR-, COSITMECOS, SATSAID, Cámara de Diarios y Periódicos Pymes de la Provincia de Buenos Aires –CADYPBA-) También se referencia el documento conjunto de la Multisectorial por el Trabajo, la Ficción y la Industria Audiovisual Nacional (Directores Argentinos)	Plantean que el objetivo de la regulación es favorecer las inversiones (ASIT, CICOMRA, Camara Argentina de Cableoperadores e Internet Pymes –CACPY-, CAPPESA) “No hace falta una ley que reglamente el ejercicio de la libertad de expresión, porque la libertad de expresión es un derecho y no está sujeto ni siquiera a censura” (Colegio Público de Abogados de la Capital Federal)
Preocupación por el diseño institucional del organismo de aplicación: - independiente del Poder Ejecutivo (Cantón), - independiente de los prestadores privados de comunicación (RNMA) ⁴ . - independiente del poder político y los grupos económicos privados (CELS, Asociación por el Progreso de la Comunicaciones –APC-, CELE) - según los estándares (COSITMECOS, SATSAID). - con participación multisectorial y multiactoral (UNICEF); “deberá contemplar la representación de distintos sectores en una composición plural, que tenga diferentes expresiones políticas, que sea de carácter federal, con participación de organizaciones de la sociedad civil y de las universidades con carreras de Comunicación” (REDCOM/FADECCOS) Opciones referidas a la transparencia: sistema de concurso (Foro de Periodismo Argentino –FOPEA-), sistema de audiencias públicas e impugnaciones (FOPEA, CELE). CELE-Universidad de Palermo destaca el mecanismo establecido en 2003 para la Corte Suprema.	

⁴ “Exigimos que los miembros directivos de la nueva autoridad no hayan sido parte de órganos directivos o gerenciales, ni representantes legales o contables de empresas privadas de medios de comunicación, telecomunicaciones, ni de empresas consultoras o asesoras de telecomunicaciones o servicios de comunicación audiovisual, sean nacionales o internacionales” (RNMA)

Sostiene la diferenciación de tipos de prestadores (públicos, privados con fines de lucro y privados sin fines de lucro) y pide garantizar la reserva del 33% del espectro para el sector comunitario (Comisión Episcopal, Santiago Cantón), sin limitaciones de bandas, categorías, alcance, potencia (REDCOM/FADECCOS, FARCO, RNMA), sin ningún tipo de subsidiariedad. Mantenimiento de los fondos de fomento para el sector (REDCOM/FADECCOS, FARCO, RNMA)	Reparos y pedido de limitaciones sobre los canales públicos -nacionales, provinciales, universitarios, escolares- (ATA y APARFM): “No es que estamos en contra de su existencia; sí creemos que debe ser legislado de una forma que no perjudique a los canales privados de televisión” (ATA). Retorno al criterio subsidiario que establecía el viejo decreto de la dictadura: “El Estado debe estar donde el privado no está” (APARFM) El empresario entrerriano Eduardo Basso dijo que era necesario “un artículo que prohíba a las ONG, a las radios comunitarias, la venta de publicidad”, porque “no pagan impuestos”. “Necesitamos que esto quede expresamente redactado y que quede impreso”, insistió. FOPEA propuso equiparar los derechos de universidades públicas (entidades de derecho público no estatal) con los de universidades privadas (sector privado).
Límites a la concentración indebida y a los monopolios (Defensoría del Público, REDCOM/FADECCOS, CELS, COSITMECOS, CEPETEL, Sociedad Argentina de Locutores –SAL-, SATSAID)	Propuesta de “gran libertad de acción” más allá de algunos recaudos que haya que haber en términos antimonopólicos (Fundación para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación –FUNDTIC-) Eliminación de restricciones (Asociación de telefonía móvil GSM –GSMA-) Énfasis en plantear sólo reglas de defensa de la competencia (ASIT, CICOMRA, Cámara Argentina de Telefonía IP –CATIP-, FOPEA) y algunos criterios de protección de los “consumidores” (datos, privacidad) (ASIT, CICOMRA)

Defensa de la producción nacional y local (COSITMECOS, SAL, FOPEA) Cuotas de pantalla. Ratificación de la legislación vigente y pedidos de ampliación e inclusión de las OTT (REDCOM/FADECCOS, COSITMECOS, Directores de Obras Audiovisuales para Televisión –DOAT-, Cámara Argentina de Productoras Pymes Audiovisuales –CAPPA-). La Cámara Argentina de Productoras Independientes de Televisión (CAPIT) defiende las cuotas pero propone Diferenciar canales grandes y chicos. Exigir 40% a grandes y 10% a chicos (según población). Extenderlas a las señales de cable y a las OTT. Aplicarlas por horarios. Mejorar el control (que no sean declaraciones juradas de los canales) Cuotas de programación infantil (UNICEF) La Cámara Industrial Animación y Tecnología Argentina (CAMIAT) pide cuotas de animación en las señales. Conservación o ampliación de cuotas para música nacional (Instituto Nacional de Música –INAMU-, Federación Argentina de Músicos Independientes –FAMI-, Asociación Argentina de Intérpretes –AADI-, COSITMECOS, SADAIC) e independiente (FAMI).	La ley sólo debe referir a aspectos tecnológicos y abstenerse de regular contenidos (ADEPA). Libertad de contenidos. Rechazo cuotas de pantalla (ATA, CAPPESA, Asociación de Programadores de Televisión, Motion Picture Association of America -MPAA- Latinoamérica) y control de la música en radio (ARPA) La Asociación de Programadores de Televisión – Latinoamérica considera a las cuotas como “prácticas discriminatorias de corte proteccionista” y sostiene que “el televidente argentino termina pagando por un contenido inferior. Más que un incentivo, las cuotas de pantalla sirven de freno al desarrollo y crecimiento de nuestra industria”. MPAA (representante de la industria del cine y video norteamericana) rechaza las cuotas porque no permiten que el mercado crezca “de acuerdo con el gusto del consumidor” El Consejo Federal de la Televisión Pública: pide reducción de cuotas en el interior. Objeción a cuotas de música independiente (Cámara Argentina de Productores de Fonogramas y Videogramas -CAP IF-)
Principio must carry (Comisión Episcopal)	
Accesibilidad: servicios de accesibilidad: subtítulo oído, lengua de señas, audio-descripción y ADI (Confederación Argentina Deportiva de Sordos (CADES), Mutualidad Argentina de Hipoacúsicos (MAH)	
Eventos de interés relevante (REDCOM/FADECCOS)	Consejo Federal de la Televisión Pública: Piden no tener la exigencia sobre los eventos de interés relevante: altera demasiado la grilla
Tarifa social (REDCOM/FADECCOS, UTPBA)	

Control y límites a la publicidad (Asociación de Loterías Estatales Argentinas-ALEA-) - protección de los niños/as (UNICEF) - ampliación de la regulación de publicidad en temas de salud (Fundación Interamericana del Corazón Argentina -FIC Argentina-), prohibición total en lo que refiere a factores de riesgo. Si es posible, extender el control a Internet (ALEA)	Asociación de Programadores de Televisión - Latinoamérica. No limitar minutos de publicidad: “dejar que rija el mercado” (sic) La exposición de la Cámara Argentina de Anunciantes se opone a cualquier limitación de su práctica, y asegura que “la publicidad es garante de la libertad de expresión y también es el motor de la innovación digital. ¿Por qué es el garante de la libertad de expresión? Porque la publicidad privada hace a los medios económicamente viables, asegurando así su autonomía financiera, su independencia editorial, lo que garantiza la libertad de expresión ciudadana”. La Cámara Argentina de Anunciantes (CAA) admite la regulación del contenido de la publicidad, pero reclama porque la 26.522 quiso regular la producción y la contratación
---	--

Fuente: elaboración propia en base a las versiones taquigráficas de las reuniones publicadas por Enacom.

A grandes rasgos, los primeros defienden la regulación “ex ante” y los segundos se inclinan hacia propuestas des-regulatorias (o re-regulatorias) o incluso anti-regulatorias, aunque con matices. Entre las representaciones empresariales hay divergencias respecto de qué entienden por liberar el mercado.

Así, por ejemplo, la cámara que nuclea a los prestadores IP (CATIP), definió que la nueva ley “debe ser una ley convergente, una ley de competencia”, cargó contra los beneficios de Telefónica y Telecom, “prebendas que atentan contra la libre competencia”⁵ y finalmente, reclamó no pagar por el espectro, teniendo en cuenta que los dos grandes operadores no pagan por él.

La reunión donde apareció más fuertemente un clima anti-regulatorio fue la décimo séptima, en la que coincidieron –entre otros– las filiales latinoamericanas de Asociación de Programadores de Televisión⁶ y la *Motion Picture Association of America* (MPAA)⁷.

La Asociación de Programadores sostuvo allí la importancia de

respetar los principios de libre comercio dentro de un régimen en que impera la seguridad jurídica. En este esfuerzo es fundamental contar con un régimen

5 “¿Tanto miedo tienen a cincuenta empresas que representa mi Cámara? ¿Tanto miedo tienen Telefónica y Telecom? Telefónica es la cuarta empresa del mundo, ¿tiene miedo que le ganemos nosotros, que no van a poder vivir? ¿O es que les gustan las prebendas? ¿O es que les gusta cazar en el gallinero? Que compitan”

6 Representa a A&E Networks, Sony Pictures, AMC Networks International Latin America, Discovery Communications, NBC, Universal Studios, Telemundo Internacional, Fox Networks Channels, Turner Broadcasting System Latin America, The Walt Disney Company, ESPN y Viacom International Media Networks.

7 Representa a Walt Disney Studios Motion Pictures, Paramount Pictures Corporation, Sony Pictures Entertainment, 21st Century Fox Film Corporation, Universal City Studios y The Warner Bros, entre otros.

de reglas de juego claras, justas y uniformes. De igual forma, se debe respetar todos los tratados internacionales sobre la materia. En nuestra opinión, ello es imprescindible para la atracción de nuevas inversiones en el sector.

La MPAA, por su parte, instó “a que la política pública en Argentina favorezca las transacciones del libre mercado y evite la intervención innecesaria del gobierno”.

Al cierre de esa reunión, la coordinadora de la Comisión Silvana Giudici sintetizó:

fue una de las reuniones más interesantes que nos ha tocado participar porque realmente se expresa el nudo de la televisión y la problemática del momento en cuanto a producción de contenidos, tanto en los medios privados argentinos, extranjeros, distintas plataformas, como en los medios públicos. Y me parece muy importante en este día poder sintetizar diría cuatro temas: cuotas de pantalla, incentivos, eventos de interés relevante que también el sistema público está pidiendo que esta restricción se elimine en la próxima regulación y el tema de propiedad intelectual, que es algo que por supuesto tenemos que proteger.

No es justo identificar a todo el sector empresario –que, como vimos, abarca al 40% de los participantes– con una postura abiertamente liberalizadora. Existe una posición intermedia, representada por el sector PYME (CAPPA, Cámara de Cooperativas de Telecomunicaciones –CATEL–, la Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, Electromecánicas y Luminotécnicas –CADIEEL–, Red Intercable, CAMIAT, CACPY) que, sin necesariamente identificarse con otros tópicos de la perspectiva de los derechos humanos, reclama algunas protecciones. Así, las “PyMES audiovisuales respaldaron las cuotas de pantalla; la Cámara de Industrias Electrónicas pidió favorecer los productos de fabricación nacional; las cooperativas de comunicaciones propusieron tener en cuenta escalas y, en un sentido similar, Intercable solicitó una restricción de acceso a las telefónicas en localidades chicas. Carlos Marino (Asociación de Periodismo Digital) sintetizó: “La única manera de poder limitar las asimetrías es con la intervención del Estado. Yo no conozco otra manera.”

3. Las grandes tensiones

En la revisión de versiones taquigráficas del conjunto de reuniones realizadas por la Comisión, advertimos cinco grandes problemas, que reseñaremos a continuación, referidos a la colisión entre distintos principios filosófico-jurídicos; la definición de los servicios convergentes como servicio público (o no); las disputas por la recaudación de los gravámenes; los desafíos regulatorios respecto de las plataformas over-the-top (OTT) y el interrogante sobre los futuros usos del espectro. Estos se agregan, por supuesto, a los que se advierten en la comparación de paradigmas realizada antes (las reglas de cuotas y la regulación de la publicidad, por ejemplo, presentan fuertes tensiones) y no agotan los temas trabajados en la Comisión, donde también aparecie-

ron cuestiones sobre los intermediarios de internet, advertencias sobre cuestiones de privacidad y defensa de datos personales, aspectos técnicos sobre certificaciones y homologaciones, etcétera.

3.1. El choque de principios filosóficos

En la décima reunión, el constitucionalista Andrés Gil Dominguez, integrante de la Comisión, afirmó que una de sus misiones era la de

unificar dos leyes que no sólo provienen de distintos ámbitos tecnológicos sino de una diversa perspectiva filosófica, que es lo audiovisual y las telecomunicaciones. Por eso estamos tratando de generar un concepto de comunicaciones convergentes, pero convergente no es solo lo tecnológico, sino también de alguna manera la difícil combinación de estas dos filosofías, lo audiovisual y lo telecomunicacional.

El problema estuvo planteado desde el principio, cuando asistió el funcionario de derechos humanos bonaerense –ex relator de la CIDH– a exponer los estándares del Sistema Interamericano. En esa ocasión, el entonces director de ENACOM Alejandro Pereyra preguntó por “las contradicciones que hay entre la normativa de derechos humanos y la de otros órganos de Naciones Unidas como OMC, CIADI, UIT, que casualmente tienen una mirada diferente a la que usted plantea”. Según el juicio de Cantón, los estándares de derechos humanos:

son los que valen. Si hay incompatibilidades, que posiblemente las haya, lo que le corresponde hacer al gobierno argentino –y en particular en este punto me pongo insistente porque uno de los grandes avances que ha tenido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a lo largo de su historia es en esta materia, y es especialmente respetado internacionalmente por ello– es seguir los estándares que se establecen en la región, que son los van a exigir la Comisión Interamericana –somos testigos con Silvana– y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el Estado tiene que cumplirlos.

El tema estuvo presente en sucesivas reuniones, con discrepancias entre los planteos. Así, por ejemplo, la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina (CICOMRA) sostuvo que la futura ley “debe tomar las definiciones establecidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la UIT, con una previsión explícita que en todo aquello donde hubiera dudas de interpretación o ausencia de definición o normas específicas, primarán las recomendaciones de la UIT” (el subrayado es nuestro).

Por el contrario, la presentación de las carreras de comunicación nucleadas en REDCOM y FADECCOS fue enfática en favor de la filosofía que tiende a regir las cuestiones audiovisuales:

Ambas redes coincidimos en que la ley de comunicaciones debe tener necesi-

riamente como punto de partida la consideración de la comunicación como un derecho humano, lo cual implica una total adhesión a los estándares definidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y por la UNESCO, para la promoción de la diversidad, el pluralismo y la libertad de expresión. Insistimos en esta noción de derecho humano, porque reconocemos el riesgo que implica la unificación de leyes que refieren a materias diferentes aunque convergen. En ese sentido, cualquier eventual contradicción entre los principios antedichos y los criterios de organismos como la OMC, el CIADI, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, entendemos que debe resolverse privilegiando la perspectiva de los derechos humanos.

En el mismo sentido se expresó FARCO, planteando que ante una eventual contradicción de principios, deberían predominar los de derechos humanos.

3.2. Servicio público

Esta definición aparece como central en relación a Internet y telefonía móvil. El tema fue también planteado de entrada por Cantón:

La ley tiene aclarar si va a incluir Internet como servicio público o no. Algunos sistemas lo han hecho, otros no. Creo que éste va a ser un debate de los más ricos que va a haber acá. Es fundamental, es un debate que hay que dar y hay que hacerlo escuchando a todos los sectores.

Aquí también hubo divergencias en las presentaciones. El único representante de los usuarios que asistió a las reuniones –que usó la mayor parte de su tiempo para quejarse de esa marginación–, en una breve parte propositiva, reclamó que el servicio de comunicaciones móviles fuera considerado servicio público. En el mismo sentido se expidió la Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA):

Actualmente los servicios de telefonía fija son considerados servicios públicos. No entendemos por qué, en línea con los avances tecnológicos, los servicios móviles e Internet no deban estar considerados de igual modo. No solo para garantizar el acceso universal a estos servicios sino también para proteger a los usuarios de abusos de los grupos concentrados. Las telecomunicaciones como tal no pueden quedar reguladas por el mercado.

En la vereda de enfrente, la Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI) planteó:

el tema de no considerar el acceso a Internet como un servicio público, ya que consideramos que la mayor parte del mundo, si no en todos lados, el tema de la competencia respecto de precios que son fijados por la empresa y no determina-

dos previamente por una regulación de la autoridad, ha fomentado el desarrollo de Internet y obviamente la competencia ha ido tendiendo como uno de los elementos que puede ser significativo a la baja de precios para los usuarios.

ADEPA, por su parte, fue más lejos:

Nuestra entidad aspira a que la comunicación social no sea calificada legalmente como un bien social y a los servicios de comunicación como servicios públicos o como servicios de interés público, expresiones que son utilizadas para justificar generalmente las violaciones más escandalosas a la libertad de expresión y a las empresas de comunicación social.

3.3. La frazada corta

Actualmente, los gravámenes recaudados por ENACOM (antes por AFSCA) tienen al menos seis destinos: el sostenimiento del propio organismo de aplicación; los presupuestos de la Defensoría del Público, el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), el Instituto Nacional de Teatro (INT) y el Instituto Nacional de la Música (INAMU); y el Fondo de Fomento para Medios Comunitarios y de Pueblos Originarios (conocido como FOMECA).

La disputa por esos recursos también atravesó las presentaciones, en particular en la 14ª reunión, en la que fueron convocados los titulares del INCAA, INT e INAMU. En esa ocasión, Giudici definió:

Estamos ante una frazada corta: si quitamos de un lado, lo desfinanciamos. Realmente son cuestiones que tenemos que atender. No lo pongo como responsabilidad de ustedes, porque al contrario, es una responsabilidad nuestra, pero los recursos son limitados y hay tres organismos de fomento y la Defensoría del Público que recibe parte de la recaudación (N. del A.: nótese el olvido sobre el fondo de fomento en su enumeración).

Lo cierto es que cada sector se acercó para defender su recurso y eventualmente pedir un aumento:

- La RNMA planteó que los fondos de fomento no pueden ser menores a los establecidos por la ley 26.522 (el 10% de lo recaudado).
- El INCAA propuso ampliar la torta incorporando las tasas que se reciban por telefonía.
- El INAMU, que actualmente es el instituto que menos recibe (2%), consideró que debería recibir un recurso equivalente al de cine (25%), pero pidió “por lo menos el 10%”. La Federación de Argentina de Músicos Independientes (FAMI) pidió para este organismo la asignación de un 15%.

Por otra parte, hubo sectores que reclamaron fondos para el desarrollo de la televisión, al no sentirla contemplada dentro del trabajo del INCAA. Así, mientras la Cámara Argentina de Productores Pymes Audiovisuales (CAPPA) reclamó un “fomento de la producción audiovisual no cinematográfica”, los directores nucleados en DOAT y los productores de CAPIT propusieron explícitamente la creación de un Instituto Nacional de Televisión, que disputaría parte de los mismos fondos.

3.4. Qué hacer con las OTT

La necesaria (y a su vez dificultosa) regulación de los servicios OTT (Over-the-top) es probablemente el tema que mayor consenso reveló entre los divergentes participantes de estas reuniones. Se trata de una preocupación casi unánime, que plantearon el Consejo Federal de la Televisión Pública, la Sociedad Argentina de Locutores (SAL), la Confederación Argentina Deportiva de Sordos, la DOAT, CAPIT, CACPY, CAPPA, Intercable y la Cooperativa de Provisión y Comercialización de Servicios Comunitarios de Radiodifusión (COLSECOR). Incluso ATA presentó el tema, desde la perspectiva de una “competencia desleal” que debía tratarse con urgencia.

En general, cuando se habla de OTTs la referencia principal es Netflix y están presentes en los debates los incipientes intentos de regulación en la Unión Europea. Los planteos que aparecieron se resumen básicamente en tres:

- El establecimiento de cuotas de producción nacional (DOAT, CAPIT)
- La aplicación de tributos y gravámenes que actualmente no pagan (DOAT, CAPPA, Intercable)
- La posibilidad de cobrarles por el tráfico generado (CACPY) o para mantener infraestructuras (COLSECOR).

Por supuesto, también están presentes algunas visiones liberales. En la reunión 17, una asistente cuya pertenencia institucional no está registrada en la versión taquigráfica planteó: “Netflix está viniendo a filmar su primera serie aquí en Argentina. Es una prueba de que el mercado funciona”. Por su parte, la Asociación de Programadores de Televisión – Latinoamérica se opuso explícitamente a que las OTT sean consideradas como una nueva red de comunicación.

3.5. El futuro del espectro

Si bien, como ya dijimos, la Comisión escuchaba y preguntaba sin someter a debate ningún proyecto u opinión propia –ni siquiera sus 17 principios–, algunas intenciones y perspectivas se insinuaron al momento de las preguntas y los intercambios que se producen al final de las reuniones. En ese espacio, Gil Domínguez y Aguiar plantearon recurrentemente la idea de que en el mediano plazo todos los servicios audiovisuales “migrarán masivamente” (sic) a internet. En varias oportunidades bromearon sobre sus diferencias en torno a cuándo sucederá –si en cinco o diez años–, pero la previsión futurista aparecía siempre como una convicción y derivó generalmente en dos preguntas:

- Si es necesario y viable mantener, en el plano de internet, el esquema de cuotas (de producción nacional, de música independiente) y las reglas de “defensa de la competencia”.

- Cuál va a ser el destino del espectro que se “libera”.

Algunas organizaciones, de hecho, asistieron a la reunión interesadas por este último interrogante. Y es posible advertir aquí una interna en el frente empresarial.

La asociación empresaria GSMA planteó:

Hoy lo que los ciudadanos más demandan es conectividad a Internet. El espectro es clave para universalizar el acceso a Internet (...) El espectro que se guarda, el espectro que no se usa, el Estado no gana, las empresas no invierten, los usuarios no tienen nuevos servicios. O sea, espectro no utilizado es pecado. Espectro guardado es pecado. Es como tener una fábrica parada que no se usa.

En cambio, la Cámara Argentina de Proveedores y Fabricantes de Equipos de Radiodifusión (CAPER) –que nuclea a fabricantes e importadores de equipos de radiodifusión– reclamó preservar el espectro radioeléctrico para las bandas de radiodifusión y propuso que los canales 5 y 6 de la TVA, también vayan para la radio. Finalmente, la Asociación Argentina de Televisión Por Cable (ATVC) planteó que se asignara espectro a los cableoperadores “para que puedan desarrollar el negocio y competir en ese mismo sentido”.

La hipótesis de los comisionados, sin embargo, no siempre fue acompañada por sus interlocutores. Así, por ejemplo, la gerente general de la CAPER, María del Pilar Orge Sánchez, contestó a una pregunta de Gil Domínguez:

Nosotros no vamos a opinar con relación a cuánto tiempo va a pasar hasta que se dé una migración completa a Internet, porque nos parece que es hacer futurología. Por otra parte, pensamos que pueden coexistir la televisión, la radiodifusión, mejor dicho, e Internet. Es decir, el avance de Internet no implica, según nuestros criterios, la desaparición de la radiodifusión tal cual la describimos nosotros y la define la UIT (el subrayado es nuestro).

Por su parte, la entonces defensora del Público, Cynthia Ottaviano, advirtió que ese futuro imaginado “por ahora nunca llega. Porque no llegó en los Estados Unidos, así que en la Argentina imagínate cuándo va a llegar”.

También los y las representantes de la federación de radiodifusores de baja potencia (Federación de Medios de Comunicación – FEMECO) en la figura de su presidente, Guillermo Rodero, tuvieron un cruce con Gil Domínguez sobre este tema:

-Gil Domínguez: ¿Ustedes no tienen pensado en algún momento apagarse del espacio para pasar a Internet?

-Rodero: No, nunca (...) Pasar todas las radios a Internet es imposible, porque se

va a sacar el contexto local, porque no todas las localidades tienen ni acceden a Internet. Segundo, se va a ir fuera del contexto de la función que cumple la radio; escuchando lo que dicen aquí, no se va a poder difundir eso que están solicitando. A Internet va a tener acceso la gente que puede llegar a Internet. Hoy no muchos pueden llegar a Internet, porque es muy caro, son malos los servicios, son mentira los servicios que dan. (...) Sería como una segunda transmisión. El titular de radio nunca va a querer salir del aire. ¿Por qué? Principalmente, la base fundamental del nacimiento de estas radios fue el cambio de un sistema opresor de la dictadura a poder hablar. Muchos ya estábamos con radios ambulantes en la dictadura, tirando 400 milivatios, con la marcha que sea, no importa, pero estábamos combatiendo. Entendamos que luego de eso empezaron los decomisos, la persecución, muchas cosas que se pudieron parar cuando comenzó a organizarse toda esta cuestión de los medios de comunicación.

Julio López Alcoba (secretario de FEMECO) explicó técnicamente porqué:

“la definición de radiodifusión es un servicio de radiocomunicaciones destinado a la recepción por el público en general, no por Internet. Eso lo define el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT. Entonces ya sería otra cosa y no radiodifusión.

4. Los 17 principios

El 6 de julio de 2016 la Comisión dio a conocer una enumeración de 17 principios que “regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes”. El documento fue presentado por la coordinadora de la Comisión Redactora en el marco del II Debate Académico sobre Libertad de Expresión y Convergencia Comunicacional, que se llevó a cabo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo, en Mendoza, y luego se publicó en diversos medios gráficos nacionales y en el sitio web de ENACOM⁸. La primera sorpresa estuvo dada por el nombre del documento: por primera vez la Comisión comenzó a referir a una legislación “convergente” cuando, hasta entonces, se había hablado de una “Ley de Marco regulatorio para las Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual”, tal como consta en la Resolución 9/2016 que establece la conformación de la Comisión.

El texto muestra un registro dispar. En algunas cuestiones es puntual, mientras que en otras es ambiguo y habilitaría resolver en distintos sentidos las claras tensiones que ya vimos expresadas por los distintos sectores y grupos de interés. En otras palabras: la vaguedad de ciertos principios permitiría traducirlos de distintas maneras –incluso, opuestas– en un proyecto de ley.

Por otra parte, los 17 puntos fueron anunciados como postulados “que regirán” la

⁸ Véase “17 principios para la redacción de una Nueva Ley de Comunicaciones”, disponible en <https://www.enacom.gob.ar/nueva-ley-comunicaciones/17-principios-de-la-nueva-ley.n1371> (última consulta 3 de julio de 2017).

nueva ley. Así fueron presentados cuando aún no se había realizado aún ni la tercera parte de las “reuniones participativas” que escenificó luego la Comisión: por ejemplo, al momento de la escritura de estos principios, no había expuesto sus ideas ningún sector sin fines de lucro, como así tampoco los sectores académicos. La expresión “regirán”, así planteada, constituye una declaración política tajante que obturaría que algunas de estas proposiciones fueran revisadas en la redacción posterior del proyecto. A su vez, muchos de ellos son –paradójicamente– contrarios a lo dispuesto por el mismo gobierno por medio del DNU 267 e inclusive chocan con algunas de las directrices mencionadas en el artículo 4 de la Resolución 9/2016.

Analicemos el contenido de este documento punto por punto:

Punto 1. Este principio define a las “comunicaciones convergentes” como “aquellas que permiten recibir, producir, transportar y distribuir información, opinión, contenidos –garantizando la libertad de expresión y el acceso a la información– con independencia de las plataformas tecnológicas que se utilicen”. Esta caracterización de las comunicaciones convergentes resulta por demás confusa y tiene un alcance tan universal que podría incluir desde la gráfica y el muralismo hasta los intermediarios distribuidores globales de contenidos (ver punto 13). Al decir “aquellas” que “permiten recibir, producir o transportar y distribuir información, opinión, contenidos” no discierne si son tecnologías o servicios y cuál es la diferencia entre opinión/información y contenidos, como si las primeras no lo fueran. Esta falta de precisión deja de lado las reglas que distinguen a los servicios de comunicación audiovisual de los servicios de telecomunicaciones –al contrario de lo que se hace en todos los países que referencia el derecho comparado (presentes y en redacción, tales como la Unión Europea y la FCC [Federal Communications Commission] de Estados Unidos, etc.). Es decir, no da cuenta de la diferencia de paradigmas regulatorios entre la Convención de Diversidad Cultural de UNESCO y la normativa de la OMC en materia de protección versus liberalización de productos y servicios culturales y educativos (presentes, por ejemplo, en la legislación argentina en las leyes 25.000, 25.750 y 26.305, sin mencionar la 26.522).

Asimismo, la confusión de principios conspira contra la identificación del objeto de la regulación: ¿Actos? ¿Servicios? ¿Prestadores?

Punto 2. Aquí aparece la figura de los operadores de las comunicaciones convergentes. Resulta evidente que habrá quienes den los dos tipos de servicios, audiovisuales y de telecomunicaciones. Poner como garantes del ejercicio amplio de derechos humanos a las empresas privadas y a los emprendedores es una buena iniciativa, pero es posible que no genere consenso en los operadores comerciales sin estar obligados a cumplir una función social. En especial considerando que los prestadores tampoco son muy respetuosos de los derechos de los “consumidores y usuarios”, que invoca el principio cuarto. En el mismo punto, la Comisión Redactora prevé el encuadre de la normativa tanto en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), los artículos concordantes (asumiría entonces la plena operatividad del artículo 14 que prevé

el derecho de rectificación o respuesta) y las reglas de la Constitución sobre protección del espacio audiovisual nacional. Pero esto contradice los anuncios de altos funcionarios que sostienen que el paradigma de la comunicación como negocio. Además, resulta preocupante la omisión de mencionar a la Convención de Diversidad Cultural de UNESCO entre las referencias normativas a seguir.

Punto 3. Este principio hace referencia a la promoción y protección que requieren los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los términos previstos por la Convención de los Derechos del niño, procurando la alfabetización digital y mediática. La mención es indiscutible. No obstante, las vías para hacer realidad el ejercicio de esos derechos estarán sujetas a lo dispuesto en la redacción del proyecto y a su orientación general en cuanto al fomento de un acceso plural a los medios.

Punto 4. Con una pésima redacción, hay una sugerida inserción en el derecho a la libertad de expresión y pensamiento como derechos individuales y colectivos a los derechos de usuarios y consumidores. Todos son derechos contemplados por nuestra Constitución, pero bajo la CADH no tienen el mismo reconocimiento. Esta jerarquización es opinable desde lo académico; pero resulta útil y necesaria en lo operativo, sobre todo considerando que los prestadores no son muy respetuosos de los derechos de los consumidores y usuarios.

Punto 5. En este caso inicia reconociendo el derecho al acceso y la participación en las denominadas “comunicaciones convergentes” sin restricciones ni menoscabo posible en su ejercicio, lo cual resulta inobjetable. Sin embargo, “acceso” y “participación” son conceptos muy caros a los estudios de las políticas nacionales de comunicación desde hace cuatro décadas, con un significado de inclusión, que en ningún caso corresponden a la mirada de los medios como negocio. Su incorporación resulta contradictoria con lo actuado por el gobierno desde el 10 de diciembre de 2015.

Hay otro punto de conflicto eventual con la previsión del final del punto 5 en cuanto a la posibilidad de presentar reclamos administrativos o judiciales frente a “amenaza inminente” de lesiones al derecho a la no discriminación. Esto expone a las comunicaciones convergentes a revisión previa o censura de parte de las autoridades públicas. No es vano recordar que frente a los proyectos de las leyes antidiscriminatorias de los últimos años, se cuestionó duramente la posibilidad de bloquear contenidos de internet. En este caso, dado lo amplio de la definición de “comunicaciones convergentes” (que podrían ser hasta mensajes de aplicaciones) cabría la posibilidad de reclamarle a los medios que bajen contenidos. La ley 26.522 no habilitaba esto, sino responsabilidades ulteriores.

Punto 6. Reconoce el derecho humano al acceso ubicuo, asequible y de calidad a internet. Como principio general no hay críticas para hacer. La proposición es coincidente con lo planteado por la CCD en sus “nuevos 21 puntos”, consensuados en marzo de 2016.

Punto 7. Reconoce las tres franjas de operadores: estatales, gestión privada con y sin fin de lucro. Pero es necesario revisar como se baja este principio a la realidad porque autoriza expresamente a empresas estatales a hacer todo, incluidas las prestaciones de telefonía fija y celular. La vigencia de este principio supone, además, la continuidad de la gestión estatal en ARSAT.

Por otra parte, la formulación de este principio no menciona la reserva del 33 por ciento de las localizaciones radioeléctricas para los medios sin fines de lucro que incorporó la LSCA y la propia Resolución 9/16 –que integró la Comisión Redactora– sostenía. La omisión es grave.

Finalmente, vale notar que el principio habla de prestadores “estatales” y no “públicos”, lo cual deja un interrogante sobre los actuales prestadores del “sector público no estatal” que contempla la actual legislación (Iglesia católica, pueblos originarios).

Hubiera estado bien que el principio incluyera a las provincias, las universidades y los pueblos originarios para evitar suspicacias. Más adelante, cuando el punto 16 define el “alcance federal” de los medios públicos, abre dudas sobre cuán contemplados están los medios universitarios y de las localidades.

Punto 8. Define a las “comunicaciones convergentes” como de interés público. Esta declaración resulta particularmente riesgosa al combinarse con la vaguedad de la definición de “comunicaciones convergentes”. Así planteado, podría atar las manos del Estado en áreas sensibles: ¿La telefonía fija dejará de ser servicio público? ¿Las interconexiones no volverán a serlo? ¿No habrá más obligaciones de servicio universal para el Estado? Es claro que seguiría la regla de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) para los servicios de comunicación audiovisual, pero no la de las telecomunicaciones que siguen manteniendo este principio. Al referir a obligaciones de los operadores para garantizar derechos humanos, sin reglas de servicio público, la definición de la naturaleza jurídica no alcanza para asegurarlas.

Para agregar complejidad al asunto, vale recordar que la Resolución 9 (artículo 4, inciso e), que creó la Comisión y estableció pautas básicas, mencionaba como “servicio público” tanto a la telefonía fija como a la telefonía móvil.

Punto 9. Si bien pretende encuadrar el tema de la autoridad de aplicación siguiendo los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el documento no cumple con esos principios. Sólo reclama la autonomía del poder administrador, sin establecer independencia respecto de las corporaciones económicas. Tampoco prevé la revisión judicial de las remociones de los miembros, ni la participación de la sociedad civil más allá de las propuestas. Sugiere una cláusula de diversidad de género, pero no sostiene que su composición deba ser plural en términos de representación política. Adicionalmente, llama mucho la atención –al inicio de este principio– la expresión “en el marco del sistema presidencialista argentino”. Es claro que la autoridad de aplicación no puede depender de otro poder que no sea el Ejecutivo.

Punto 10. Define al espectro como patrimonio de la humanidad y afirma que el Estado debe administrarlo. Es una definición correcta, a criterio de buena parte de los y las especialistas. Lo que preocupa es que aún cuando se habla varias veces de competencia y pluralismo, no aparecen los mandatos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de control de concentración indebida, monopolios y oligopolios. Las reglas de defensa de la competencia, ha dicho también la Corte Suprema de la Nación, no garantizan per se pluralismo. Tampoco lo hace el control de cantidad de licencias sólo sobre las que usan el espectro por servicios abiertos.

Punto 11. Este principio menciona por primera vez a “los servicios de comunicaciones convergentes”. Pero encuadra el tema sólo en cuestiones de defensa de la competencia, cuando hay en el derecho comparado consenso suficiente de que no es por esta única vía que se garantiza la promoción del pluralismo y la diversidad. Se omite toda referencia a situaciones de competencia asimétrica entre actores incumbentes de cada sector, así como entre los integrados en distintos segmentos de las cadenas de valor audiovisual y de telecomunicaciones, lo que debe impactar en las reglas que fijen de interconexión. No hay referencia a posiciones dominantes de mercado, ni de tarifa social. Así, “garantizar las actividades de los prestadores de gestión no comercial” o de las pequeñas empresas nacionales con medidas de fomento parecen fórmulas más bien retóricas. Lo que afectará prácticamente las condiciones de empleo y “protección integral del trabajo” que el punto 14 dice amparar.

Punto 12. Sostiene que los radiodifusores en abierto (radio y TV) deben tener cuotas de programación. Aun estando de acuerdo con esta definición, la misma revela una mirada conservadora y con cierta obsolescencia. En la Comisión Europea se está promoviendo incorporar contenidos nacionales y europeos a los operadores de video a demanda como Netflix y Hulu y exigen territorialidad y tributación nacional. Como vimos, esta cuestión fue notoriamente exigida en las reuniones “participativas”, inclusive por algunos de los sectores empresarios más reacios a la regulación estatal.

La Comisión pareciera inspirarse en el espíritu de la sentencia de cámara en el caso “Clarín” que la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó: sólo podría ser regulado lo que usa espectro. Aquí, ni eso. Las empresas de TV codificadas seguirán siendo (decreto 267 mediante) equiparadas a un servicio de teléfono. Las señales propias de la TV por cable siguen sin ser exigibles y no hay mención a las reglas de “must carry”.

Tampoco hay mención a las señales de TV que corren sobre plataformas digitales. Sólo se exige cuota a quienes viven de la publicidad. No hay ni un renglón sobre cómo orientar el pauta publicitario (tanto público como privado) para proteger a los medios abiertos que no cobran abono ni premium. Sobre cuotas de pantalla en señales internacionales, se abre una potencialidad regulatoria, quizás queriendo imitar al caso brasileño de “producción independiente” (ley de Brasil 12.485 de 2011). Es una buena iniciativa, históricamente cuestionada por las multinacionales del audiovisual. Debería resistir su pasaje al proyecto de ley y ser sostenida con políticas acordes.

Puntos 13 y 14. Se trata de buenas iniciativas destinadas a promover la aplicación de las regulaciones nacionales y defender el trabajo nacional. Los nuevos 21 puntos de la CCD dedican su punto 20 a la producción audiovisual y el trabajo digno. Reconocemos que se intente atender a esa demanda, dado que la Resolución 9 no había incluido ninguna referencia ni a cultura ni a trabajo nacional. Cabe preguntarse, no obstante, de qué modo se harán realidad estos principios en el marco de un sistema que no prevé reglas explícitas de protección a la producción nacional, local e independiente y que no se adecua a los estándares interamericanos en cuanto a control de la concentración indebida y el abuso de posición dominante.

Punto 15. Resulta curiosa la frase: “El ejercicio del periodismo en el ámbito de las Comunicaciones Convergentes debe promover prácticas autoregulatorias”. Es difícil saber si esto significa obligar a los medios a tener códigos de ética o qué líneas de acción podrían proponerse en tal sentido.

Punto 16. Sobre los medios públicos compila los estándares que se aconsejan en la casi totalidad de los documentos que existen sobre la materia. Pero carece de toda referencia a la composición de la autoridad de aplicación, formas de participación ciudadana y conformación de las entidades de control –social, político, parlamentario–. Tampoco se encuentran menciones de independencia editorial o derechos de sus trabajadores como tampoco se indica nada sobre el rol de la Defensoría del Público.

Punto 17. Hace referencias a los medios comunitarios pero, tal como se dijo, omite la reserva del 33% de las localizaciones radioeléctricas que la propia Resolución 9 sostenía. Llamativamente dejados para un último punto, preocupa además la definición de lo comunitario que no atiende a los estándares internacionales. Subyace una versión folklórica y reductora de los medios comunitarios, que los acota a experiencias de “poblaciones con singularidad cultural”, “colectivos diversos”, “poblaciones distantes”, etcétera.

El documento muestra al respecto una actitud paternalista de “dar voz propia” a esas poblaciones. También es preocupante el criterio restrictivo para la asignación de fomento a los medios comunitarios sólo si están en “zonas de frontera” o “áreas rurales”. Desconoce los riesgos de sostenibilidad del sector social de la comunicación. Por último, no repara en que los pueblos originarios cuentan con estatus constitucional propio, con otro tipo de personalidad jurídica, aun cuando pudieran compartir miradas y objetivos.

5. Reflexiones finales: La consolidación de la regulación “transitoria”

Vencidos todos los plazos de las sucesivas prórrogas auto otorgadas y terminado el gobierno de Mauricio Macri, estos “17 principios” siguen siendo el único producto público de la Comisión –junto con la agenda de interlocutores convocados a exponer sus quince minutos, que analizamos anteriormente–. De allí que concentremos en ellos el análisis crítico sobre las perspectivas abiertas en torno a la escritura de una nueva ley en esta materia.

Además de lo ya planteado, hay que señalar que el documento omite mencionar la concentración existente y la previsible de acuerdo a la evolución de los mercados e inversiones “convergentes”. En la medida en que los sistemas de distribución por cable o los servicios de TV codificados seguirían siendo operadores no regulados, se hace más necesaria la figura de control de la concentración en sentidos horizontales o verticales y a nivel local.

Sobre las cuotas de programación nacional e independiente –que, como vimos, es uno de ejes donde se hicieron evidentes las pujas–, el criterio establecido es confuso: avanza hacia las señales internacionales pero omite cualquier mención a la TV de pago, y a la regulación al audiovisual on line. No garantizan las reglas de “must carry” (retransmisión de canales de TV abierta en sistemas de pago) y evitan mencionar a la necesaria regulación de la publicidad. Estas ausencias conspiran contra el desarrollo de las cadenas de valor y la sostenibilidad del sector.

Si bien refiere varias veces a competencia y pluralismo, la Comisión nunca contempló en sus principios los mandatos del Sistema Interamericano en materia de control de concentración indebida, monopolios y oligopolios, lo cual habría afectado en concreto las condiciones de empleo y “protección integral del trabajo” que el principio 14 decía sostener.

Sin más definiciones que las que hemos analizado en este capítulo, el trabajo de la Comisión Redactora careció de impacto, leído a la luz de las mutilaciones producidas por los DNU y las resoluciones de ENACOM, que con invocada transitoriedad consolidaron un sistema “convergente” a la medida de las demandas del mercado infocomunicacional.

Referencias y fuentes bibliográficas

Badenes, D. (2016, 25 de junio). “Quién escribe la nueva Ley de Medios”, Nuestras Voces. Disponible en: <http://www.nuestrasvoces.com.ar/entendiendo-las-noticias/quien-escribe-la-nueva-ley-de-medios/> (última consulta 3/7/2017)

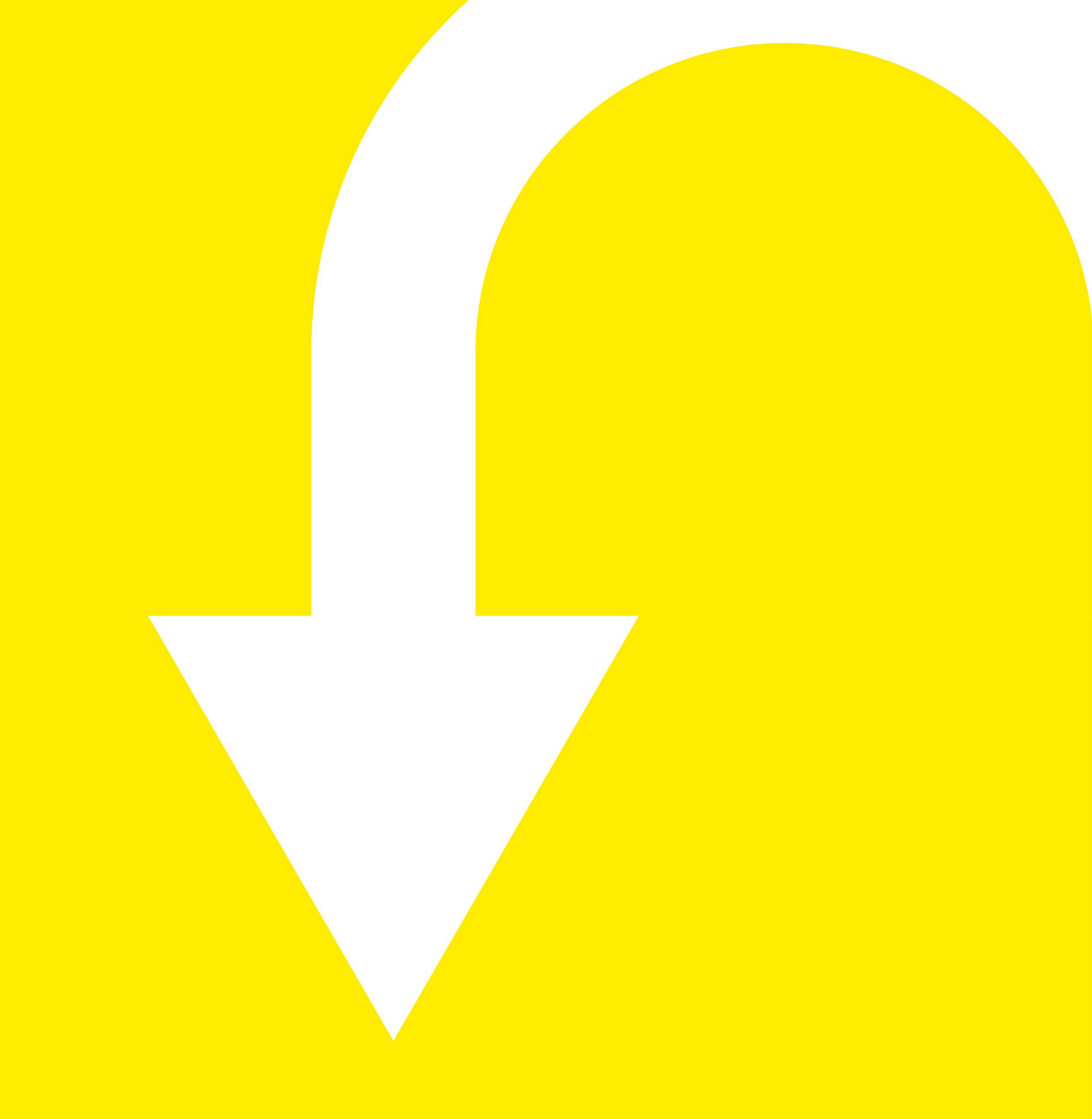
Marino, S. (2016, 30 de noviembre). “Debates por la ley de comunicaciones: Participación mediada”, Letra P. Disponible en: <http://www.letrap.com.ar/nota/2016-11-30-debates-por-la-ley-de-comunicaciones-participacion-mediada> (última consulta 3/7/2017)

Resolución 9/2016. Ministerio de Comunicaciones, 1 de marzo.

Resolución 1098/2016. Ministerio de Comunicaciones, 27 de octubre.

Resolución 601/2017. Ministerio de Comunicaciones, 28 de marzo.

Versiones taquigráficas de las reuniones de la Comisión Redactora para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes Nros. 26.522 y 27.078, recuperadas el 3/07/2017 de: <https://www.enacom.gob.ar/leydecomunicaciones>



CAPÍTULO 4

**Regresión y simulacro.
La política macrista para
las radios y televisoras no
lucrativas**

María Soledad Segura, Alejandro Linares, Verónica Longo, Natalia Vinelli, Agustín Espada, Natalia Traversaro y Ana Laura Hidalgo

Regresión y simulacro. La política macrista para las radios y televisoras no lucrativas*

Las políticas dirigidas a las emisoras no lucrativas deben considerarse en el marco de las políticas de comunicación y, más aún, de las políticas públicas generales de esta gestión. Así como la orientación de las políticas generales se respalda en los principales actores económicos de cada sector, las de comunicación también tienden a favorecer a los operadores con mayor poderío de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones. Al mismo tiempo, las nuevas políticas de comunicación debilitan a las pequeñas y medianas empresas del sector, los medios sin fines de lucro, estatales y de pueblos originarios, los productores y trabajadores de la comunicación, y los públicos, en particular, de las provincias y localidades más pequeñas. Además, el refuerzo de los más poderosos, al cartelizar la oferta (Becerra, 2016), perjudica aún más a esos actores más débiles para quienes el gobierno tampoco establece políticas de compensación.

Las condiciones para la emergencia, desarrollo y sostenimiento de los medios comunitarios, alternativos y populares son una cuestión pública que el Estado debe garantizar mediante legislaciones y políticas concretas, según indican los estándares internacionales de derechos humanos establecidos por las recomendaciones de los organismos internacionales (ONU, OEA, OSCE y CADHP, 2007; OEA, 2010). Esto se desprende del papel central que las emisoras comunitarias desempeñan para asegurar el pluralismo en los sistemas mediáticos, para ampliar las posibilidades de ejercicio del derecho a comunicar y, por ende, para permitir que los diversos grupos sociales, políticos, culturales y étnicos de una sociedad puedan reivindicar otros derechos.

La política estatal es entendida como “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. (...) una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Ozslak y O'Donnell, 1984:113).

Se entiende, entonces, a las políticas de comunicación “como un proceso dinámico de interacción entre diversos actores, institucionales y no institucionales, que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre la configuración de los sistemas de medios” (Califano, 2016:134). Según esta definición, en este proceso existen relaciones desiguales de poder político y económico, y recae sobre el Estado la definición de la forma final de las políticas y sus mecanismos de implementación. No obstante, también se reconoce la debilidad de los Estados en las democracias capitalistas frente a corporaciones globales con intereses en el sector.

* Este capítulo completa, amplía y actualiza los análisis publicados en: Segura, Linares, Hidalgo, Kejval, Longo, Traversaro y Vinelli (2017) “Regresión. Las nuevas políticas para medios comunitarios en Argentina”, Logos, 24 (1).

Dado que las políticas públicas se producen en condiciones particulares, muchas variables influyen en sus resultados. De hecho, políticas similares tienen consecuencias diversas en contextos diferentes. Por eso, es necesario investigar cómo, cuándo y por qué en cada caso específico tuvieron éxito o fracasaron (Segura y Waisbord, 2016). Además, las políticas estatales constituyen una de las condiciones que favorecen o restringen las posibilidades de llevar adelante los medios comunitarios. No obstante, no las determinan. Por eso, es posible establecer fuertes correlaciones que nos permiten argumentar la probabilidad de incidencia de cierta política en determinado resultado. Sin embargo, no es posible asegurar que haya sido la causa preponderante de esa consecuencia. También es posible recuperar las percepciones y valoraciones de los actores a quienes están dirigidas estas políticas públicas sobre su incidencia.

La Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) reconoce legalmente a las entidades sin fines de lucro –asociaciones civiles, cooperativas de trabajo, cooperativas de servicios públicos, fundaciones, etc.– como prestadoras de servicios de radiodifusión y les reserva un tercio del espectro radioeléctrico, establece un fondo de fomento y les otorga representación en una institución estatal participativa de propuesta, formulación y control de políticas públicas: el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (COFECA). Excepto en lo relativo a las cooperativas que prestan servicios de televisión por cable y la participación en el COFECA, ninguna de estas disposiciones fue modificada por el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 267 dictado por el presidente Mauricio Macri a pocos días de asumir. Por lo tanto, todas ellas siguieron vigentes.

Durante los cinco primeros años de implementación de esta ley –entre 2010 y 2015–, se produjeron logros inéditos en la historia de la radiodifusión argentina en todos los aspectos mencionados. Sin embargo, estos avances fueron lentos, estuvieron lejos de saldar la deuda histórica del Estado con el sector en materia de legalización y promoción, y de dar cuenta de las expectativas generadas en quienes se contaron entre los/as principales impulsores/as de la nueva ley (Segura y Weckesser, 2016). Por esta razón, el cambio de orientación de las políticas de comunicación encontró a las emisoras del sector social en situación de inseguridad legal y económica.

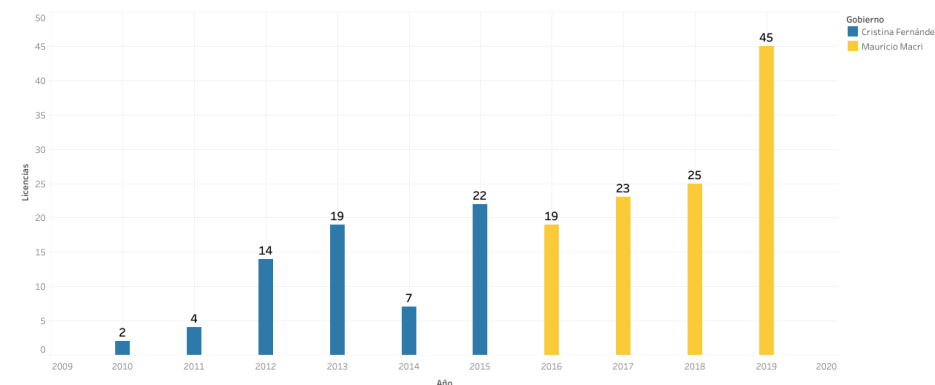
Este capítulo responde a la siguiente pregunta: ¿Cuáles fueron las políticas de comunicación dirigidas hacia los medios comunitarios, alternativos y populares de comunicación en la Argentina durante la gestión cambiemita de gobierno y cuáles fueron los resultados alcanzados por esas políticas; en comparación con las políticas preexistentes? En primer término, se analizarán las políticas de comunicación de legalización y fomento de la autoridad regulatoria y otras áreas del Estado nacional dirigidas hacia el sector así como otras políticas laborales y de desarrollo social que tuvieron incidencia en los medios comunitarios entre 2015 y 2019, los cuatro años de mandato de la alianza Cambiemos. Finalmente, se sintetizarán las consecuencias de estas políticas en el sistema mediático argentino.

1. Legalización

El Gobierno nacional que asumió en diciembre de 2015 modificó sustancialmente el rumbo de las políticas de comunicación y las fundó completamente sobre el paradigma mercantil (Mastrini y Becerra, 2018). Si bien se mantuvieron el reconocimiento de la legalidad de los medios del sector social como prestadores de servicios de comunicación audiovisual y el fondo de fomento, se registraron importantes demoras en la implementación de estas políticas.

Esto se funda en una noción restringida, anacrónica y reñida con los principios del sistema internacional de derechos humanos sobre el papel de estos medios en una sociedad democrática. La explicitaron en el último de los “17 principios que regirán la nueva ley de convergencia” que el 6 de julio de 2016 presentó la Comisión Redactora de la Nueva Ley de Comunicaciones Convergentes. Este punto restringe la definición de los medios no lucrativos a aquellos orientados a “poblaciones con singularidad cultural, social o en representación de colectivos diversos, poblaciones distantes o de difícil acceso”¹ y reduce sus funciones a darles “voz propia” y acceso “a la educación, el desarrollo social y la diversidad cultural y lingüística” (Loreti y otros, 2016).

Gráfico 1: Cantidad de licencias para emisoras sin fines de lucro otorgadas por año desde la implementación de la LSCA



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

Desde enero de 2016 y hasta octubre de 2019, a partir de la instalación de Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) como autoridad regulatoria, se adjudicaron 102 licencias de radio FM a emisoras sin fines de lucro (si se incluyen emisoras reli-

¹ La definición muestra sintonía con la que el ministro de Comunicaciones expresó el 13 de diciembre de 2015, apenas asumió: “Los medios van a competir libremente en el mercado y trataremos de ayudar a los más pequeños”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/oscar-aguad-la-regulacion-de-la-ley-de-medios-no-va-a-subsistir-durante-nuestro-gobierno-nid1853681/> Consultado el 11/07/2016.

gias, de mutuales, fundaciones y cooperativas de servicios que no necesariamente responden a la caracterización que distingue a las emisoras comunitarias en la ley audiovisual). Entre ellas, es posible reconocer 25 adjudicaciones para la instalación de emisoras comunitarias, según la definición del artículo 4 de la norma. De estas, 5 se entregaron en 2016, otras 4 se dieron en 2017, solo 3 fueron adjudicadas en 2018 y 13 licencias se dieron en 2019.

De esas 25 adjudicaciones, 7 fueron directas, según las indicaciones del artículo 49 de la Ley Audiovisual. Otras 4 se entregaron luego de concursos de oposición iniciados en 2014, una de ellas fue posible gracias a los concursos simplificados (en Chubut), otras 12 entregas fueron posibles en el marco del proceso de normalización, y también se cuenta una prórroga concedida en el marco del DNU 267.

En este periodo la región Metropolitana fue la más beneficiada, con nueve legalizaciones, todas ellas del proceso de normalización. La zona patagónica tuvo 7 adjudicaciones. Otras 6 licencias fueron para la región Centro, 2 correspondieron a Cuyo y solo 1 en la región Noroeste.

El proceso de adjudicación de licencias se aceleró a partir del lanzamiento, en 2018, de dos mecanismos: concursos simplificados y divididos por provincias donde no existían zonas de conflicto por saturación del espectro, y regularización de reconocimientos de 2006 y de Permisos Precarios y Provisorios de 1989 en zonas de conflicto.

Por un lado, los llamados a concurso de licencias para el sector sin fines de lucro se habían paralizado desde 2015 y se retomaron recién en 2018, a partir del lanzamiento de los concursos simplificados por provincias que no se implementaron en zonas de conflicto. De hecho, todas las adjudicaciones realizadas por concursos tradicionales para el sector comunitario correspondieron a convocatorias iniciadas en 2014. Al mismo tiempo, se registraron importantes demoras para tramitar las habilitaciones técnicas de las emisoras que habían ganado licencias en concursos previos y para resolver en sede administrativa los conflictos por interferencias.

Por otro lado, también en 2018, el ENACOM impulsó un proceso de regularización de las emisoras reconocidas por la autoridad regulatoria en 2006, y de aquellas que funcionaban con Permisos Precarios y Provisorios otorgados en 1989. Esta iniciativa se realizó sin contar con un plan técnico de frecuencias en grandes ciudades, que constituyen zonas de conflicto por la saturación de su uso, y no completó la reserva del tercio del espectro que la ley establece para las emisoras sin fines de lucro. De hecho, estas adjudicaciones no contemplaban especificaciones de potencia para las señales. Sobre un total de 166 licencias definitivas otorgadas hasta octubre de 2019 por medio de este proceso, 12 emisoras comunitarias recibieron la suya: FM Chalet y FM Aire Libre (Santa Fe); FM La Tribu, Frecuencia Zero, FM Radio Gráfica y FM La Colifata (Caba); FM La Ranchada y FM Sur (Córdoba); FM En Tránsito, FM Tinkunaco, FM Estación Sur, FM Ahijuna (Buenos Aires). Sin embargo, quedaron por fuera de este beneficio las emisoras que no contaban con el reconocimiento oficial de 2006 o con permisos precarios.

De cualquier modo, las licencias y autorizaciones otorgadas desde 2010 aún no alcanzan a todos los medios del sector.

En cambio, sí se realizaron intimaciones, allanamientos y decomisos a emisoras sin fines de lucro en situación de ilegalidad producto de la inacción estatal en diversas provincias como San Luis, Salta y Buenos Aires. También en febrero de 2017, la Sala II de la Cámara Criminal y Correccional rechazó el pedido de nulidad del juicio a los integrantes de Antena Negra TV, de Ciudad de Buenos Aires, acusados de interferir la señal de la empresa de seguridad privada Prosegur (Kejval y otro/as, 2017).

Durante esta etapa también se produjeron obstaculizaciones para el desarrollo de este tipo de experiencias por parte de los actores mediáticos comerciales dominantes en el sector, con escasa o lenta intervención de la autoridad regulatoria. Es el caso de las prestadoras de cable Cablevisión y Telecentro, quienes se han resistido a incluir en sus grillas a las televisoras Barricada TV y PAREStv, pese a que estas se encuentran legalmente en condiciones de ocupar esos espacios. Esta actitud de las cableras desconoció las resoluciones 1394 y 5160 emitidas en 2016 y 2017 por el ENACOM, en las que se retoma el artículo 65, inciso d, de la LSCA. Esta vulneración de la normativa vigente no fue revertida ni sancionada por el organismo regulador hasta septiembre de 2019.

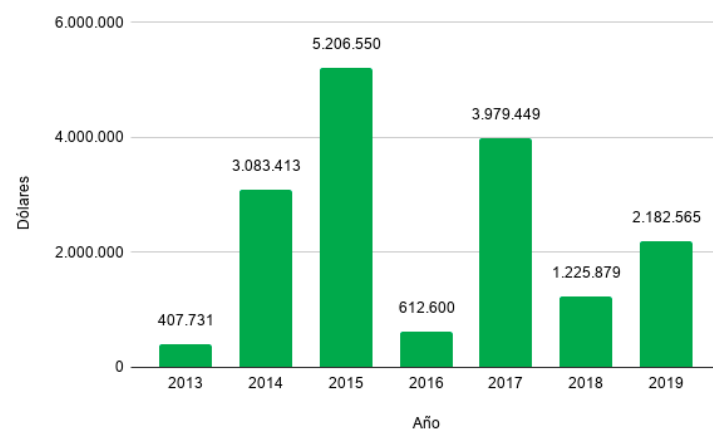
2. Fondo de Fomento Concursable

El mecanismo de fomento (FOMECA) estuvo suspendido durante gran parte de 2016, primer año de gestión del ENACOM, debido a una auditoría solicitada por la nueva gestión, que puso al sector bajo sospecha. Así, no se pagaron las deudas de los fondos concursados y ganados en 2015 hasta noviembre de 2016, cuando se saldaron solo algunas de ellas. No se llamó a nuevos concursos –correspondientes a 2016– sino hasta octubre de ese año, por lo que los resultados y pagos se comenzaron a realizar el año siguiente. Esta situación generó mayores demoras y subejecuciones. Por ejemplo, los concursos correspondientes a 2017 fueron lanzados recién en febrero y abril del año siguiente, y se postergó hasta diciembre de 2018 el lanzamiento de la convocatoria para concursar por los recursos de ese año. Para agosto de 2019, recién se habían adjudicado los proyectos presentados en las convocatorias de 2016 y 2017. En total fueron 354 los subsidios durante ese periodo. Además, en 2016 las líneas de equipamiento e infraestructura quedaron reservadas solamente para las emisoras con algún reconocimiento legal, sin incluir allí a los 140 reconocimientos realizados en 2015 por el AFSCA.

Los retrasos en los desembolsos no solo significan un obstáculo para la planificación de las emisoras, sino que también pierden su valor durante años de alta inflación. El índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) marcó que en 2016 la inflación fue de 41%, en 2017 alcanzó el 26 % y en 2018 trepó al 47%. Mientras tanto, en septiembre de ese último año las redes de medios comunitarios denunciaban deudas impagas por líneas de FOMECA por 35 millones de pesos vinculados a concursos de 2015. Además, identificaron 58 millones de pesos no adjudicados en los concursos de 2016 y 160 millones de pesos asignados para los concursos 2017, pero sin implementación. Las redes planteaban en sus reclamos que en ninguno de los años transcurridos desde su puesta en marcha y hasta 2017 se había cumplido en otorgar los

recursos establecidos legalmente para el fomento del sector sin fines de lucro, esto es, el 10% del total recaudado en concepto de gravamen tributado por los titulares de servicios de comunicación audiovisual en función de su facturación bruta, según los artículos 94 y 97 de la LSCA (Linares, 2018).

Gráfico 2. Cantidad de proyectos FOMECA efectivamente pagados por años



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

A partir de la información entregada por el ENACOM en abril de 2019, los montos medidos en dólares corrientes (de cada año) demuestran que en el periodo 2013-2015 se desembolsaron fondos por US\$ 8.697.694, y que en la etapa 2016-2019 la cifra fue de US\$ 8.000.493. Esto marca una merma real de un periodo al otro, que se suma a las demoras en los desembolsos, las trabas burocráticas y el lento inicio de la implementación del instrumento. La mayor inversión se produjo en 2015, seguido por 2017 y 2014, mientras que los años con menores registros fueron 2013 y 2016.

Sin embargo, los aumentos generalizados de precios no solo hicieron perder la capacidad adquisitiva que implicaban los FOMECA, sino que significaron un condicionamiento directo para el funcionamiento de las emisoras comunitarias. En la Ciudad de Buenos Aires, las tarifas de luz de las radios comunitarias triplicaron y hasta cuadruplicaron sus cifras entre 2015 y 2016. En el conurbano bonaerense la situación no se mostraba diferente en ese periodo, lo que llevó a FM Fribuay, con dieciocho años de emisión, a suspender sus transmisiones en la franja de la traspasada.

A esto se suma que se desarrolló una campaña de deslegitimación pública de los FOMECA por parte de los directivos de ENACOM desde su constitución en 2016, ya que cuestionaron a las emisoras ganadoras y a la gestión previa que implementó los subsidios. A partir de allí, el nuevo organismo regulador intimó con insistencia a las emisoras por supuestas irregularidades en la rendición de los fondos logrados. Si bien el Estado

tiene el deber de controlar el uso de fondos públicos, el sinsentido de muchas de las observaciones recibidas habla, antes que de un control racional y justo, de una estrategia de dilación y desprestigio que dificulta el acceso a los fondos previstos en la ley (Kejval y otro/as, 2017).

Por ejemplo, el Canal 9 Proa Centro, del pueblo cordobés de Cura Brochero, debió realizar una auditoría en 2016 para acreditar el destino de los fondos obtenidos en años anteriores: “La auditoría la hizo gente nueva que, por ahí, no sabe de medios. Me preguntaron: ‘¿Para qué compraste tal cosa?’. ¿Para qué la compré? Un carrito de ruedas, para cargar el generador, transportarlo en el rodaje, no lo podés levantar” (Rey, 2017).

Desde la misma televisora lamentaban que debieron viajar a la Ciudad de Buenos Aires para hacer firmar una factura electrónica, por exigencia del ENACOM. Sobre estos inconvenientes administrativos planteaban: “En vez de estar produciendo, entre 2016 y 2017, hemos perdido meses de producción por hacer administración” (Rey, 2017). En Radio Sur, de la capital argentina, describían una situación similar con idénticas consecuencias:

Nos mandan notificaciones acerca de cuáles son las irregularidades o cosas a modificar de nuestras rendiciones. Por ejemplo, no están firmadas las facturas por los proveedores. Estamos en una época donde muchos proveedores te mandan factura digital. [...] En ningún lado decía que tenía que estar firmada, por eso no están firmadas. Cambian los criterios, entonces tenés que ir a cada proveedor a que te firme [...] Es insostenible. Para poner palos. Para tener motivos para posponer los pagos. Y la verdad que es agotador (Sesar y Farina, 2017).

Finalmente, la participación institucional de las redes de emisoras comunitarias también se redujo desde diciembre de 2015. El COFECA y su par de telecomunicaciones fueron disueltos por el DNU 267 y reemplazados por el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO), donde se achicó la participación de los referentes del sector comunitario. Además, este espacio no fue constituido y solo tuvo una reunión de lanzamiento, donde el representante designado por las redes de radios y televisoras no lucrativas no fue convocado.

3. Otras políticas de fomento estatal

Además del FOMECA, desde 2010 distintos organismos del Estado nacional –Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Comisión Nacional de Bibliotecas Populares (CONABIP), Ministerio de Cultura y Fondo Nacional de las Artes– habían impulsado programas que funcionaron como mecanismos de fomento de los medios comunitarios, educativos, campesinos e indígenas, incluso cuando algunos de ellos no habían sido pensados específicamente para el sector (Segura y otro/as, 2017). Desde 2016 casi todos estos programas fueron cerrados o reducidos y los organismos que los promovían, degradados de categoría.

El gobierno de la alianza Cambiemos dejó de financiar el programa “Sembramos Palabras, Cosechamos Derechos” promovido por el INTA en articulación con la SAF que financiaba los equipos y FARCO que brindaba capacitación técnica y de gestión a las organizaciones. El programa, que había surgido en 2014 a demanda de productores y asociaciones campesinas, había logrado la instalación y el fortalecimiento de 19 radios comunitarias en entornos rurales de 12 provincias argentinas. Ese proceso desencadenó la constitución de la Red de Radios Rurales. En su cuarto encuentro, en mayo de 2016, la Red denunció el “vaciamiento del Estado” y reclamó a los “organismos vinculados a la comunicación comunitaria en los territorios” la continuidad de las políticas públicas implementadas hasta diciembre de 2015.

Existen al menos 14 radios comunitarias vinculadas o gestionadas por bibliotecas populares². Esto les permitió acceder a subsidios anuales entregados por la CONABIP para gastos corrientes, a partir de lo establecido por la Ley 23.351 De Bibliotecas Populares, sancionada en 1986. Estos subsidios, que dependen de los recursos otorgados por el presupuesto nacional, permitieron afrontar gastos de funcionamiento y, en algunos casos, iniciativas especiales como la adquisición de equipamiento. Si bien estos subsidios tuvieron continuidad con el cambio de Gobierno nacional en diciembre de 2015, desde 2016 no lograron acompañar la suba generalizada de precios y el aumento de los costos en los servicios, y desde 2017 se sumaron demoras en sus entregas (Garavano, 2019). Por lo tanto, se lesionó un instrumento que contribuye a la sostenibilidad de estas emisoras.

Asimismo, el convenio que la CONABIP había firmado en junio de 2015 con el entonces Ministerio de Cultura y la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) para “afianzar la asistencia técnica, la capacitación, el financiamiento y el apoyo de los proyectos de servicios de comunicación audiovisual, en los que participan y gestionan las Bibliotecas Populares reconocidas por la CONABIP” (resolución AFSCA 436/15) no llegó a contar con recursos presupuestarios para su materialización.

Por otra parte, el Fondo Nacional de las Artes realiza concursos y ofrece préstamos y subsidios que pueden ser aprovechados por este tipo de medios en función de sus características, como lo hizo la Cooperativa Viarava. Entre las propuestas se destacan los subsidios para proyectos culturales sin fines de lucro y para la mejora de espacios culturales, a lo cual se suman créditos y micro-créditos para la compra de equipamiento y materiales.

Desde 2011, el programa Puntos de Cultura de la Secretaría de Cultura ofrece subsidios a organizaciones y redes comunitarias de todo el país, con o sin personería jurídica, para impulsar propuestas artísticas culturales “que promuevan la inclusión social, la identidad local y la participación ciudadana”, según la definición oficial. Las iniciativas consideradas incluyen: el acondicionamiento de espacios comunitarios para distintos fines, la capacitación y sensibilización en géneros y sexualidades, la formación en oficios,

² Según el relevamiento realizado por el área de capacitación de la Defensoría del Público, las radios gestionadas por bibliotecas populares son: Aire Libre FM, Radio del Bosque, La Ronda, La Minga, Fiat Lux, Sin Dueño, La Hormiga, La Quinta Pata, La Pujante, La Voz del Sur, La Gallareta, FM Popular, La Bayer Radio y Radio Mural.

entre otras. Radio Sur, de CABA, Una Radio Muchas Voces de la cooperativa Viarava, de Capilla del Monte, Córdoba, y el colectivo de comunicación popular Wayruro, de Jujuy, entre otros, participaron de este programa.

Durante 2016 y 2017, el Consejo Asesor de la Televisión Digital Argentina –que, del Ministerio de Planificación, en 2015 había pasado a depender del Ministerio de Comunicaciones y en 2017, del Sistema Federal de Medios Públicos– llevó adelante apenas 3 concursos para la promoción de la TV digital –uno de ellos de financiamiento mixto–, que aportaron sólo 24 horas de contenido al Banco Audiovisual –BACUA–, un reservorio de producciones cedidas sin costo por productoras independientes, organismos gubernamentales, centros de producción universitarios y señales provinciales, para su libre disponibilidad y distribución gratuita (Linares y Mallimaci, 2019). De este contenido se venían nutriendo televisoras provinciales, locales y cooperativas para cumplir con el artículo 65 de la Ley Audiovisual que establece cuotas de producción independiente local desde la creación del BACUA en 2011. Entre 2011 y 2015 el Consejo Asesor de la Televisión Digital Argentina del entonces Ministerio de Planificación había llevado adelante 43 concursos que dejaron 3000 horas de contenido audiovisual alojado en el Banco para fortalecer la expansión de la TV digital. Por lo tanto, la gestión cambiemita redujo el ritmo de concursos a un 13% y la cantidad de horas de contenidos producidos al 0,8%.

Entre los canales del sector comunitario, Canal 4 Mar de Ajó y Urbana Tevé lograron acceder al Banco hasta 2015, mientras Barricada TV y PAREStv recién lo lograron en 2017, gracias a las gestiones de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (Vinelli, 2019). Por lo tanto, el mecanismo resultó útil, pero su utilización no fue fluida.

Salvo excepciones, y por periodos acotados, los medios comunitarios fueron sistemáticamente excluidos de la publicidad oficial del Gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Esta situación empeoró por la falta de licencias o los permisos precarios con los que muchas experiencias realizan su actividad, en algunos casos, y por la discrecionalidad que ha guiado históricamente la distribución de estos recursos (Marino y Espada, 2019). Esta marginación resulta más relevante si se considera el notable peso que tiene esta fuente de recursos para el sistema mediático nacional: la participación de la publicidad oficial nacional y de los cuatro distritos más importantes del país en el mercado publicitario global de medios, vía pública y cine representó en 2017 el 24% del total (Reporteros sin Fronteras y Tiempo Argentino, 2019). En 2016 y 2017 no se registran radios o canales de televisión comunitarios que hayan sido beneficiados con publicidad oficial del gobierno nacional. En 2018 esta tendencia comenzó a revertirse muy lentamente: los canales PAREStv (US\$ 9.973) y Barricada TV (US\$ 6.461), junto a Radio Ahijuna (US\$ 521) recibieron publicidad. Estos montos son ínfimos si se tiene en cuenta que el gasto total –en 2018– fue de US\$ 75 millones. Por lo tanto, la publicidad oficial destinada a radios y televisoras del sector en el mismo año alcanzó apenas el 0,02 % del total. En 2019 sucedió lo mismo con PAREStv (US\$ 14.321), Barricada TV (US\$ 13.633), FM En Tránsito (US\$ 1.633) y FM Frecuencia Zero (US\$ 2.335): la participación en el total de la pauta oficial del primer semestre también fue mínima, en relación con

un gasto total de US\$ 52 millones. Además, disminuyó progresivamente al aproximarse el periodo electoral en la segunda mitad de 2019, hasta suspenderse por completo para los medios del sector. Cabe destacar que todas las emisoras mencionadas se encuentran en la provincia o la Ciudad de Buenos Aires.

Esta exclusión supone también el incumplimiento de las pautas establecidas por la resolución 247 de 2016, con la que la Jefatura de Gabinete autorreguló el procedimiento para otorgar fondos públicos. Allí reconoció cuatro pautas: la audiencia o alcance del medio; la pertinencia de la plataforma utilizada; la coincidencia entre cobertura geográfica y audiencia destinataria; el federalismo y el incentivo a la pluralidad de voces. La marginación de este tipo de medios respecto de estos fondos incumple claramente el último de estos criterios.

Por último, cabe destacar la tarea realizada por la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, organismo creado por la LSCA en la órbita del Congreso nacional. Este espacio realizó una constante actividad de acompañamiento para el sector, dedicada fundamentalmente a capacitaciones en terreno sobre aspectos de la gestión y la producción de proyectos comunicacionales. También ofreció asistencia legal a las emisoras a partir de consultas recibidas, como fue el caso de Barricada TV y PAREStv. La entidad fue dejada acéfala desde noviembre de 2016, lo que significó un debilitamiento de sus funciones, y el nombramiento de un defensor temporario en septiembre de 2018, lejos de resolver el problema, lo empeoró.

4. Políticas laborales y de desarrollo social

Otros programas laborales y de desarrollo social del Estado nacional también tuvieron incidencia en el sostenimiento de los medios comunitarios, alternativos y populares. Sin ser políticas de la comunicación o para el sector en particular, se implementaron de modo tal que algunos proyectos comunicacionales comunitarios pudieron incluirse.

Una política estatal aprovechada por estos medios fue el programa Sistemas Productivos Locales (SPL) que promueve Planes de Trabajo Asociativo desde 2006, a través de la entonces Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo, y que continúa a cargo del Ministerio de Producción y Trabajo desde 2018. Este programa brinda asistencia técnica y económica para proyectos productivos a pequeñas y medianas empresas (PyMEs), fábricas recuperadas y cooperativas. Por eso, las emisoras organizadas en cooperativas, como Barricada TV, Radio Gráfica o PAREStv, todas de CABA, accedieron al programa.

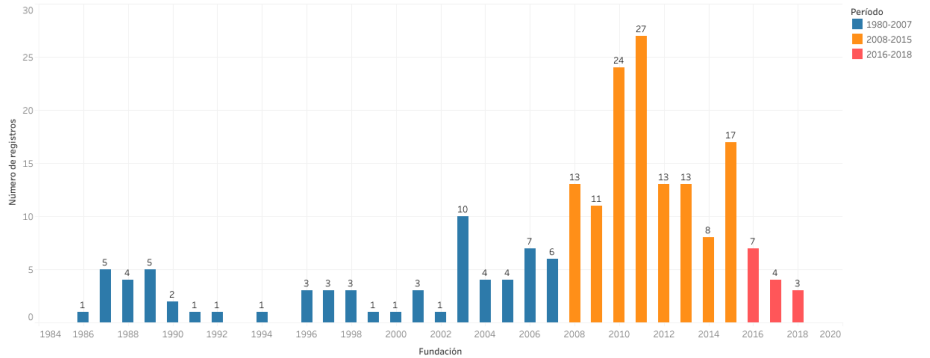
Además, el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA) y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) del Ministerio de Producción y Trabajo también fueron utilizados por las emisoras organizadas en cooperativas para complementar los salarios de sus trabajadores y trabajadoras. A partir de 2017, estos programas se unificaron en el Ministerio de Desarrollo Social a través del “salario social complementario” (Vinelli, 2019). Para alcanzar estos beneficios, algunos medios como Barricada TV, PAREStv, Giramundo TV y Radio Gráfica se vieron favorecidos por las gestiones de la rama de co-

municación popular de la Confederación de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (CTEP).

Los resultados

La ralentización de la implementación de iniciativas de fomento (o la desaparición de algunas de ellas) desde 2016 es coincidente con la merma en el surgimiento de nuevas radios y televisoras comunitarias, alternativas y populares en Argentina, que habían mostrado un crecimiento en cantidad y consolidación durante el proceso de debate en 2008, sanción en 2009, implementación desde 2010 y derogación parcial de la Ley Audiovisual en 2015, en comparación con periodos anteriores en que estas políticas eran inexistentes. De las 209 emisoras de radio y televisión comunitaria, alternativa y popular que estaban operativas en octubre de 2018, casi el 67% había surgido durante la vigencia de las políticas de legalización –de manera parcial desde 2005 y de modo pleno desde 2010– y de fomento –desde 2013– de los medios audiovisuales sin fines de lucro, aunque es prácticamente constante desde 1986, con la aparición de, al menos, una por año. No obstante, el 60% se puso en marcha entre 2008 y 2015, durante el periodo de debate, sanción e implementación plena de la Ley Audiovisual y apenas el 6%, entre 2016 y 2018, después de la derogación parcial de esa norma y la desaceleración de las políticas de fomento. Esto confirma que la intervención del Estado con políticas públicas de legalización y fomento destinadas a los medios sin fines de lucro tiene gran impacto sobre la composición del sector.

Gráfico 3. Cantidad de emisoras CAP operativas según año de surgimiento



Fuente: elaboración propia sobre la base de diversas fuentes. Se excluyen de este gráfico dos radios de las cuales no se pudo establecer su fecha de fundación.

La multiplicación de medios comunitarios estuvo acompañada por su federalización y extensión: están presentes en todas las provincias del país. Sin embargo, la mitad se ubican en las regiones Metropolitana y Centro. Las desigualdades regionales y

provinciales en la multiplicación de medios comunitarios se vinculan con el estado de situación de los mercados de medios, y con las condiciones socio-políticas nacionales y regionales. Estas disparidades, que habían comenzado a ser compensadas con las políticas de fomento estatal del periodo 2008-2015 para desarrollar emisoras en zonas rurales y rururbanas, se reactivaron cuando esos programas fueron desfinanciados por la administración cambiemita. (Segura y otras/os, 2018)

Los mayores costos inherentes a las tecnologías audiovisuales y a su migración hacia lo digital, junto con la experticia requerida para operar las tecnologías de televisión y la alta penetración de la televisión de pago en el país –que reduce la audiencia de la televisión analógica–, son factores que permiten explicar la disparidad de expansión entre los dos tipos de soportes: radio y televisión comunitaria. Prácticamente la totalidad de las emisoras operativas en 2018 son radios: 207 (96%) y sólo hay 8 televisoras (4%).

En segundo lugar, queda también demostrado que las distintas iniciativas estatales para la asistencia económica o el fomento del sector resultan instrumentos imprescindibles y efectivos para el logro de los objetivos de mayores niveles de diversidad y pluralismo en el escenario mediático o de participación social en los medios de comunicación (ambos presentes en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual), en el marco de un mercado audiovisual hiperconcentrado como el argentino. Las políticas de fomento, cuya aplicación se redujo y ralentizó, habían incidido de modo directo sobre la mejora de la infraestructura y el equipamiento y el aumento de la producción propia de estas radios y televisoras, y, en menor medida, sobre el fortalecimiento de las redes que las nuclean y la conservación de puestos de trabajo.

Consideraciones finales

El proceso de adjudicación de licencias que había estado prácticamente paralizado desde 2015, se aceleró a partir del lanzamiento, en 2018, de dos mecanismos: concursos simplificados y divididos por provincias donde no existían zonas de conflicto por saturación del espectro, y regularización de reconocimientos de 2006 y de Permisos Precarios y Provisorios de 1989 en zonas de conflicto, aunque sin elaborar un plan técnico de frecuencias que permitiera ordenar el uso del espectro. Desde enero de 2016 y hasta octubre de 2019, el ENACOM adjudicó 102 licencias de radio FM a emisoras sin fines de lucro, entre las que se reconocen 25 adjudicaciones para la instalación de emisoras comunitarias (según la definición del artículo 4 de la norma).

El FOMECA estuvo suspendido durante gran parte de 2016, primer año de gestión del ENACOM, lo que atrasó tanto los pagos de los fondos concursados y ganados en 2015 y los llamados a nuevos concursos. Esta situación generó mayores demoras y subejecuciones. En total se otorgaron 354 fondos entre 2016 y 2019. Además, en 2016 las líneas de equipamiento e infraestructura quedaron reservadas solamente para las emisoras con algún reconocimiento legal, sin incluir allí a los 140 reconocimientos realizados en 2015 por el AFSCA. Los retrasos en los desembolsos no solo significaron un obstáculo para la planificación de las emisoras, sino que también perdían su valor durante años de

alta inflación. Las redes de medios comunitarios denunciaron las deudas impagas y reclamaron que en ninguno de los años transcurridos desde la puesta en marcha del FO-MECA en 2013 se había cumplido en otorgar los recursos establecidos legalmente para el fomento del sector sin fines de lucro por la LSCA. Además, el gobierno cambiemita discontinuó y/o desfinanció programas de fomento de medios comunitarios impulsados por otros organismos del Estado nacional.

Los medios comunitarios también perdieron participación institucional en las instituciones estatales participativas creadas por la Ley Audiovisual: el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (COFECA), reemplazado, durante la gestión macrista, por el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO) que ampliaba sus funciones, pero reducía la representación del sector social y que, de hecho, prácticamente no se puso en funcionamiento. Asimismo, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, que había sido un ámbito de promoción del sector no lucrativo, también resultó minada en su financiamiento y capacidad de acción.

Los fundamentos de las políticas desarrolladas se explicitaron en uno de los 17 Principios para una Ley de Comunicaciones Convergentes. Se basaban en visiones perimidas en el debate internacional y contrarias a las recomendaciones de los relatores de libertad de expresión de la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos y de la CIDH.

Los lentos y retaceados avances en legalización y fomento, sobre todo a partir de la segunda mitad de la gestión de gobierno, responden a la presión y movilización de las redes nacionales y regionales de medios comunitarios nucleadas en el espacio Interredes.

Entre las consecuencias de estas políticas, se destaca la notable disminución en el surgimiento de nuevas radios y televisoras del sector social entre 2015 y 2019, comparada con los cuatro años anteriores.

Por lo tanto, las radios y televisoras comunitarias, alternativas, populares y cooperativas se debatieron –como David frente a Goliath– en un contexto de recrudescimiento de la concentración de la propiedad con la conformación en proceso de gigantes corporaciones convergentes.

Frente a estos antecedentes, la crisis económica y la emergencia sanitaria, el Estado no puede eludir su responsabilidad. Si no interviene con políticas compensatorias de discriminación positiva para los actores más débiles, en lugar de garantizar la diversidad, el pluralismo, el acceso, la equidad y la participación social, se reforzará la ley del más fuerte y se configurará un sistema de medios aún más inequitativo que el existente.

Referencias Bibliográficas

Becerra, M. (2016) “Restauración”, Quipu: políticas y tecnologías de la comunicación.

Califano, B. (2016). La relevancia del Estado en la elaboración de políticas públicas de comunicación. *Estado y Políticas Públicas*. Año 4. N° 6. (133-148).

Kejval, L.; Linares, A.; Longo, V.; Segura, M. S.; Villagra, E.; Hidalgo, A. L. y Traversaro, N. (2017, 1 de abril). "Bajo sospecha". Página/12. Buenos Aires.

Linares, A. (2018) "Ajuste y subejecución en la ENACOM disparan la crisis de los medios alternativos". Letra P. Buenos Aires.

Loreti, D.; Rossi, D.; De Charras, D. y Lozano, L. (2016, 9 de julio), "Divergencias ante la convergencia: Tensión entre principios, realidades y derechos. Consideraciones político-técnicas sobre el documento de la Comisión Redactora 'Los 17 principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes'". Señales. Buenos Aires.

Marino, S. y Espada, A. (2019). "Pauta oficial: en campaña Macri gastó en seis meses lo mismo que en todo 2018". Letra P. Buenos Aires.

OEA (2010). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. Washington, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH.

ONU, OEA, OSCE y CADHP (2007). "Declaración conjunta sobre diversidad en la radio-difusión". Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial para la Libertad de Expresión de OEA y Relator de Libertad de Expresión de CADHP.

Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, Buenos Aires.

Segura, M. S.; Linares, A.; Espada, A.; Longo, V.; Hidalgo, A. L.; Traversaro, N. y Vinelli, N. (2018). La multiplicación de los medios comunitarios, populares y alternativos en Argentina. Explicaciones, alcances y limitaciones. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 2 (9). (88-114).

Segura, M. S.; Linares, A.; Hidalgo, A. L.; Kejval, L.; Longo, V.; Traversaro, N. y Vinelli, N. (2017). Regresión. Las nuevas políticas para medios comunitarios en Argentina. *Logos*, 24 (1). Río de Janeiro, UERJ. (37-51).

Segura, M. S.; Linares, A.; Hidalgo, A. L.; Kejval, L.; Longo, V.; Traversaro, N. y Vinelli, N. (2016). Brechas. La desigualdad en las políticas de fomento de medios comunitarios, otros medios e industrias culturales. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, No 25, ALAIC, Brasil.

Segura, M. S. y Waisbord, S. (2016). *Media movements. Civil society and media policy*

reforms in Latin America. Londres: Zedbooks.

Segura, M. S. y Weckesser, C. (eds.). (2016). *Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos: estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015*. Córdoba: Editorial de la UNC.

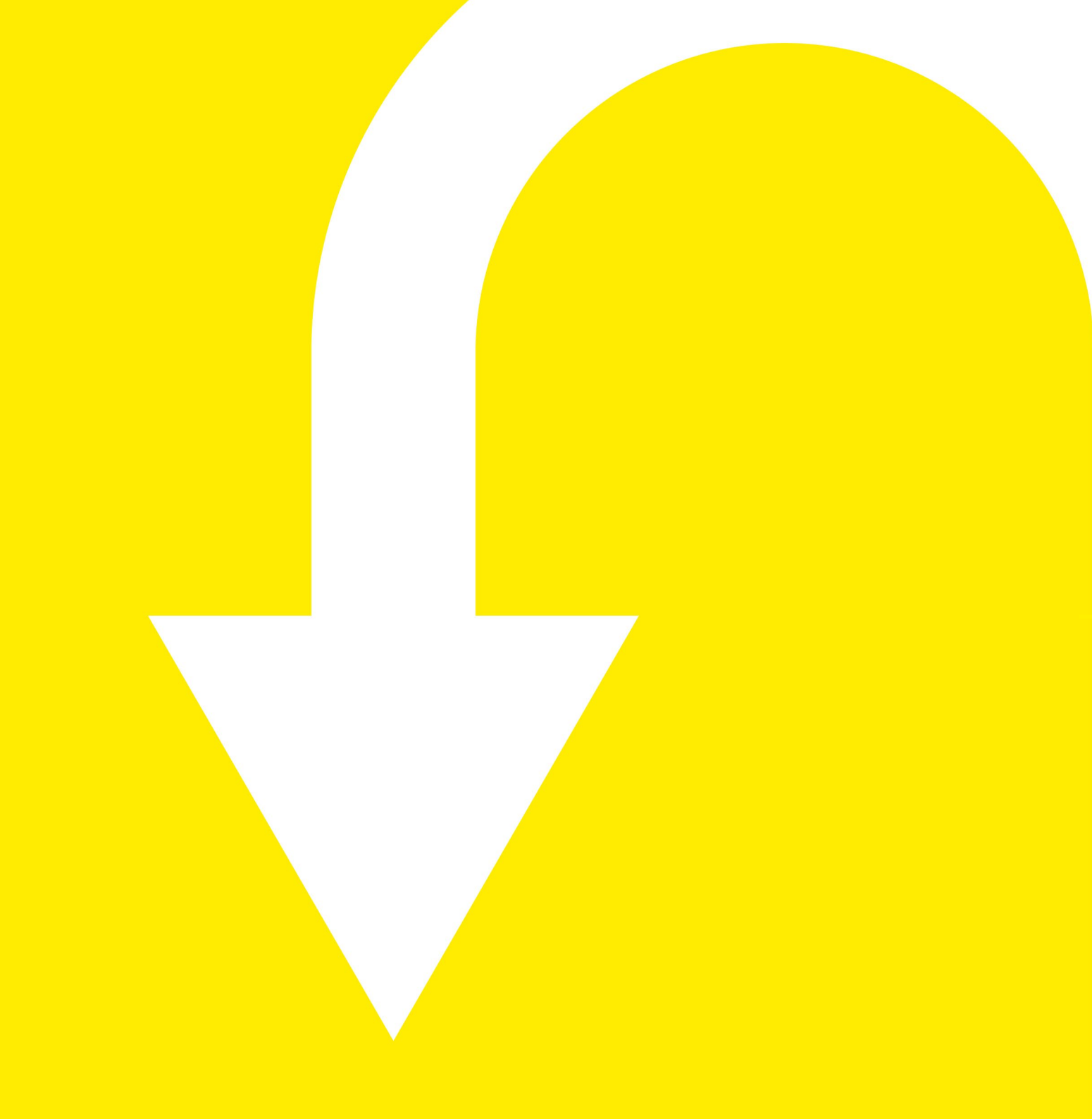
Vinelli, N. (2019). La televisión alternativa en la transición digital. Estudio comparado de casos en Argentina y Chile. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

Entrevistados/as

Entrevista realizada el 22 de mayo de 2017 a Sebastián Sesar e Inés Farina, integrantes de Radio Sur, CABA.

Entrevista realizada a Jorge Rey e Ilsa Rubio el 27 de mayo de 2017 en Canal 9 PROA Centro, Villa Cura Brochero, Córdoba.

Entrevista realizada el 20 de septiembre de 2019 a Marcela Garavano, coordinadora del área de Comunicación de la CONABIP.



CAPÍTULO 5

Radiografía de un retroceso. Mapeo colectivo del impacto de las políticas del macrismo en los medios comunitarios

Larisa Kejval, Dolores Guichandut y Eliana Maffullo

Radiografía de un retroceso. Mapeo colectivo del impacto de las políticas del macrismo en los medios comunitarios*

* Agradecemos a las compañeras y los compañeros con quienes compartimos la realización del *Relevamiento de los servicios de comunicación audiovisual comunitaria, popular, alternativa, cooperativa y de pueblos originarios en Argentina* por el enorme trabajo colectivo producido, que es sostén de este artículo como de otras publicaciones e intervenciones públicas. Los resultados de este relevamiento exceden por mucho las referencias que recuperaremos en este artículo. Se puede acceder al informe completo de resultados generales en este enlace: <https://bit.ly/2lHPnq8>

El propósito de este capítulo es recuperar, desde una mirada interpretativa, los principales resultados del *Relevamiento de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios, populares, alternativos, cooperativos y de pueblos originarios en Argentina* que permiten visualizar y ponderar el impacto de las políticas de comunicación desplegadas durante la gestión de Mauricio Macri en este tipo de medios. Este informe fue realizado por la Red Interuniversitaria de Comunicación Comunitaria, Alternativa y Popular (RICCAP) entre fines de 2018 y 2019. Para avanzar en este sentido, en las próximas líneas explicitaremos, en primer término, los objetivos que orientaron al relevamiento y las decisiones metodológicas a partir de las cuales se realizó la investigación. En segundo lugar, nos detendremos particularmente en los resultados que permiten mapear y graficar la incidencia de las políticas de comunicación del macrismo en el sector. A lo largo de este recorrido apelamos a referencias directas y a gráficos producidos para el informe final de dicho relevamiento, del cual las autoras de este artículo fuimos coordinadoras, junto a colegas de otras universidades nacionales.

1. Presentación del relevamiento y sus objetivos

El *Relevamiento de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios, populares, alternativos, cooperativos y de pueblos originarios en Argentina* tuvo como objetivo dar cuenta de la existencia de esas radios y televisoras y de sus principales características organizacionales, legales, tecnológicas y de producción local, buscando construir una base empírica que sirva para el diseño de políticas que permitan fortalecer y visibilizar al sector. Si bien este propósito daba cuenta de una histórica deuda pendiente –pues hasta el momento no había sido encarado en toda su dimensión ni por el Estado ni por el ámbito académico ni por las redes del propio sector– dicha labor cobraba una nueva significación en el contexto de despliegue de las políticas de comunicación del macrismo.

Desde su asunción en diciembre de 2015, el gobierno nacional avanzó en iniciativas y decisiones que tendieron a profundizar la concentración económica y geográfica de las comunicaciones en nuestro país, revirtiendo el proceso iniciado con el debate, la sanción y la paulatina aplicación de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). La gubernamentalización de los órganos de aplicación de la LSCA, la modificación y parálisis del Consejo Federal de Comunicaciones, el incumplimiento de las disposiciones legales destinadas a fortalecer la sostenibilidad del sector (FOMECA, Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual), la suba de tarifas de los servicios públicos, la criminalización de periodistas movilizados y el cierre o decomiso de medios sin fines de lucro son las medidas que han afectado más directamente al sector. Este panorama se complementa con el inédito proceso de concentra-

ción de las comunicaciones expresado en la megafusión Telecom-Cablevisión y en la flexibilización de los límites a la concentración mediática; el vaciamiento de la agencia de noticias, la radio y la televisión pública, como así también de la empresa ARSAT y de las políticas de desarrollo de la Televisión Digital Abierta; la derogación de aspectos centrales de la Ley 26.736 que en 2011 había establecido un marco regulatorio para la fabricación, comercialización y distribución del principal insumo de los medios gráficos; el disciplinamiento de medios no oficialistas a través del manejo de la publicidad oficial y el cierre de medios y el despido de periodistas.

Es por ello que el reconocimiento del sector sin fines de lucro, así como sus condiciones legales, técnicas y de sostenibilidad, cobraba un nuevo sentido en esta coyuntura. Las políticas del macrismo impactaban, directamente, en las posibilidades de sostenimiento y continuidad de las emisoras comunitarias, populares, alternativas, cooperativas y de pueblos originarios, así como en sus oportunidades para el crecimiento.

1.1. La construcción metodológica

En términos metodológicos, un rasgo distintivo fue el carácter colectivo, colaborativo y federal a través del cual se llevó adelante este relevamiento. De ahí se deriva el nombre con el cual titulamos este capítulo: mapeo colectivo. En la hechura de la investigación trabajaron de manera conjunta y articulada 59 investigadoras e investigadores de 11 universidades nacionales: Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de Chilecito (UNDeC), Universidad Nacional del Comahue (UNCOMA), Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), Universidad Nacional de Salta (UNSA) y Universidad Nacional de Tucumán (UNT), organizados en siete equipos de investigación bajo una coordinación.

Este carácter colaborativo exigió poner en común y consensuar los fundamentos teórico-políticos y las decisiones metodológicas que impregnaron todo el proceso de trabajo para garantizar coherencia, sistematicidad y rigurosidad en cada una de las etapas de la indagación. La investigación, coordinada federalmente, abarcó la definición de los propósitos del relevamiento, sus alcances y sus dimensiones de análisis; la construcción de un primer directorio de emisoras a relevar a partir de la consulta y el cruce de fuentes secundarias; la elaboración de las herramientas a utilizar durante el relevamiento; la realización del trabajo de campo -que fue desplegado por investigadoras, investigadores y estudiantes de grado avanzados de las distintas unidades académicas- y su sistematización a partir de la construcción de una base de datos; y el procesamiento y análisis de los datos construidos¹.

1 La coordinación general del proyecto estuvo a cargo de un equipo de diversas universidades nacionales conformado por: Ana Müller (UNSA), Claudia Villamayor (UNLP y UNQ), Eva Fontdevilla (UNT), Daniel Badenes (UNQ), Dolores Guichandut (UBA), Eliana Maffullo (UNDAV), Larisa Kejval (UBA y UNDAV), Magdalena Doyle (UNDeC y UNC), María Cristina Cabral (UCOMA y UNRN), Martín Iglesias (UNQ), Patricia Fasano (UNER), Ricardo Sandoval (UNLP), Susana M. Morales (UNC) y Valeria Meirovich (UNC). Asimismo, el trabajo de campo fue desplegado por las siguientes personas: Abigail Velazquez, Agustina Sily, Ana Rodas,

Esta lógica de trabajo no sólo fue la condición de posibilidad que permitió cumplir los objetivos propuestos en un contexto de ajuste del sistema científico argentino sino que, fundamentalmente, significó poner en práctica un modo de producción de conocimiento colectivo, horizontal, de debates fructíferos y cruces de trayectorias, experiencias y vínculos.

A su vez, el proceso de investigación se hizo en diálogo con las organizaciones y redes del sector de medios sin fines de lucro. Tanto los objetivos del trabajo como la incorporación de dimensiones relevantes fueron puestos en común, debatidos y acordados con las distintas redes del sector comunitario en diferentes instancias: el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO), la Asociación Mundial de Radios Comunitarias Argentina (AMARC-Arg), la Coordinadora Nacional de Televisoras Alternativas (CONTA), la Red de Radios Rurales, la Mesa de Comunicación Popular de Salta y Jujuy, Ucaya y la Red Colmena, entre las articulaciones más significativas. Esto ha sido de este modo porque entendemos que las radios y televisoras que nos ocupan no son meramente un objeto de estudio, sino el principal actor de este proceso. Esta investigación partió de una preocupación teórica y política por fortalecer a este tipo de medios comunitarios y por producir conocimiento capaz de aportar al posicionamiento del sector en el debate sobre políticas públicas de comunicación en nuestro país.

1.1.1. La construcción del directorio de emisoras y aplicación del cuestionario

En primer lugar, se construyó un directorio que recopiló y sistematizó diversas bases de datos, dispersas y fragmentarias, sobre medios alternativos, populares, comunitarios, cooperativos e indígenas de Argentina. Para ello se cruzaron bases provistas por organismos públicos, redes del sector, organizaciones sociales que trabajan en pos del fortalecimiento de la comunicación comunitaria y equipos de distintas universidades públicas de nuestro país. En paralelo a la elaboración de este directorio se diseñó la herramienta a utilizar durante el relevamiento para la recolección de datos. Se formuló un cuestionario de 71 preguntas, organizadas de acuerdo a las siguientes dimensiones:

- identificación de la emisora,
- datos de contacto,
- características técnicas,
- características legales,
- características organizacionales,
- acceso a políticas públicas/sostenibilidad,
- producción de contenidos.

Ana Vergara, Anabel Villar, Belén Zaffalón, Bianca De Toni, Carla Boccuti, Carla Soto, Cintia Ortega, Constanza Casagrande, Daiana Mayorga, Dominique Richard, Elina Sosa, Fernando Nicolás López, Flavia Gemignani, Florencia Salazar, Florencia Tolava, Gabriela Corral, Javier Ríos, José Arcuri, Julieta Escuti, Karen Juárez, Laura Mangialavori, Leandro Toti, Macarena Gutiérrez, Magali Ahumada, Maira Lopez, Mara Muscia, María Florencia Salazar, María Guadalupe Macedo, María Pía Silva, María Virginia Collivadino, Marianela Morzán, Nicolás Baccaro, Nicolas Van Oostveldt, Pablo Miotti, Pilar Esposito, Regina Scorza, Rocío Schirado, Valeria Relmuan y Verónica Chelotti.

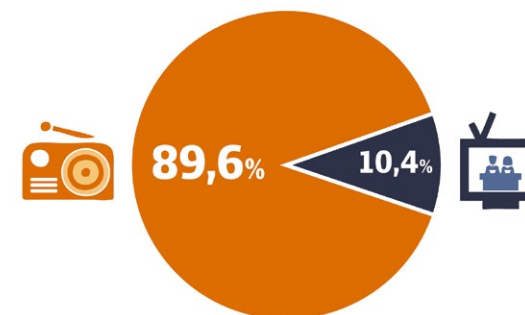
Para la realización del trabajo de campo se construyeron 7 equipos de trabajo. Este modo de organización permitió un abordaje federal durante el relevamiento. Cada uno de estos equipos fue el responsable del contacto con una porción de las emisoras del directorio sistematizado. El proceso de aplicación de los cuestionarios se realizó entre noviembre de 2018 y febrero de 2019, a través de distintas estrategias: algunas emisoras fueron relevadas de manera telefónica y otras de manera presencial. En algunos casos, esto último implicó viajes de varios días que los equipos realizaron para poder conocer las experiencias y aplicar la herramienta. En general, por las características de la información relevada, fueron necesarias varias conversaciones previas con las emisoras para explicar los propósitos de la investigación, el tipo de información necesaria y el futuro uso de los datos proporcionados, de modo que quienes respondieran pudieran hacerlo de manera clara, precisa y confiable. El 22% de las emisoras fueron relevadas de manera presencial y el 78% de manera telefónica. En ningún caso se lo hizo de manera autoadministrada, sino que los cuestionarios fueron aplicados por el equipo de investigación.

La base de datos producto del relevamiento es de 346 medios. Ese es el número de casos que fueron contactados y a los que se aplicó total o parcialmente el cuestionario. Luego, para el procesamiento final se consideró que los casos debían cumplir con los siguientes criterios:

1. Haber transmitido hasta el 31 de agosto de 2017 (emisoras activas).
2. El cumplimiento de, al menos, dos de los cuatro criterios que se detallan a continuación. Desde la perspectiva del colectivo de investigación, estos criterios permitirían considerar que se trata de un medio comunitario, popular, alternativo, cooperativo o indígena.
 - 2.a. La autopercepción como medio comunitario, popular, alternativo, cooperativo, indígena o de pueblo originario.
 - 2.b. La autopercepción como proyecto sin fines de lucro.
 - 2.c. Tener personería jurídica (constituida o en trámite) sin fines de lucro o de pueblo originario. O bien, considerarse un colectivo que decide no gestionar persona jurídica.
 - 2.d. Pertenecer a una red de medios que nuclea al sector.

Del total de medios relevados se identificó que 43 no estuvieron activos en el periodo de corte indicado. Por otro lado, 11 emisoras no cumplieron con los criterios definidos para ser incorporadas como medios comunitarios, populares, alternativos, cooperativos o indígenas. Asimismo, hubo 3 casos sobre los que no se pudo acceder a información clave para verificar los criterios de inclusión/exclusión para el procesamiento. En función de ello, los datos procesados que se presentan a continuación a modo de mapeo fueron producidos sobre una base de 289 medios considerados activos y pertenecientes al sector de medios comunitarios, populares, alternativos, cooperativos y de pueblos originarios.

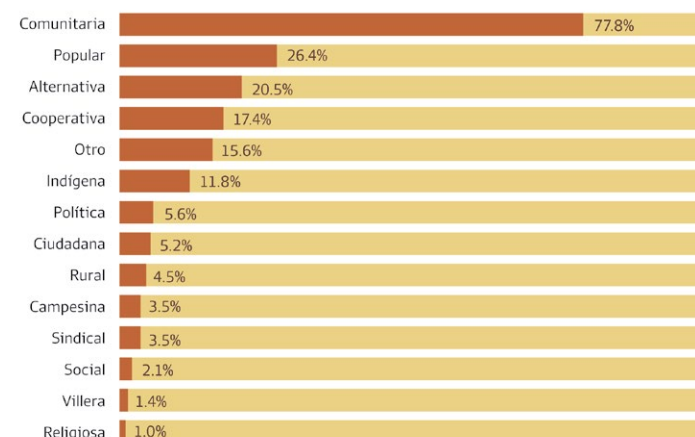
Gráfico N°1. Tipos de medios CPACyPO por soporte



Fuente: RICCAP

Como se observa en el Gráfico 1, del total de servicios de comunicación audiovisual comunitarios, populares, alternativos, cooperativos y de pueblos originarios (en adelante, CPACyPO) relevados, el 89,6% corresponde a radios y el 10,4% a emisoras o señales de televisión. Asimismo, tal como se indica en el Gráfico 2, del total de las emisoras relevadas el 77,8% se reconoce como comunitaria, el 26,4% como popular y el 20,5% como alternativa. En un cuarto lugar sobresale que el 17,4% de los medios consultados se perciben como cooperativos. Esta autopercepción ocupa el primer lugar en el caso de las televisoras, siendo el 66,7% de los casos, lo que da cuenta del desarrollo del cooperativismo y la economía social dentro del sector de medios sin fines de lucro.

Gráfico 2. Autorreconocimiento de medios relevados



Fuente: RICCAP

1.1.2. Periodos históricos y regiones

Con el fin de facilitar el análisis y la interpretación de los datos obtenidos durante el procesamiento, las radios y televisoras fueron agrupadas en periodos históricos según el año de su creación. El inicio y el cierre de estos periodos coincide con acontecimientos sociopolíticos que, de acuerdo con literatura en la materia (Kejval, 2018), tuvieron incidencia en el desarrollo y las estrategias del sector:

- 1983-1989. El periodo inicia con la recuperación de la democracia luego de la última dictadura cívico militar. Finaliza con la asunción de Carlos Menem como presidente de la Nación, gobierno que dio inicio a la profundización de las políticas de corte neoliberal en el país.
- 1990-2001. La etapa coincide con el despliegue de las políticas neoliberales en Argentina y finaliza con la profunda crisis social, económica y política que comenzó a resquebrajar la hegemonía de aquel modelo.
- 2002-2007. El periodo abarca los meses posteriores a la crisis de 2001 y los primeros años de gobierno kirchnerista. Finaliza a inicios de 2008, cuando al calor de las pujas con los sectores patronales del agro, el gobierno adopta un posicionamiento nuevo respecto del sistema mediático. En ese contexto se empieza a trabajar el anteproyecto de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) que se presenta en marzo de 2009 y, tras una discusión en foros federales primero y en el Congreso luego, se convierte en ley en octubre de ese año.
- 2008-2015. La etapa abarca los años de gestación del proyecto, debate, sanción y aplicación de la LSCA. Finaliza en el momento en que concluye el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.
- 2016-2018. El periodo abarca los años de gobierno de Mauricio Macri y, con ello, un tiempo signado por la regresividad de derechos en diversas esferas sociales, incluidas las comunicaciones. Finaliza en 2018, momento en que se decidió concluir el relevamiento.

A su vez, para facilitar determinados tipos de análisis, las provincias de nuestro país fueron agrupadas en regiones:

- Noroeste (NOA): Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.
- Noreste (NEA): Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones.
- Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
- Cuyo: La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis.
- Centro: Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.
- Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

De acuerdo al propósito esbozado en las primeras líneas de este capítulo, en las próximas páginas nos detendremos en los principales resultados del relevamiento que

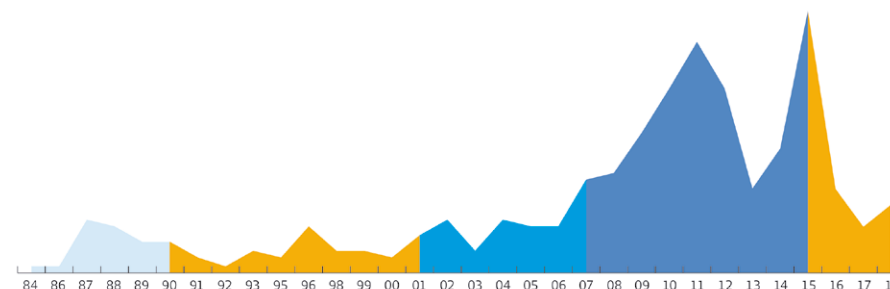
permiten visualizar y ponderar el impacto de las políticas desplegadas durante la gestión de Mauricio Macri en los medios CPACyPO. Cabe aclarar que esta investigación no se ocupó de sistematizar cuantitativamente los casos de clausuras y decomisos de radios o televisoras, pues consideramos que el abordaje de estas situaciones merece un enfoque cualitativo que no las deje diluidas en un dato estadístico, y que permita visibilizar el perjuicio que conlleva para el ejercicio del derecho a la comunicación desde la singularidad de cada caso.

2. Principales resultados del relevamiento

2.1. El detenimiento de la expansión del sector

Como se puede observar en el Gráfico 3, y en sintonía con toda la literatura en la materia, podemos ubicar el inicio de los medios CPACyPO en nuestro país a mediados de los años ochenta, una vez finalizada la última dictadura cívico militar. Pero quizás el dato más relevante que ilustra este gráfico sea el momento en que el sector comenzó a expandirse. Si bien el análisis está centrado en las radios y televisoras activas -y no en todas aquellas que efectivamente fueron fundadas en los diferentes años, independientemente de que en la actualidad continúen activas- podemos observar el crecimiento exponencial del sector a partir del año 2008. Esta marca temporal coincide con el momento en que el gobierno nacional de Cristina Fernández comenzó a considerar la necesidad de sancionar una nueva ley que regule los servicios de comunicación audiovisual y abrir rondas de consulta en este sentido. Del mismo modo, es posible observar cómo la creación de radios y televisoras CPACyPO se detuvo a partir del año 2016, inmediatamente después de la asunción de Mauricio Macri como presidente en diciembre de 2015.

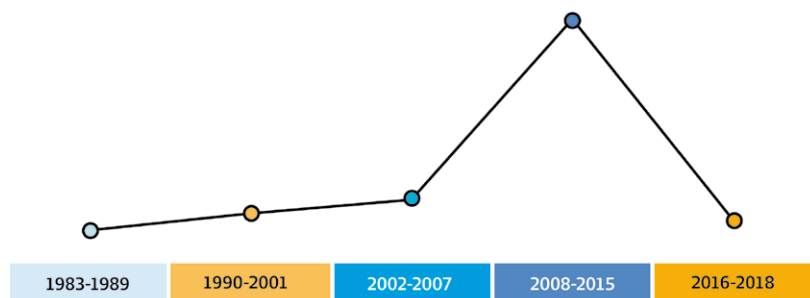
Gráfico 3. Año de inicio de emisión de medios CPACyPO



Fuente: RICCAP

Si analizamos el desarrollo del sector según los periodos históricos antes mencionados, estas dos tendencias -la expansión de fundación de nuevas emisoras y su detenimiento- se ven aún con mayor claridad, como queda ilustrado en el Gráfico 4.

Gráfico 4. Periodo de inicio de emisión de medios CPACyPO



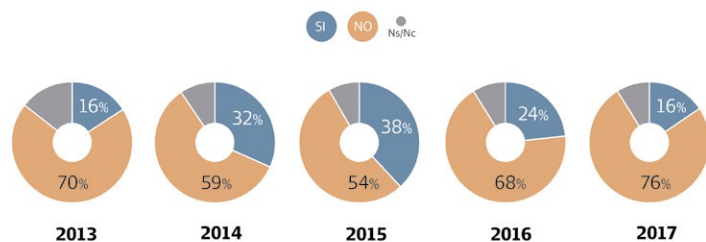
Fuente: RICCAP

De este modo, podemos interpretar que uno de los impactos de las políticas de carácter regresivo desplegadas por el macrismo a partir de su asunción tuvo como consecuencia una pronunciada desaceleración en la creación de nuevas emisoras CPACyPO en todo el territorio nacional.

2.2. La parálisis y las dilaciones del FOMECA

Una de las cuestiones que el relevamiento se propuso indagar fue el acceso de las radios y televisoras CPACyPO a los fondos de fomento para los servicios de comunicación audiovisual comunitarios, de frontera y de pueblos originarios previstos en el artículo 97 de la LSCA, más conocido como FOMECA. Para ello, se consultó a las emisoras sobre sus respectivas presentaciones y los resultados obtenidos en los años comprendidos entre 2013 y 2018². Como se puede observar en el Gráfico 5, la presentación de las emisoras al FOMECA creció de manera sostenida hasta el año 2015. A partir de 2016 comenzó a descender también de modo sostenido.

Gráfico 5: Presentaciones de medios CPACyPO a FOMECA por año.

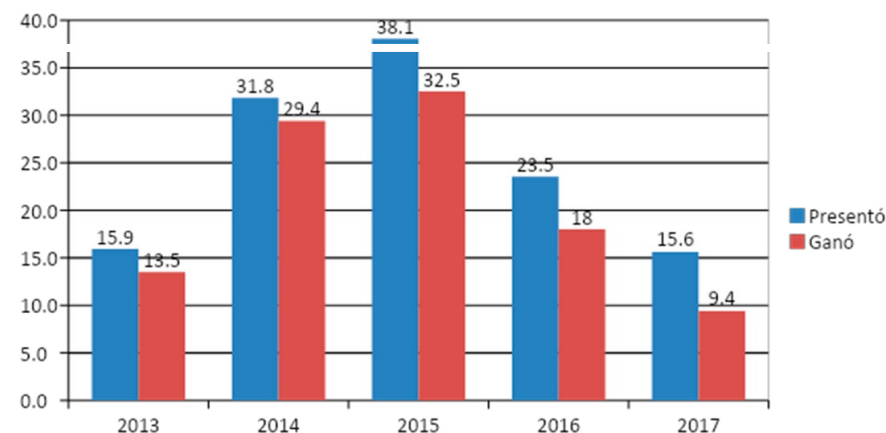


Fuente: RICCAP

² Cabe aclarar que al cierre del relevamiento la convocatoria a FOMECA 2018 aún no había sido abierta.

Si comparamos la relación entre las emisoras que se presentaron a concurso y las que finalmente obtuvieron el financiamiento, podemos observar que a partir de 2016 no sólo disminuyó el porcentaje de medios se hicieron presentaciones, sino también la obtención efectiva de los fondos de fomento. Así queda ilustrado en el Gráfico 6.

Gráfico 6: Presentaciones de medios CPACyPO a FOMECA y ganadores por año.



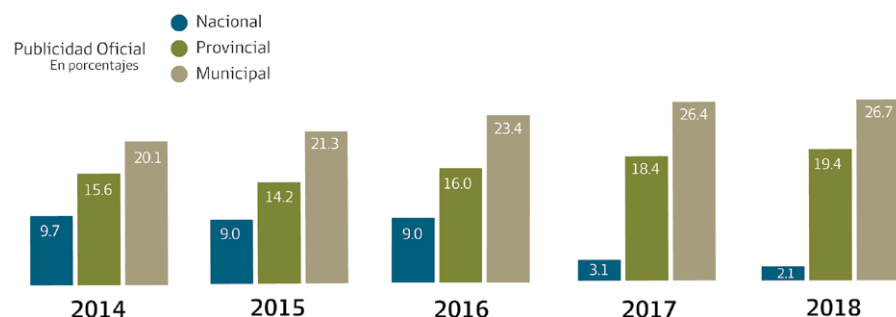
Fuente: RICCAP

De esta forma, queda plasmado el impacto de la parálisis de la implementación del FOMECA, cuestión recurrentemente denunciada por las y los referentes del sector, desde el desmantelamiento de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la creación del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) como organismo de aplicación de la LSCA en las primeras semanas de la gestión del macrismo.

2.3. La discriminación en la distribución de publicidad oficial

A lo largo de la historia, el acceso de los medios audiovisuales CPACyPO a la distribución de publicidad oficial del Estado nacional ha sido considerablemente bajo. Durante el relevamiento nos propusimos indagar cuántas emisoras CPACyPO habían logrado efectivamente acceder a este tipo de publicidad durante los años comprendidos en el periodo 2014-2018. Como puede observarse en el Gráfico 7, 2014 es el año en el que un mayor porcentaje de medios logró acceder a este tipo de recursos, con el 9,7%. Este porcentaje disminuyó de manera abrupta a partir del año 2017, alcanzando sólo al 2,1% de los medios en 2018.

Gráfico 7: Acceso de los medios CPACyPO a publicidad oficial según tipo de Estado por año.



Fuente: RICCAP

Por otro lado, si consideramos la distribución regional de la pauta oficial del Estado nacional, podemos reconocer que los medios CPACyPO que la reciben están concentrados fuertemente en la región Buenos Aires/CABA, con una baja participación de las emisoras de Patagonia, NEA, NOA y ninguna de la región Cuyo.

En cuanto a la distribución de publicidad oficial por parte de los Estados provinciales y la CABA, el 71,6% de los medios no recibieron pauta provincial en ninguno de los cinco años relevados (2014-2018). Dentro del 24,9% de emisoras que recibieron pauta provincial, menos de la mitad (10,7%) lo hicieron durante los cinco años de forma continua. La distribución de este tipo de pauta es desapareja entre provincias: hubo 8 que no publicitaron en ningún medio comunitario (Tucumán, Salta, Santiago del Estero, Catamarca, Corrientes, Formosa, San Luis y Chaco). Entre las provincias que pautaron los resultados son muy diversos: el 85,7% de los medios de La Pampa, el 55,6% de Mendoza y el 52,4% de CABA obtuvieron publicidad provincial en alguno de los años relevados. Le siguen Córdoba (44,7%), Río Negro (37,5%) Misiones (33,3%), San Juan (25%), Santa Fe (24,1%), La Rioja (22,2%), Buenos Aires (16,4%), Chubut (14,3%), Entre Ríos (12,5), Neuquén (11,1%) y Jujuy (7,1%).

Por último, a nivel municipal poco más del 26% de los medios recibió alguna pauta oficial en el periodo analizado, aunque sólo el 12,1% lo hizo de forma continua entre 2014 y 2018. Esta realidad se verificó en municipios de sólo 9 provincias y la mayoría de los casos corresponden a Córdoba.

A modo de síntesis, si comparamos el acceso de las emisoras a publicidad oficial proveniente de los tres niveles estatales, podemos observar que los Estados municipales aportan el mayor porcentaje de pauta a estas emisoras, con un crecimiento sostenido a lo largo de todo el periodo analizado. No obstante, el porcentaje de medios que accede a este tipo de publicidad continúa siendo bajo: 36%. Asimismo, la publicidad oficial del Estado nacional no alcanzó al 10% de las emisoras en el año 2014 y ese porcentaje co-

menzó a disminuir desde entonces, proceso que se profundizó a partir de 2017.

En conclusión, estos datos ilustran que los medios CPACyPO tienden a ser discriminados en el acceso a la publicidad oficial del Estado nacional y que esta tendencia se profundizó aún más durante la gestión del gobierno de Macri. La publicidad oficial manifiesta cómo los Estados comunican su gestión y, a su vez, es un recurso fundamental para el sostenimiento del sistema mediático en nuestro país. Sin criterios claros para su distribución, o si solo están basados en reproducir su repartición en pocas manos concentradas y porteñas, se perpetúa la concentración. En cambio, una lógica democrática y federal podría promover el pluralismo, lo que constituye una de las demandas más recurrentes del sector de cara a las distintas gestiones y niveles del Estado.

2.4. El desmantelamiento de otras políticas de apoyo y promoción

A partir de la sanción de la LSCA otros organismos públicos, además de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), desplegaron políticas de apoyo y fomento a las radios y televisoras CPACyPO. Por este motivo, el relevamiento realizado también se propuso indagar acerca del acceso del sector a este tipo políticas. Para ello se interrogó a los medios sobre la obtención de otro tipo de fondos del Estado nacional durante el periodo comprendido entre 2014 y 2018.

El 21,8% de los medios CPACyPO recibió otro tipo de fondos del Estado nacional entre 2014 y 2018, además de lo obtenido por el FOMECA y por publicidad oficial. En 2014, ese porcentaje alcanzó al 6,4% de las emisoras, donde predominó el acceso a fondos provenientes de AFSCA y del Ministerio de Trabajo, luego los aportes del Ministerio de Desarrollo Social, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y del Ministerio de Educación, entre otros organismos del Estado nacional. En 2015 este porcentaje alcanzó al 8% de los servicios de comunicación audiovisual. La Secretaría de Cultura de la Nación, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y el de Desarrollo Social, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual y el INAES aparecen como los principales organismos a través de los cuales las emisoras accedieron a fondos.

En 2016 el acceso a este tipo de fondos disminuyó al 4,5% de las emisoras. El Ministerio de Trabajo, el de Educación, así como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) son los organismos que aportaron al financiamiento del sector sin fines de lucro. En 2017 el 8,2% de las emisoras accedió a fondos del Estado nacional. El Ministerio de Trabajo y la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual son los que predominan en la contribución de recursos a las emisoras. En 2018 ese porcentaje de emisoras que accedieron a fondos del Estado nacional disminuyó al 4,2%, con el INTA, el Ministerio de Desarrollo Social y el de Educación como principales aportantes de fondos para el sector no lucrativo.

Estos datos permiten ilustrar no sólo que el número de medios CPACyPO que accedió a fondos provenientes de otras políticas estatales es en general bajo, sino también que ese número fue menor durante algunos de los años del gobierno de Macri. De aquí

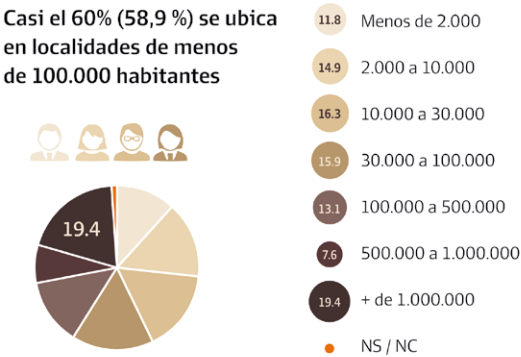
que se pueda interpretar, en concordancia con otros análisis complementarios, un desmantelamiento de las políticas de comunicación orientadas al fortalecimiento del sector a través de la asignación de recursos, durante la gestión macrista.

2.5. Aportes de las radios y televisoras CPACyPO a la diversidad y el pluralismo

Los objetivos que orientaron el Relevamiento de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios, populares, alternativos, cooperativos y de pueblos originarios en Argentina se basaron en el presupuesto de que el desarrollo y el fortalecimiento de este tipo de medios contribuyen a la democratización de las comunicaciones, en contraposición a la histórica tendencia hacia la concentración geográfica y económica del sector en nuestro país. Esto significa que contribuyen a la diversidad y el pluralismo del sistema informativo y comunicacional. Complementariamente, se basaron en el supuesto de que las radios y televisoras CPACyPO son espacios fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía comunicativa, en tanto posibilitan la ampliación de los derechos comunicacionales de diversos actores sociales. A partir de estas consideraciones, el relevamiento permitió ponderar estos supuestos.

En este sentido, una de las cuestiones que nos pareció relevante identificar fue cómo se distribuyen geográficamente este tipo de emisoras de acuerdo a la densidad de población de las localidades donde se insertan y desarrollan. Esta pregunta asume especial interés en un contexto donde la producción audiovisual tiende a concentrarse en unos pocos centros urbanos. Si se suman los porcentajes del Gráfico 8 se puede advertir que casi el 60% se ubica en localidades de menos 100.000 habitantes. Asimismo, un 26,7% de estos medios se desarrolla en pueblos y localidades de muy baja densidad de población -menos de 10.000 habitantes-.

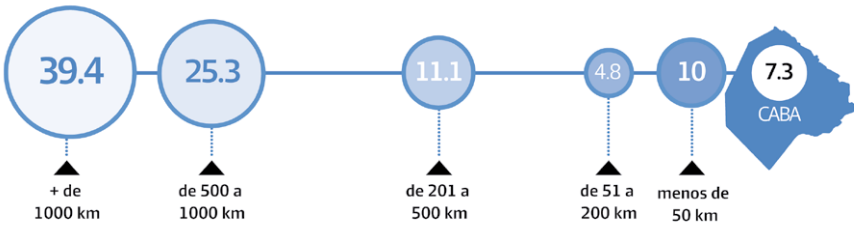
Gráfico 8. - Distribución de medios CPACyPO por densidad de población de sus localidades.



Fuente: RICCAP

Asimismo, se consultó específicamente a las emisoras si transmiten en zonas urbanas y/o rurales, lo que arrojó como resultado que el 41,5 % de los medios consultados alcanza a las poblaciones rurales. Finalmente, nos pareció relevante analizar la distribución de los medios CPACyPO de acuerdo a su distancia respecto de la CABA, entendiéndose que en la Capital Federal no sólo se concentra la mayor cantidad de producción audiovisual del país, sino que también se centraliza la mayor cantidad de organismos públicos a los cuales las organizaciones deben acudir para garantizar su propia sostenibilidad. Si se suman los datos arrojados por el Gráfico 9, el dato más relevante es que casi el 65% de estos medios se encuentra en localidades a una distancia mayor a 500 km de la CABA (64,7%). Dentro de este grupo, casi el 40% se ubica a más de 1000 Km.

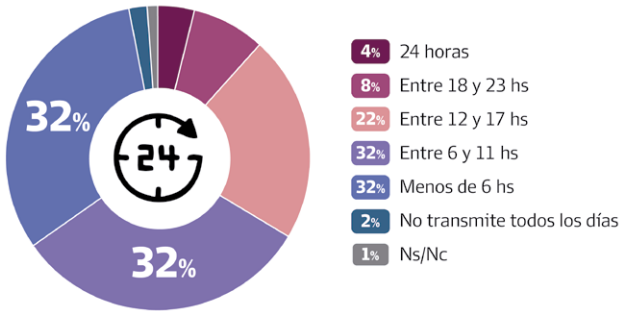
Gráfico 9. Distribución de medios CPACyPO según distancia de la CABA.



Fuente: RICCAP

Estas referencias geográficas se complementan con el valioso aporte que las emisoras realizan a la producción local de contenidos. Tal como ilustra el Gráfico 10, el 65% de las radios y televisoras CPACyPO produce más de 6 horas diarias de contenidos locales.

Gráfico 10. Cantidad de horas de transmisión de producción local diaria de los medios CPACyPO.



Fuente: RICCAP

Con producción local nos referimos a contenidos de producción propia, contenidos producidos por otras organizaciones o por productoras independientes de la zona de cobertura. De este modo se puede ponderar, cuantitativamente, la significativa contribución a la diversidad, el pluralismo y el federalismo que realizan las emisoras CPACyPO en un sistema de medios de comunicación altamente concentrado.

Reflexiones finales

A lo largo de este capítulo nos propusimos dar cuenta del impacto de las políticas de comunicación del macrismo en los medios de comunicación CPACyPO. En ese sentido, la curva decreciente en la creación de nuevas emisoras en todo el territorio, las dilaciones y parálisis de una política de fomento clave y paradigmática del sector como es el FOMECA, la discriminación que sufren los medios CPACyPO en la distribución de publicidad oficial y el desmantelamiento de otras formas de apoyo por parte de otros organismos estatales nos permiten afirmar que se verifica una regresividad en materia de derechos para el sector. Este escenario, junto a las políticas dirigidas directamente a favorecer la concentración del sector de medios privados, impacta negativamente en relación al federalismo y al pluralismo, reduciendo al mismo tiempo los derechos comunicacionales de la sociedad.

Como lo han detallado otros capítulos de este libro, en el periodo macrista el diseño de las políticas públicas en materia comunicacional tuvo un claro fin: modificar las principales reglas de juego en pos de la mercantilización y concentración de la comunicación. A través de decretos presidenciales se impulsaron reformas legislativas de aspectos que habían sido ampliamente debatidos y legitimados por la sociedad civil en términos de democratizar el sistema de comunicación masiva nacional, lo que dio lugar a un nuevo proceso de fuerte concentración de determinados grupos y actores económicos. No fue un problema su control, todo lo contrario: se la alentó bajo el discurso de la convergencia y la modernización y se permitió la consolidación de posiciones dominantes. Por un lado, en una clara inclinación por favorecer desde las reglas la concentración del capital privado; y por el otro, con la intencionalidad de frenar el proceso de implementación de mayores niveles de diversidad y pluralismo.

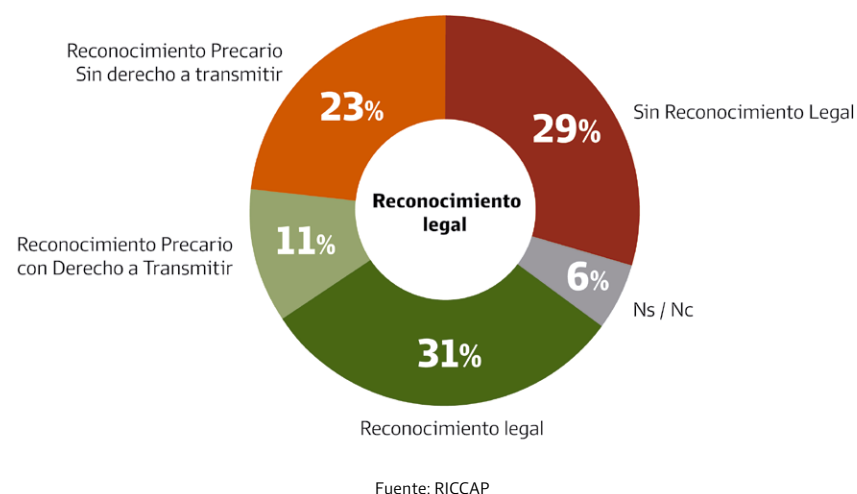
Este tipo de políticas implicaron un impacto sumamente negativo al proceso incipiente de democratización de las comunicaciones en nuestro país y, en particular, al mejor posicionamiento que el sector sin fines de lucro comenzaba a lograr en términos de sostenibilidad y sustentabilidad de sus proyectos comunicacionales. Proyectos que, como señalamos más arriba, realizan un gran aporte a la federalización del sistema y la producción local de contenidos, que en definitiva implica el efectivo ejercicio de la ciudadanía comunicativa.

En este capítulo presentamos sólo algunos aspectos de este proceso en el que el Estado, una vez más, ha impulsado políticas que perjudican al sector de medios CPACyPO. Podría ser materia de otro artículo el desmantelamiento de espacios de participación del sector como el Consejo Federal de la Comunicación Audiovisual y el ahogo presu-

puentario fruto de los fuertes incrementos de los servicios públicos -lo que ha llevado al cierre de muchos medios- o las clausuras y persecuciones.

En paralelo a estas acciones, en una lógica que puede resultar contradictoria, se han otorgado licencias definitivas a 16 medios sin fines de lucro. Se trata, sin dudas, de un triunfo del sector con más de 30 años de lucha por el reconocimiento legal. En relación a esto, nos interesa señalar dos cuestiones: por un lado, estas 16 licencias, que sin dudas se celebran, no resuelven la situación de precariedad característica de este tipo de medios. Como se señala en el Gráfico II, del relevamiento realizado se desprende que el 30% de los medios consultados no cuenta con ningún tipo de reconocimiento mientras que el 23,2% cuenta con un reconocimiento precario que no habilita a transmitir y el 11% con un reconocimiento precario que sí habilita a transmitir. Es decir, sólo un puñado medios gozan de una situación de plena legalidad.

Gráfico II. Reconocimiento legal de los medios CPACyPO.



Por otro lado, la ausencia de un plan técnico que normalice y ordene el espectro y que permita la reserva del 33% que le corresponde a este sector por ley, constituye un escenario de posible precariedad principalmente para aquellas emisoras en zonas de conflicto. En ese sentido, la licencia es una herramienta nodal en términos de sostenibilidad del proyecto comunicacional pero mientras la evaluación del espectro sea una tarea pendiente, el futuro sigue siendo incierto. Más aún, si tenemos en cuenta las políticas públicas de los últimos años que buscaron favorecer la concentración en materia de comunicación.

Uno de los objetivos que orientaron la realización de este relevamiento tuvo que ver con la necesidad de contar con datos a partir de los cuales poder incidir en materia de política pública. En ese sentido, los desafíos que se tienen por delante, en el marco de una

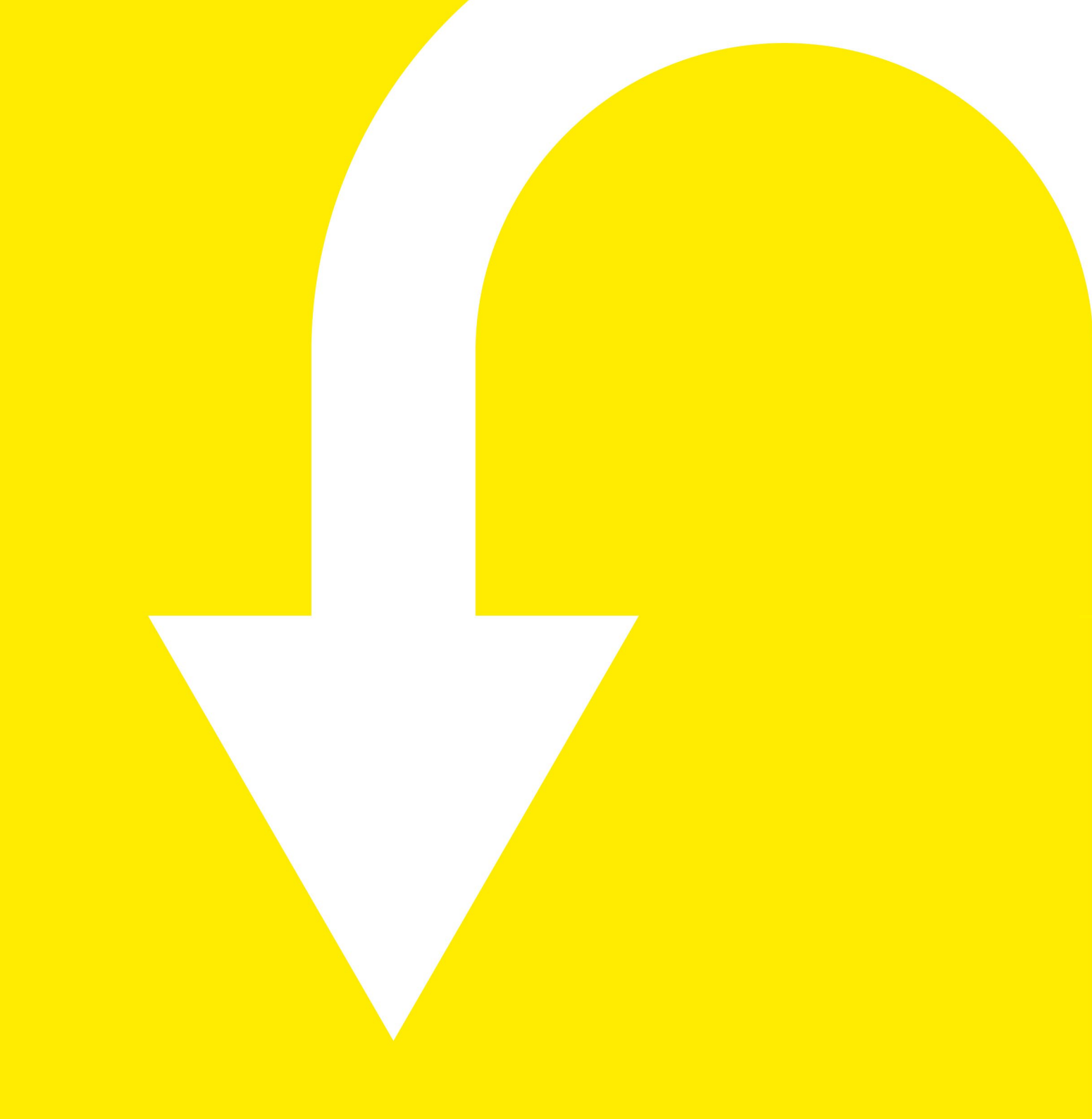
alianza de gobierno conformada en su mayoría por partidos políticos que históricamente han representado los intereses populares desde un enfoque que promueve la efectivización de derechos, son varios. Además de los aspectos señalados en las páginas anteriores, nos interesa retomar una problemática que tiene que ver con la precariedad laboral de los trabajadores y las trabajadoras de los medios CPACyPO. Según se desprende del relevamiento, cada 5 personas que participan regularmente de las emisoras sólo una percibe algún tipo de remuneración, mientras que menos de la mitad de las personas que trabajan en la gestión de estos proyectos cuenta con algún tipo de ingreso. Entendemos que la sostenibilidad de un proyecto comunicacional también debe comprender las condiciones laborales de quienes allí se desempeñan. En ese sentido, constituye otro desafío trabajar de conjunto en la elaboración de mecanismos que favorezcan la formalización de los y las trabajadoras.

Entre las deudas que el macrismo nos legó y las históricas desigualdades estructurales desde las que se han gestado y gestionado los medios comunitarios, populares, alternativos, cooperativos y de pueblos originarios queda planteada una agenda para el fortalecimiento del sector que permita democratizar las comunicaciones en un nuevo tiempo histórico.

Referencias bibliográficas

Kejval, L. (2018). *Libertad de antena*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.

RICCAP (2019). Relevamiento de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios, populares, alternativos, cooperativos y de pueblos originarios. Disponible en: <https://bit.ly/2lHPnq8>



CAPÍTULO 6

Política satelital aperturista y un rumbo incierto para ARSAT

Política satelital aperturista y un rumbo incierto para ARSAT*

* Este capítulo analiza el primer año de gestión de la política satelital del gobierno de Mauricio Macri. En esos meses se definieron los principales lineamientos que tuvieron continuidad hasta 2019, más allá de las modificaciones en las carteras ministeriales, secretarías y la empresa ARSAT. Tanto el esquema de “cielos abiertos” para la autorización de satélites extranjeros como la suspensión de la construcción del satélite geoestacionario argentino ARSAT-3 y el incumplimiento de la Ley de Desarrollo de la Industria Satelital (27.208) fueron las claves del periodo.

La cadena de valor de la industria satelital en general –y la de aquellos satélites abocados a brindar facilidades al complejo de las telecomunicaciones y el audiovisual en particular– es una actividad de intensiva investigación y desarrollo, con componentes de escala y especificidades que la hacen altamente oligopólica y vinculada al juego geopolítico de países y complejos empresariales. En la Argentina, la sensible articulación de proveedores y desarrolladores no podría prosperar sin un rol articulador estatal (actividades coordinadas entre la CONAE –Comisión Nacional de Actividades Espaciales–, INVAP –Sociedad del Estado provincial de Río Negro de investigaciones aplicadas– y ARSAT –Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima–, entre otros), tanto en la inversión en los eslabones de ciencia y tecnología como en el despliegue por etapas de infraestructuras al servicio de la conectividad mayorista, así como el abaratamiento de costos en los mercados domésticos. Estas infraestructuras de telecomunicaciones surgieron en articulación con políticas públicas de acceso universal a servicios audiovisuales (Televisión Digital Abierta) y de conectividad (Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada” y el Programa Conectar Igualdad). Un balance a 2015 señalaba que “la Argentina se posiciona como el único país del Hemisferio Sur a nivel mundial con capacidad de construir y operar una red de satélites de comunicaciones” (Rossi, 2015).

El primer año de la gestión del gobierno de Mauricio Macri (diciembre de 2015 a diciembre de 2016) involucró una redefinición del rol de la empresa estatal ARSAT, su plan de inversiones y financiamiento para el despliegue de satélites propios. A ello se sumó la discontinuidad de la política de Estado fijada por la Ley Nacional 27.208 y la autorización de siete satélites extranjeros¹ para operar en el territorio nacional.

Sin disponer cambios en la normativa de fondo, la conjunción de una serie de acciones y omisiones sobre las estructuras gubernamentales y de gestión tensionaron al máximo los límites de la legalidad en las decisiones, basadas en el ejercicio de la discrecionalidad administrativa y con un marcado cambio de rumbo respecto de la postura proteccionista que había caracterizado el fuerte desarrollo de la industria satelital argentina entre 2006 y 2015.

1. Marco regulatorio satelital: la herencia recibida de “cielos libres con barreras de entrada”

El crecimiento de la actividad satelital durante la última década del siglo XX llevó a

¹ En total, entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019 se autorizaron 26 satélites extranjeros. Ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/registro_de_sistemas_autorizados_en_orbita_geoestacionaria_al_12-may-2020.pdf (última consulta 1 de septiembre de 2020).

actualizar marcos normativos nacionales y supranacionales que, en el caso argentino, se mantienen aún en vigencia.

Por una parte, el Reglamento General de Gestión y Servicios Satelitales, mandatado mediante el Decreto 1620/96 como obligación de la ex Secretaría de Comunicaciones (Secom), tomó forma a través de sucesivas disposiciones², consolidadas mediante la Resolución 3609 de 1999 que aprobó el texto ordenado del Reglamento de Gestión y Servicios Satelitales. Con esta medida se establecieron los lineamientos para los servicios satelitales en el marco de un régimen denominado de exclusividad y competencia.

En paralelo, el paradigma aperturista general de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés)³, al cual adhirió la Argentina a fines de 1994, tuvo influencia en la normativa local. Este proceso se consolidó a nivel de las telecomunicaciones con la Ley 25.000 de julio de 1998, que aprobó disposiciones y compromisos específicos por sector para el comercio de servicios en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Motivado en el “desarrollo de sistemas satelitales domésticos” se consigna una excepción a la desregulación sin límite de tiempo en el tratado aprobado por la ley 25.000: “Se autorizará la provisión de facilidades satelitales de los satélites geoestacionarios que operen en el Servicio Fijo por Satélite en condiciones de reciprocidad”⁴. Con la incipiente experiencia de la empresa de capitales extranjeros Nahuelsat, que tenía a su cargo el desarrollo de un sistema satelital para el país a partir de un concurso público nacional e internacional realizado por el Estado, se establece entonces una cláusula para atender a los servicios por satélite exigiendo acuerdos de reciprocidad entre nuestro país y los países interesados en comercializar ancho de banda satelital en el territorio nacional. De esta manera Argentina se constituye como un país de “cielos libres con barreras de entrada” (ARSAT, 2015).

El Reglamento de Gestión y Servicios Satelitales (Resolución Secom 3609/99) dispone luego cláusulas operativas para proteger y estimular los sistemas satelitales argentinos, estableciendo privilegios a aquellas operadoras que ubiquen satélites en las posiciones orbitales geoestacionarias cuyo notificante ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones sea la Argentina (en aquel momento Nahuelsat y, a partir de su creación en 2006, la empresa estatal ARSAT). El reglamento también establece normas para la autorización a empresas proveedoras de facilidades satelitales en el territorio nacional y los satélites que brindarán dicho ancho de banda (“derechos de aterrizaje”). Para estas autorizaciones se requiere acuerdos de reciprocidad entre naciones, presentaciones periódicas de los contratos con sus clientes, información técnica detallada de los satélites a autorizar y el cumplimiento con los planes de protección del sistema satelital argentino. También existen formas de autorizaciones especiales

llamadas “mejoras del sistema satelital argentino”.

Resulta clave asumir que la reciprocidad invocada en la normativa debería tener correlato en las prestaciones de los servicios, lo cual forma parte de la política satelital nacional. Sin embargo, el procedimiento no respondió en muchos casos a esta premisa:

La liberalización en parte se produjo porque el gobierno incorporó las condiciones para la firma de acuerdos de reciprocidad en el Reglamento de Gestión y Servicios Satelitales y luego cerró convenios con Estados Unidos, Canadá, México, España, Brasil y Holanda. En los hechos, esos tratados tuvieron poco de reciprocidad y sirvieron fundamentalmente para que consorcios extranjeros pudieran comenzar a brindar servicios satelitales en el país. Un caso extremo es el convenio con Holanda que le permitió a la europea SES comenzar a brindar servicios en el país en agosto de 2000 a través de los satélites extranjeros NSS 803; NSS 806 y NSS-7, pese a que Argentina no brinda ningún servicio satelital en Holanda. De ese modo, el andamiaje jurídico quedó armado en la década del 90 para facilitar el desembarco de los satélites extranjeros, aunque cada vez que un operador extranjero quiere ingresar en el país necesita que el regulador le autorice los derechos de aterrizaje (Krakowiak, 2016a).

Durante los periodos presidenciales de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015), en forma previa y posterior a la creación y desarrollo de la estatal ARSAT, diversos operadores regionales y globales iniciaron tramitaciones ante el gobierno argentino, atendiendo a lo normado por la Resolución 3609/99 e invocando los acuerdos de reciprocidad con los países cabecera de sus operaciones. Este fue el caso de las compañías SES (Países Bajos), Hispasat (España), Satmex –luego Eutelsat– (México) y Telesat (Canadá), entre otros.

Las tramitaciones de “derechos de aterrizaje” no tuvieron curso definitivo hasta 2016. En los expedientes se registran numerosas remisiones entre los organismos y dependencias de aplicación y solicitudes a los peticionantes, a efectos de chequear la cumplimentación de requisitos técnicos, de titularidad y capacidad financiera (en el caso de Satmex, que atravesó un proceso de quiebra y de traspaso accionario). La mayoría fueron tramitados por la ex Comisión Nacional de Comunicaciones, la ex Secretaría de Comunicaciones de la Nación y Direcciones de línea dentro de cada una de ellas⁵.

1.1. Protección de las posiciones orbitales y creación de ARSAT⁶

La Argentina cuenta con dos posiciones orbitales geoestacionarias, asignadas por

2 La resolución Secom 14/1997 estableció la Parte I del Reglamento. El mismo fue modificado mediante diversas resoluciones a lo largo de ese año y el posterior.

3 Las negociaciones de la Ronda de Uruguay (1986-1994) dieron origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995.

4 Ley 25.000, de aprobación del Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, adoptado en Ginebra, Suiza el 15 de abril de 1997. Lista de exenciones al artículo 2° NMF (“Nación menos favorecida”). Boletín Oficial 27 de julio de 1998.

5 Constatación del autor y la autora, tomando vista mediante pedido de acceso a información pública al Ministerio de Comunicaciones, respecto de los expedientes de autorización SES y Satmex, Resoluciones 274 y 320 del Ministerio de Comunicaciones, Dirección Gral. de Asuntos Jurídicos, octubre de 2016.

6 Este breve recorrido histórico toma como base la información publicada en el documento “Plan Satelital Geoestacionario Argentino (2015-2015)”, ARSAT (2015).

la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT): 72° Oeste y 81° Oeste, donde prestan servicio en la actualidad los satélites geoestacionarios de telecomunicaciones ARSAT-1 y ARSAT-2, respectivamente, fabricados en el país. Estas posiciones orbitales son un bien escaso y la UIT establece estrictas obligaciones para mantener vigente su otorgamiento. Hacia 2006 el país corría serio riesgo de perderlas y por esa razón se creó la empresa ARSAT.

Las posiciones orbitales geoestacionarias (o geosincronizadas) implican que un satélite que se ubica allí está siempre en el mismo punto con respecto a la Tierra, a una distancia de 35865 km aproximadamente en el plano del Ecuador, y tarda 23 horas, 56 minutos y 4 segundos en girar alrededor de la Tierra a la misma velocidad. Por lo tanto, “esta órbita ha sido fundamental para el desarrollo de las telecomunicaciones, pues el satélite siempre señala a un mismo punto, y su antena receptora en la Tierra mantiene comunicación permanente” (Peña Saffon, 2014: 5).

A principios de la década de 1990, la empresa de capitales extranjeros Nahuelsat S.A. tenía a su cargo el desarrollo de un sistema satelital para el país y la explotación de la posición orbital 72° O, a partir de un concurso nacional e internacional que había realizado el Estado argentino. En 1998, durante el proceso de liberalización de las telecomunicaciones, se realiza un acuerdo de reciprocidad con los Estados Unidos para exceptuar a los servicios satelitales. A partir de estas negociaciones se autorizó la operación en el país de DirecTV para brindar televisión directa al hogar y se consiguió la posición orbital 81° O, cuya operación y explotación fue delegada en Nahuelsat S.A.

La posición orbital 72° O era ocupada por el satélite Nahuel 1A pero en el año 2005 comenzó a tener serias fallas de funcionamiento y la empresa decidió no reemplazarlo, mientras que tampoco había cumplido la obligación de ocupar la posición 81° O. Ante esta situación, el gobierno “revocó por razones de ilegitimidad la asignación de uso de la posición 81° Oeste a Nahuelsat S.A., ubicó en esa posición de forma interina satélites alquilados e inició gestiones ante la UIT para extender el plazo de asignación al país” (ARSAT, 2015: 27). Luego se envió al Congreso el proyecto de creación de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima – ARSAT, sancionado con el 5 de abril de 2006. Allí se estableció que su objeto social consistiría en el diseño, desarrollo y construcción en el país de satélites geoestacionarios de telecomunicaciones para ocupar las posiciones orbitales y bandas de frecuencias asociadas designadas por la UIT para la Argentina, así como la explotación, prestación y comercialización de servicios satelitales y conexos (Ley 26092/2006, Anexo I, art. 4).

En 2007 se firmó un acta acuerdo y se transfirieron a ARSAT los activos de Nahuelsat S.A. y la posición orbital 72° O, a través del Decreto 626/2007 y la autorización para su explotación por medio de la Resolución 79/2007 de la ex Secretaría de Comunicaciones. Las posiciones fueron ocupadas con satélites alquilados hasta el lanzamiento de los satélites propios ARSAT-1 en octubre de 2014 y ARSAT-2 en septiembre de 2015, lo que permitió proteger y explotar las posiciones orbitales asignadas.

Durante este proceso el país desarrolló la capacidad de diseñar, fabricar, ensayar, poner en órbita y prestar servicios de satélites geoestacionarios; es decir, domina toda

la cadena de producción (con excepción del lanzamiento). Esta industria requiere de una complejidad técnica muy superior a otros sectores y depende de factores políticos y estratégicos para su desarrollo, ya que “los avances científicos son fuente de oportunidades comerciales de alta rentabilidad” (ARSAT, 2014).

1.2. Las regulaciones de reciprocidad interpeladas por las Leyes Argentina Digital y Desarrollo Satelital

Los silenciosos pasos de los operadores de satélites con potencial “pisada” en territorio argentino, cuyas tramitaciones de expedientes “en vías de resolución” fueron mencionadas anteriormente, contrastaron con una política satelital que impulsó el desarrollo nacional tanto en su faz regulatoria como a través del posicionamiento de ARSAT en el rol de prestador de servicios con creciente presencia doméstica y proyección internacional.

Más allá de los movimientos empresariales, no fueron suscriptos nuevos acuerdos bilaterales de reciprocidad satelital y tampoco surgen públicamente conversaciones entre países sobre política satelital bajo el paradigma suscripto en la década de 1990.

En diciembre de 2014 fue sancionada la Ley 27.078, conocida como Argentina Digital. Esta norma declara de interés público el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), las telecomunicaciones, y sus recursos asociados, estableciendo la neutralidad de las redes en la República Argentina, con el objeto de posibilitar el acceso a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas. Si bien a la autoridad de aplicación le corresponde la administración, gestión y control del espectro radioeléctrico (ex Autoridad Federal de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones AFTIC, luego Enacom mediante el Decreto 267/15), todas las atribuciones relativas al “Uso satelital” (Capítulo II, artículos 33 a 35 de la Ley Argentina Digital) fueron derivadas al nuevo Ministerio de Comunicaciones, creado en diciembre de 2015 por el Decreto 13/2015 y cuyas atribuciones en este área fueron detalladas con la promulgación del Decreto 267/15. Así, se puso en cabeza del Ministerio de Comunicaciones la administración, gestión y control de los recursos órbita-espectro correspondientes a redes satelitales, de conformidad con los tratados internacionales suscriptos y ratificados por el Estado argentino; y la entrega de las autorizaciones para proveer facilidades satelitales, “conforme la reglamentación que se dicte a tal efecto”. Como se ha referido, no fue dictada ninguna reglamentación con posterioridad, por cuanto permanece vigente la Resolución 3909/99 en este aspecto.

La Ley Argentina Digital también establece que para la prestación de las facilidades satelitales se dará prioridad al uso de satélites argentinos, entendiéndose por tales los que utilicen un recurso órbita-espectro a nombre de la Argentina, los construidos en el país o los proveedores de facilidades satelitales por medio de satélites que fueran propiedad del Estado nacional o en los cuales éste tuviera participación accionaria mayoritaria. La prioridad tendrá efecto sólo si las condiciones técnicas y económicas propuestas se ajustan a un mercado de competencia, lo cual será determinado por la autoridad de aplicación –delegada en el Ministerio de Comunicaciones en diciembre de 2015–.

Mediante la Ley 27.208 Argentina Satelital, aprobada en noviembre de 2015 por el Congreso (y promovida por el Poder Ejecutivo Nacional que dejaría el poder un mes después), se mandató un plan plurianual de negocios mayoristas en las telecomunicaciones y la distribución audiovisual para ARSAT, con alcance en toda América. La Ley enmarca en su artículo 1º al desarrollo satelital como “política de Estado y de prioridad nacional, en lo que respecta a satélites geoestacionarios de telecomunicaciones”. Se consagra un Plan Satelital Geoestacionario Argentino 2015-2035 a través de la explotación de satélites pequeños y medianos para un mercado regional creciente en demanda de capacidad de transmisión. De acuerdo a los anexos, que forman parte de la Ley aprobada en el Congreso:

El plan de negocios de fabricación y operación de ocho nuevos satélites en 20 años prevé en su proyección financiera, realimentarse con los recursos generados por la propia explotación de servicios en marcha. La demanda satelital mundial crece en un 5% anual, y se encontraba comprometida el 30% de la capacidad del satélite ARSAT-2, de reciente lanzamiento (Rossi, 2015).

2. Puertas giratorias en el Ministerio de Comunicaciones⁷

El mismo día de la asunción de Mauricio Macri como titular del Poder Ejecutivo Nacional, el 10 de diciembre de 2015, fue modificada la ley de ministerios y, entre otras, se creó la cartera de Comunicaciones. A través del Decreto 13/2015 se estableció el rol de coordinación de las áreas intervinientes por parte del nuevo ministerio y se definió que los organismos descentralizados y autárquicos del audiovisual y las telecomunicaciones (Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual –AFSCA– y Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –AFTIC–, respectivamente), de composición plural y creados por leyes específicas, quedarán bajo su órbita. Pocos días después los organismos fueron intervenidos hasta la firma del Decreto 267/2015, que estableció una nueva autoridad de aplicación, el Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom), con un directorio conformado con mayoría del Poder Ejecutivo Nacional.

Como ministro de Comunicaciones fue designado el abogado Oscar Aguad, quien fuera diputado nacional (UCR) por la provincia de Córdoba desde 2005 hasta asumir este cargo. Su falta de conocimiento y trayectoria en el sector recibió cuestionamientos, al igual que el nombramiento de su yerno, Rodrigo De Loredo, como presidente de ARSAT (Fuego Simondet, J., 2016). Otros funcionarios fueron designados en diversos cargos clave dentro del ministerio. Muchos de ellos provenían del PRO y habían tenido cargos directivos dentro del sector privado satelital o bien representan sus intereses, como se detalla a continuación.

Este fenómeno de “puertas giratorias” entre el ámbito público (organismos de regu-

lación) y privado (la industria) ha sido analizado por Ana Segovia (2009). La autora da cuenta de la falta de independencia entre el regulador y regulado en caso de la Comisión Federal de Comunicaciones, organismo regulador del sector en los Estados Unidos:

Los nombres se repiten, y aquellos que conocen las leyes que deben hacerse cumplir se convierten más tarde en trabajadores de esas empresas a las que antes intentaban controlar (y conocen a fondo las trampas legales y cómo sortearlas); o llegan a la Comisión procedentes del ámbito “regulado” con una perspectiva favorable a sus intereses (Segovia 2009: 526).

Uno de los especialistas y referentes en temas de comunicaciones de la Fundación Pensar (think tank del PRO) era José Antonio Sánchez Elía, entonces presidente y CEO de Tesacom, a quien se asoció con la decisión del gobierno de favorecer la apertura a satélites extranjeros. Su nombre circuló como posible ministro de Comunicaciones, pero los acuerdos con el sector del radicalismo dentro de la Alianza Cambiemos inclinaron la balanza a favor de Oscar Aguad. Sin embargo, otros hombres cercanos a Sánchez Elía fueron designados en el Ministerio: Héctor Huici, como secretario de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC); Hugo Miguel, como subsecretario de Planeamiento de la secretaria de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (hasta asumir se desempeñaba como director de tecnología de Tesacom) y Eduardo Tallarico, como asesor del Ministerio de Comunicaciones (y representante legal de Hispasat en la Argentina, según fuentes de prensa). El periodista Fernando Krakowiak (2016b) tuvo acceso a un documento de la empresa española Hispasat que circuló por despachos oficiales para promover la política de cielos abiertos y, en particular, el ingreso de su satélite Amazonas 3 al mercado local para brindar banda ancha directo al hogar en banda Ka. Uno de los principales clientes de Hispasat en España es, justamente, Telefónica. La multinacional tiene un amplio desarrollo de la televisión satelital en España. En Sudamérica ha logrado sus mayores avances en Chile, Brasil y Perú.

La asociación civil Ciudadanos Libres denunció a los funcionarios Huici y Miguel ante la Oficina Anticorrupción por el conflicto entre su rol público y sus intereses en la industria (Jastreblansky, 2016). Otra denuncia fue presentada por el abogado Leonardo Martínez Herrero ante la justicia federal para investigar al ex senador y entonces vicepresidente Federico Pinedo y otros funcionarios por el delito de negociaciones incompatibles con la función pública. Pinedo, Sánchez Elía y Miguel conformaban el directorio de la empresa Tesacom en 2005. A su vez, fundaron el estudio de abogados Sánchez Elía, Pinedo & Asociados al que luego se sumó Huici como socio; estas actividades fundaron las sospechas de que lideran el lobby dentro del gobierno para generar beneficios a favor de importantes empresas y jugadores satelitales del sector⁸.

Otro caso de “puertas giratorias” fue el de Oscar Martín González, subsecretario de Regulación y anteriormente abogado de Telesat Canadá, en nombre de quien había

⁷ En julio de 2017 mediante el decreto de necesidad y urgencia 513/2017 nuevamente se modificaría la ley de ministerios y desaparecería el Ministerio de Comunicaciones. Sus competencias quedarían bajo la órbita del Ministerio de Modernización, cartera que a su vez fue eliminada en 2018 y pasó a depender de Jefatura de Gabinete de Ministros (Decreto 801/2018)

⁸ “Denuncian a Pinedo por supuestos beneficios a empresas telcos”, diario Ámbito Financiero, 21/11/2016 <https://www.ambito.com/politica/denuncian-pinedo-supuestos-beneficios-empresas-telcos-n3963202>

presentado una solicitud de autorización en el país y sobre la cual debía decidir desde su nuevo cargo. Por lo tanto, “con apenas un año de diferencia aparece involucrado en el proceso de aprobación desde los dos lados del mostrador, lo que podría derivar en su impugnación por supuestas incompatibilidades”, según explica Krakowiak (2016c).

2.1. La apertura interesada de los cielos en 2016

Durante el segundo semestre de 2016, el Ministerio de Comunicaciones dictó resoluciones que, en forma directa e indirecta, conspiraron contra el desarrollo del mercado de servicios satelitales provisto por ARSAT y respaldado mediante las leyes 27078 y 27208.

En base a los aspectos de la Resolución 3609/99 que favorecen la competencia, aunque avalando una reciprocidad no constatada e ignorando los alcances del capítulo satelital de la Ley Argentina Digital (LAD), el Ministerio de Comunicaciones “autorizó siete satélites durante 2016, dos de Intelsat, uno de SES, tres de Eutelsat Américas y un spot de Banda Ka del SpaceWay-2 de DirecTV con autorización precaria para una prueba piloto” (Rus, 2016, párr. 19). Sin embargo, respecto del propio articulado de la Resolución 3609/99 y las restricciones y excepciones para la competencia, varios autores sostienen la arbitrariedad de las medidas. Además, “la autorización de sistemas satelitales extranjeros que operan en Banda Ku no está justificada al disponer ARSAT de capacidad en su satélite ARSAT-2 sobre territorio argentino” (Rus, 2016, párr.18). Las autorizaciones fueron publicadas sin otro tipo de explicación oficial. Con un cumplimiento sesgado respecto de la normativa vigente, perjudican notablemente las posibilidades futuras de ARSAT.

Cabe destacar que en los dictámenes de las resoluciones que obran en los expedientes de los cuales tomaron vista el autor y la autora, no existen menciones a la Ley Argentina Digital (art. 34 sobre autorizaciones) ni a consideraciones económicas o de prioridades de uso de facilidades (art. 35). De hecho no hay mención alguna a la empresa ARSAT. En respuesta a un pedido de acceso a la información pública, la Dirección General de Asuntos Satelitales del Ministerio de Comunicaciones resalta que frente a una solicitud para proveer facilidades satelitales, sólo “realiza un análisis técnico respecto del satélite, así como un análisis referido al operador solicitante”⁹. Desde la autoridad de aplicación no se asumió la responsabilidad de reglamentación ni aplicación del art. 34 de la Ley Argentina Digital, encomendada por la Presidencia mediante el Decreto 267/15. Tampoco argumentaron en público sobre la omisión del análisis económico explicitado en el último párrafo del artículo 35 de dicha normativa: “La prioridad de uso para la prestación de facilidades satelitales tendrá efecto sólo si las condiciones técnicas y económicas propuestas se ajustan a un mercado de competencia”, lo cual debería ser determinado por el propio Ministerio.

Mediante la Resolución 274 E-2016, el Ministerio de Comunicaciones permitió a la empresa New Skies Satellite Argentina B.V. (de origen holandés) a prestar servicios en

⁹ Nota de Ricardo Luis Terán, Secretaría de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinCom), a Juan Manuel Morcora, Director Gral. de Asuntos Jurídicos (Ministerio de Comunicaciones), notificada al autor y la autora, en respuesta al pedido de acceso a información pública, respecto de los expedientes de autorización SES y Satmex, Resoluciones 274 y 320 Ministerio de Comunicaciones, octubre de 2016.

bandas C y Ku, con su satélite NSS-806 dentro de nuestro territorio. A su vez, la Resolución 320 E-2016 autorizó a Satélites Mexicanos de Capital Variable (de capitales franceses, Eutelsat), a prestar servicios en el país con su satélite Satmex-6 en bandas C y Ku¹⁰. En ambos casos, son autorizados a ofrecer servicios que ya prestan el ARSAT-1 y, en particular, el ARSAT-2. Las resoluciones sostienen un criterio de reciprocidad cuando en la actualidad no existen satélites argentinos prestando servicios en Europa.

Con el mismo criterio, a través de la Resolución 380 E-2016, se autorizó a la empresa DirecTV a prestar servicios en Banda Ka. Por último las Resoluciones 850 E-2016 y 851 E-2016, permiten la operación de otros dos satélites europeos (Eutelsat e Hispasat), restringiendo aún más la capacidad de ingreso de la empresa ARSAT.

2.2. DirecTV: habilitación provisoria para internet y licitación fallida

El Ministerio de Comunicaciones, mediante la Resolución 380 publicada el 16 de setiembre de 2016, habilitó a DirecTV, por medio de una autorización precaria y experimental, para desarrollar una prueba piloto satelital y brindar acceso a internet a distintas localidades de la provincia de Buenos Aires. Se trata de un universo de hasta 5000 suscriptores, a partir de sus condiciones como titular de una Licencia Única Argentina Digital (Ley 27078). De acuerdo a la decisión administrativa, la licencia rige por dos años desde el lanzamiento de la prueba, con posibilidad de prórroga en función de la evolución del proyecto. Para poner en marcha esta iniciativa experimental, DirecTV utilizaría 216 MHz de la capacidad del satélite geoestacionario denominado Spaceway, con operación en banda de frecuencias Ka, una de las tecnologías más avanzadas de las que se utilizan en el país.

El permiso otorgado entraba en contradicción con el Decreto 267/15 que el propio Mauricio Macri había firmado en los últimos días de 2015 para reformar artículos claves de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522. En este punto, el Decreto mantuvo la restricción con respecto al cruce de servicios satelitales y audiovisuales, dado que los primeros no pueden ser titulares de servicios TIC (como acceso a internet), regulados por la ley N° 27.078 Argentina Digital. Esta situación fue “subsana” en el art. 6 del Decreto 1340/2016, firmado un año después, que habilitó la prestación de ambos servicios como así también mantener la titularidad de las licencias TIC y de servicios audiovisuales para aquellos prestadores que al 29 de diciembre de 2015 (o sea, la fecha del Decreto 267/2015) estaban operando los dos servicios (o sea, DirecTV).

Otro intento de privilegiar a la empresa fue hecho público en el diario Página/12 y llevó al entonces Ministerio de Modernización a dejar sin efecto una licitación para la provisión, instalación y puesta en funcionamiento de puntos de acceso WiFi en 200 localidades del país con transporte de datos satelital en banda Ka, por 12,2 millones de pesos. El diario reveló que la convocatoria había sido armada a medida de DirecTV, ya que la firma estadounidense es la única que puede brindar servicios satelitales en el país

¹⁰ Rus (2016) señala que en el caso del Eutelsat 113 West-B, el satélite fue autorizado como Satmex-6, nombre que perdió vigencia al ser de público conocimiento que la empresa Mexicana Satmex fue adquirida por Eutelsat (Francia) a principios de 2014.

en banda Ka debido a la autorización experimental que le otorgó el gobierno en septiembre mediante la citada Resolución 380:

DirecTV ya había tomado la decisión de no presentarse luego de que el llamado a licitación quedara sospechado públicamente de corrupción (...). Además, todas las especificaciones técnicas coincidían con las que la firma les ofrece actualmente a sus clientes, las cuales incluso había detallado el 5 de julio cuando le solicitó por escrito al ministro de Comunicaciones, Oscar Aguad, autorización para llevar adelante la prueba experimental en banda Ka (Krakowiak, 2016d).

Finalmente, el gobierno dio marcha atrás con la licitación, prevista para el 17 de noviembre, a través de la Resolución 34 del Ministerio de Modernización, publicada en el sitio comprar.gob.ar, sin brindar ningún tipo de explicaciones (Krakowiak, 2016d). El armado de la licitación, al elegir una banda sólo utilizada por DirecTV, habría intentado evitar lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley Argentina Digital, que establece un análisis de prioridad de facilidades satelitales a servicios argentinos, como ARSAT.

3. La situación de la industria de satélites geoestacionarios en el país a diciembre de 2015

Los factores que permitieron el desarrollo de satélites geoestacionarios de telecomunicaciones en el país fueron: “La existencia de una industria espacial previa, el conocimiento de técnicos e ingenieros argentinos sobre operación y especificación de satélites geoestacionarios y la fuerte decisión de política de Estado” (ARSAT, 2015: 32). Es decir, el desarrollo satelital de órbita baja de la CONAE (que en 1991 continuó en la órbita civil el desarrollo de lanzadores que tenía a cargo la Fuerza Aérea), INVAP (la empresa estatal de la provincia de Río Negro con más de 40 años de trayectoria en el desarrollo de sistemas tecnológicos complejos –nucleares, espaciales, TICs y otros–) y la experiencia de los ingenieros argentinos en Nahuelsat S.A., quienes luego se integraron a ARSAT, junto a la decisión política del Estado de invertir e impulsar esta industria.

La especificación, diseño, fabricación, ensayo, puesta en órbita y operación de los satélites ARSAT-1 y ARSAT-2 en el país impulsaron un incipiente entramado de empresas de base tecnológica para abastecer al sector satelital, a partir del desarrollo de nuevas capacidades y el crecimiento de la planta de empleados de ARSAT e INVAP (con una nueva sala limpia) y la creación conjunta en 2010 de una empresa para ensayar los satélites de este porte en el país (y para otras industrias), el Centro de Ensayos de Alta Tecnología (CEATSA). La Ley 27208 de Desarrollo de la Industria Satelital aprobada en 2015 brindaba un marco y planificación para la industria satelital hasta 2035. A su vez, ARSAT había firmado un acuerdo con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT) ese mismo año para la investigación y desarrollo de una nueva plataforma que se aplicaría en los próximos satélites geoestacionarios de telecomunicaciones. Jorge Aliaga (2016), ex subsecretario de Evaluación Institucional del Ministerio

de Ciencia del MinCyT y ex decano de la Facultad de Ciencias Exactas (UBA), explica:

Los primeros satélites se hicieron para no perder las órbitas que estaban en juego, pero la idea era empezar a hacer investigación básica y desarrollar tecnología para el ARSAT-3. Se pretendía que la nueva línea tuviera al menos un motor secundario eléctrico, que es algo todavía incipiente a nivel internacional.

Con relación al rol del Estado en la inversión y desarrollo en tecnología, la economista Mariana Mazzucato (2016) plantea que los grandes avances en este campo están basados en inversión pública, como por ejemplo, la creación de organismos como DARPA –Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de Defensa– y la NASA –Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio– por parte de los Estados Unidos, los cuales derivaron en la creación de internet y el desarrollo espacial. La autora plantea:

Todas las tecnologías que hacen un iPhone ‘smart’ (inteligente) (por ejemplo, internet, GPS, pantalla táctil y Siri) tuvieron financiación pública de forma directa. Incluso el desarrollo de las tecnologías con propósitos más generales, desde la electricidad hasta la informática, son resultado de una política pública [traducción propia] (Mazzucato, 2015: 122).

A partir de estas evidencias cuestiona los planteos de Estados burocráticos e incapaces de liderar estos procesos; al contrario, propone que las organizaciones públicas tengan un margen para tomar riesgos, lo que permitirá que el Estado pueda crear oportunidades para todos (Mazzucato, 2016). De lo contrario el mercado define la direccionalidad y beneficios de esas inversiones.

3.1. Un cambio drástico en la política satelital

Además de la autorización del ingreso de 7 satélites en el país que compiten con los nacionales en 2016, las nuevas autoridades de ARSAT decidieron suspender la fabricación del satélite ARSAT-3, con el argumento de que debería autofinanciarse con los ingresos generados por la explotación del ARSAT-2¹¹. Según declaraciones del entonces presidente de ARSAT, Rodrigo de Loreda, realizadas a la prensa en febrero de 2016, el ARSAT-2 “está vacío”¹², en referencia a que no se habían comercializado servicios de este satélite, lanzado el 30 de septiembre de 2015 y con cobertura en banda Ku y C en todo el hemisferio americano. Sobre este aspecto, el ex vicepresidente de ARSAT, Guillermo Rus, publicó un análisis de la inversión satelital en 2016 y explicó que el satélite tenía ocupada el 30% de su capacidad con un proceso de migración de tres clientes ya previsto (InTV, Claro y Telefónica de Argentina), que las nuevas autoridades presentaron

¹¹ “El Gobierno suspendió la construcción del Arsat III”, Infobae, 28 de marzo de 2016

<http://www.infobae.com/2016/03/28/1800147-el-gobierno-suspendio-la-construccion-del-arsat-iii/>

¹² Arsat: “El satélite 2 se lanzó en septiembre, pero nunca se comercializaron sus servicios”, Clarín, 1/02/2016, entrevista de Alejandro Alfie a Rodrigo de Loreda. http://www.clarin.com/ieco/arsat-comunicaciones-rodrigo-de-loredo_0_rkDzpTOPmx.html

como gestiones propias, mientras que el único nuevo cliente obtenido fue la productora Torneos y Competencias del grupo Clarín, que adquirió 18 MHz (Rus, 2016). Si bien el nuevo gobierno anunció la obtención de permisos de aterrizaje en otros países para la comercialización de este satélite, durante el 2016 no se habían publicado logros o avances en la ocupación de la capacidad del ARSAT-2 por parte de la nueva gestión, lo que no sólo ponía en peligro la continuidad del satélite ARSAT-3 (y otros 8 satélites proyectados a 2035) sino también la oportunidad de poner en valor activos del Estado (es decir, todos los argentinos), para generar ingresos a la empresa.

Por último, otra forma de desinversión que sufrió ARSAT en 2016 fue de carácter directo: en noviembre se reasignaron 1747,7 millones de pesos del presupuesto destinado a la empresa satelital hacia otras dependencias. Por lo tanto, hacia fines de 2016 se había ejecutado el 10% de la inversión recibida por la empresa en 2015 (Borelli, 2016).

Palabras finales

El cambio de rumbo emprendido en la política satelital durante 2016 se expresó en decisiones administrativas que tuvieron dos definiciones principales: en primer lugar, la autorización del ingreso de satélites extranjeros para prestar servicios en competencia con la empresa estatal ARSAT (sin cumplir los procedimientos indicados por las Leyes Argentina Digital y de Desarrollo Satelital) y, en segundo lugar, la suspensión del satélite ARSAT-3 que tenía prevista su fecha de lanzamiento en 2019 y del Plan Satelital Geoestacionario Argentino. Esa configuración de un esquema de cielos abiertos que se proyectó como fundante de un nuevo paradigma de gestión de las autorizaciones satelitales se prolongó al menos hasta el fin del gobierno macrista.

Durante la gestión de Mauricio Macri se puso en marcha el andamiaje legal heredado de la década de 1990, aún vigente. A su vez, el Ministerio de Comunicaciones, como nueva autoridad de aplicación, no consideró las cláusulas introducidas por las leyes Argentina Digital y de Desarrollo Satelital, sancionadas por el Congreso Nacional en 2014 y 2015, respectivamente, para dar prioridad a los satélites propios. Las “puertas giratorias” entre los funcionarios de ese organismo y los representantes de los intereses de las empresas satelitales extranjeras fueron indicativos de que la política satelital continuaría y profundizaría una lógica aperturista sin protección de los satélites nacionales.

A nivel discursivo, el nuevo gobierno manifestó públicamente la continuidad del ARSAT-3 en un principio. Ante las evidentes demoras, planteó que los avances quedaron supeditados a la comercialización del satélite ARSAT-2, lanzado en septiembre de 2015, sobre lo cual tampoco informó un plan de acción concreto ni sus resultados. Las medidas tomadas presentaron serios riesgos de obturar totalmente el desarrollo científico e industrial que permitió realizar en el país el diseño, fabricación, puesta en órbita y explotación de satélites geoestacionarios de telecomunicaciones.

Bibliografía

Aliaga, J. (2016). “Sin desarrollo industrial, el MINCYT es inútil” (Entrevista). Agencia TSS. Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Recuperado el 30 de diciembre de 2016 de <http://www.unsam.edu.ar/tss/aliaga-sin-desarrollo-industrial-el-mincyt-es-inutil/>

ARSAT (2015). *Plan Satelital Geoestacionario Argentino 2015-2035. Una visión, una realidad, un legado*. Benavidez: ARSAT.

INVAP, ARSAT & CONAE (2014). *El sector espacial argentino: instituciones, referentes, proveedores y desafíos*. Benavidez: ARSAT.

Mazzucato, M. (2015). Innovation systems: from fixing market failures to creating markets. *Revista Do Serviço Público*, 66(4), 627-640. Recuperado el 10 de octubre de 2016 de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1303>

Mazzucato, M. (2016). “Si queremos innovación necesitamos que el Estado invierta” (Entrevista). Agencia TSS. Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Recuperado el 10 de octubre de 2016 de <http://www.unsam.edu.ar/tss/mazzucato-si-queremos-innovacion-necesitamos-que-el-estado-invierta/>

Peña Saffon, S., (2014). Acceso a la órbita de los satélites geoestacionarios. Propuesta para un régimen jurídico especial. *Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías*. Nro. 11, enero-junio de 2014. (5-25). Recuperado el 30 de diciembre de 2016 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4759665>

Segovia Alonso, A. (2009). Organismos de regulación y control de las comunicaciones: el caso de la FCC. *RLCS Revista Latina de Comunicación Social*, 64, (526-539). La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna. Recuperado el 23 de julio de 2016 de http://www.revistalatinacs.org/09/art/43_842_ULEPICC_15/52Segovia.html

Notas periodísticas

Borelli, J. (2016, 3 de diciembre). “El vaciamiento de Arsat y el fin de la soberanía satelital”, *Tiempo Argentino*.

De la Mota, M.F. (2016). Leyes del espacio. La soberanía satelital en el contexto de los cielos abiertos. *Revista Fibra*, N° 13 (56-61). Buenos Aires: Menta Comunicación.

Fuego Simondet, J. (2016, 3 de marzo). “El nombramiento de familiares se impone en la gestión de Cambiemos”, *La Nación*.

Jastreblansky, M. (2016, 12 de octubre). "Piden auditar a funcionarios por su rol en el rubro satelital", La Nación.

Krakowiak, F. (2016a, 15 de agosto). "Presionan por cielos abierto satelitales", Página/12.

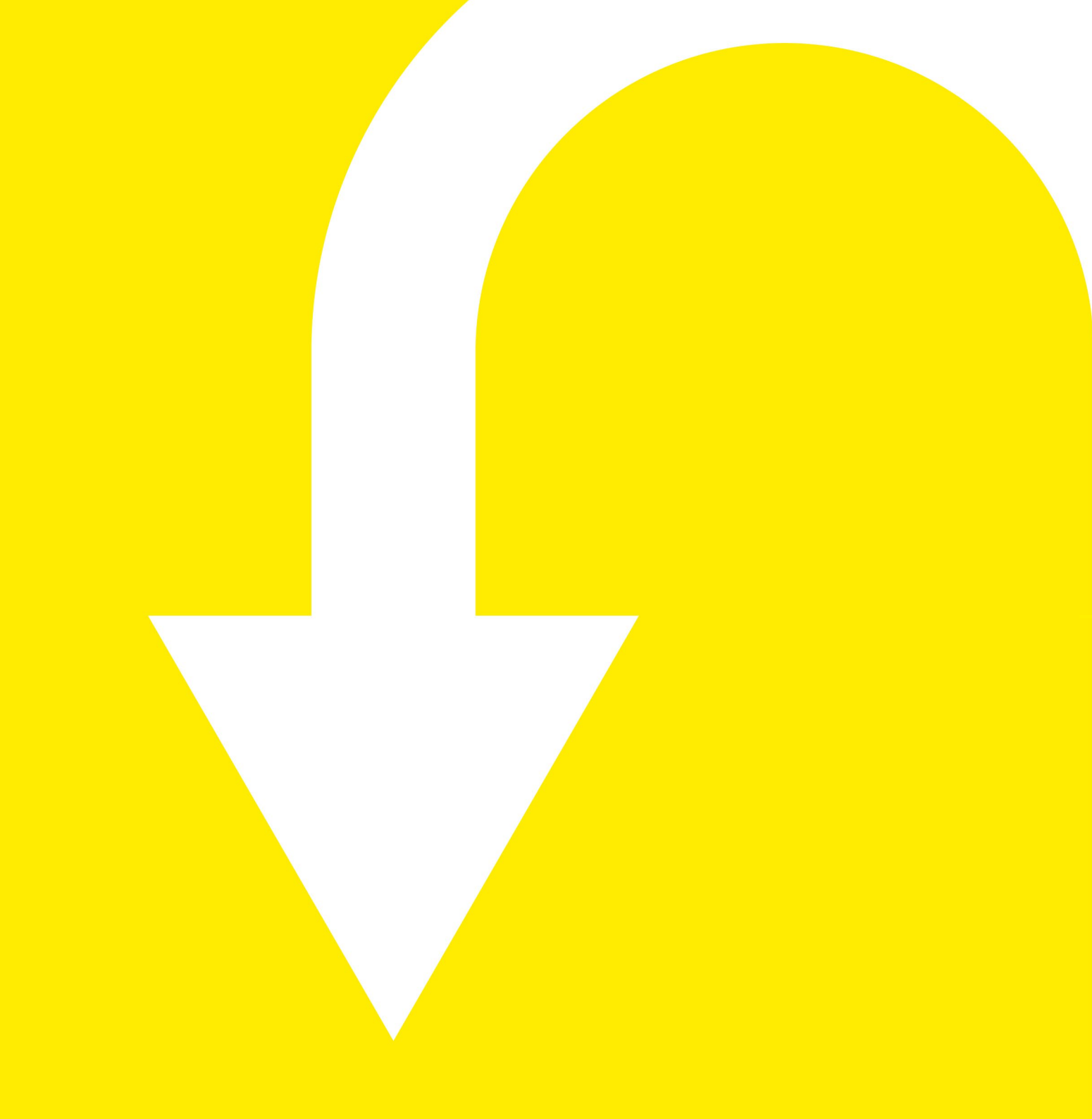
Krakowiak, F. (2016b, 12 de septiembre). "Lobby extranjero para barrer con Arsat", Página/12.

Krakowiak, F. (2016c, 22 de octubre). "Un satélite extranjero con banca propia", Página/12.

Krakowiak, F. (2016d, 18 de noviembre). "Anulan una licitación pública hecha a medida", Página/12.

Rossi, D. (2015, 4 de noviembre). "Argentina y el mundo satelital", Página/12.

Rus, G. (2016). "ARSAT 2016, desinversión y camino a la privatización", Latam Satelital. Recuperado el 30 de diciembre de <http://latamsatelital.com/arsat-2016-desinversion-camino-la-privatizacion/>



CAPÍTULO 7

**Medios estatales en el
gobierno de Cambiemos.
Tendencias de un cambio
de perspectiva**

Medios estatales en el gobierno de Cambiamos. Tendencias de un cambio de perspectiva

Este capítulo releva el desempeño institucional de los medios del Estado nacional durante el gobierno de la alianza Cambiamos, con particular atención a la constitución de las tendencias centrales que se consolidaron a lo largo del proceso. Se analizan las principales decisiones que afectaron su funcionamiento, reseñando las modificaciones normativas y las definiciones conceptuales de los y las principales responsables institucionales. El diagnóstico sobre las tendencias y perspectivas se nutre de documentos públicos, entrevistas periodísticas y personales a sus directores/as, la normativa específica y textos académicos vinculados a la cuestión.

1. Los medios del Estado nacional. El punto de partida

Al inicio del gobierno nacional de Cambiamos en diciembre de 2015, el Estado tenía la propiedad de un conjunto de medios de comunicación que funcionaba en la órbita del Ejecutivo nacional con diferentes modalidades de administración y control. Por un lado, Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (en adelante, RTA SE) contenía a Canal 7, a Radiodifusión Argentina al Exterior (RAE), Canal 12 de Trenque Lauquen y a la red de 49 emisoras de Radio Nacional¹. Por otra parte, del Ministerio de Educación dependían las señales Encuentro, Pakapaka y DeporTV². A estos se sumaban TecnópolisTV, dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva³, e IncaaTV, vinculado al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA)⁴. A estas señales deben agregarse Acua Mayor y Acua Federal, iniciativas producidas en el marco de la Planificación Estratégica del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre, coordinada por un Consejo Asesor dependiente del Ejecutivo nacional⁵.

La legislación vigente al 10 de diciembre de 2015 ubicaba a RTA SE bajo el ala institucional de la Secretaría de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que tenía como uno de sus objetivos “supervisar” su funcionamiento⁶. Se desprendía de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) que cinco instancias institucionales diferentes, creadas por la misma norma, podían ejercer la supervisión

1 Además de su emisión analógica por el espacio hertziano como las radios de Radio Nacional, Canal 7 se distribuye en los servicios de cable y en la grilla de la Televisión Digital Abierta (TDA) cubriendo prácticamente a todo el país.

2 Encuentro y PakaPaka están disponibles en programaciones de cable y en la grilla de la TDA.

3 Esta señal está disponible sólo en la grilla de la TDA.

4 IncaaTV se distribuye en los diferentes sistemas de cable del país y en la programación de la TDA.

5 Al Consejo lo integraban, según la Resolución 1785/2009, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; la Jefatura de Gabinete de Ministros; el Ministerio del Interior; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; el Ministerio de Producción; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; el Ministerio de Desarrollo Social; el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. En los hechos nunca funcionó interministerialmente.

6 Decretos 14/11 y 1269/11.

de los medios gestionados por el Estado nacional. En forma específica, la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual⁷ y el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos debían controlar e informar sobre el apego del funcionamiento de estos medios a lo señalado por la norma. En forma más general, el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA), la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la Defensoría del Público de los Servicios de Comunicación Audiovisual debían velar por el cumplimiento de la norma, preparar informes y tomar denuncias⁸.

La Ley 26.522 propuso diferentes espacios para distintas instancias de representación social y política, con la potencialidad de vehiculizar controles, exigencias y/o reclamos. De este modo, la Comisión Bicameral, compuesta por 8 senadores/as y 8 diputados/as, tiene potestad de nombrar a 3 directores en RTA SE en representación de las 3 primeras minorías parlamentarias. En la conformación del directorio también participó el COFECA, que elegía a dos directores, mientras el Ejecutivo nacional tiene la potestad de nombrar al presidente y al director restante. Cada director tiene un mandato de cuatro años con la posibilidad de una sola reelección. Con todo esto, la norma contempla un directorio plural y representativo de fuerzas políticas, gremiales y académicas, diferenciado de la conducción ejecutiva de los medios abarcados por RTA SE. Un contrapeso importante a la designación directa del presidente del organismo a cargo del PEN es que existan “dos años de diferencia entre el inicio del mandato de los directores y del Poder Ejecutivo”. Esta estructura intenta traducir una lógica institucional para equilibrar poderes y consolidar en el largo plazo un espíritu público en la dirección de estos medios. Los artículos referidos a la integración y a la duración de los cargos en el directorio de RTA SE fueron modificados durante el debate parlamentario de la LSCA a instancias de demandas incorporadas a propuesta de sectores opositores.

2. El proyecto de Cambiemos en acción. El caso de los medios estatales

Antes del ballottage del 22 de noviembre de 2015, el entonces candidato Mauricio Macri expresó sus intenciones de realizar modificaciones en Canal 7 pese a que la legislación vigente no permitía la injerencia del futuro presidente en el directorio de RTA SE al menos por dos años, momento en que debería producirse el recambio de autoridades⁹. Poco después de su victoria electoral, el gobierno entrante anunció la designación de Hernán Lombardi para dirigir lo que se denominó como “el Sistema de Medios Públi-

cos”¹⁰. Este anuncio pasaba por alto la normativa¹¹, pero Tristán Bauer decidió renunciar¹² a la presidencia de la empresa estatal ante la presión del propio Presidente¹³. A esta decisión se sumaron las dimisiones de María Seoane al frente de Radio Nacional y de Martín Bonavetti en Canal 7, aunque ellos no contaban con mandato legal como Bauer¹⁴.

Lombardi y Macri reprochaban a Bauer el mal desempeño de sus funciones. El argumento para justificar estas intervenciones fue el sesgo partidario impreso durante el gobierno nacional saliente a programas emitidos por LRA 1 Radio Nacional y Canal 7, particularmente en referencia al programa 6,7,8 y a los espacios informativos¹⁵.

Los anuncios del Presidente entrante se materializaron durante el primer día de la gestión con la creación del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (en adelante, SFMCP) en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con rango y jerarquía de ministro para su titular nombrado, Hernán Lombardi¹⁶. Entre las funciones asignadas al Sistema Federal sobresalían:

Entender en la administración, operación, desarrollo y explotación de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva del Estado Nacional a nivel local e internacional; Intervenir en la administración y el funcionamiento de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA SE) integrada por LS82 Canal 7, LRA Radio Nacional, y Radiodifusión Argentina al Exterior; Colaborar con la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS en la planificación y administración de la ejecución de la publicidad oficial de los actos de gobierno; coordinar con el MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES el contenido y funcionamiento de las señales Encuentro, Paka Paka y Depor TV y del Polo de Producción Audiovisual; Participar en el Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre; Entender en la administración, operación y desarrollo del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA), sus señales, medios relacionales y conexos.

Se subraya aquí la atribución formal del SFMCP para “intervenir en la administración” de RTA SE. El mismo Ministerio colaboraba con la planificación de la publicidad oficial y tenía potestad de intervenir en RTA SE. Asimismo, se ordenaba transferir a su órbita a Radio y Televisión Argentina SE; Télam SE; el Proyecto Centro Cultural Kirchner; y el Proyecto Tecnópolis. En el SFMCP¹⁷ se crearon estructuras diferenciadas para atender

7 A través de la sanción de la Ley Argentina Digital 27.078, la Comisión Bicameral amplió su campo de injerencia, redefinida como “de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización”. Mantuvo la función de supervisión señalada.

8 El Decreto de Necesidad y Urgencia 267/15 dictado por el gobierno de Cambiemos a poco de su asunción disolvió el AFSCA y el COFECA, a los que sustituyó por el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) y el Consejo Federal de Comunicaciones respectivamente. Los nuevos entes creados mantuvieron las funciones de control del cumplimiento de la ley 26.522.

9 Ver “Mauricio Macri dijo que si es electo presidente ‘no hay más 6,7,8’”, diario La Nación, 17 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1846285-mauricio-macri-en-intrusos-decir-que-hay-5-de-pobres-es-una-bofetada-a-los-que-estan-en-la-pobreza>. Última visita el 10/11/2015.

10 Ver “Marcos Peña anunció los ministros que integrarán el Gabinete de Macri”, Télam, 25 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201511/128253-marcos-pena-gabiente-macri.html>. Última visita el 10/11/2016.

11 Ver “Tristán Bauer dice que no se va de RTA, pero Macri quiere a Lombardi”, diario La Voz, 25 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/politica/tristan-bauer-dice-que-no-se-va-de-rt-a-pero-macri-quiere-lombardi>. Última visita el 10/11/2016.

12 Ver “Tristán Bauer presentó su renuncia como titular de RTA” en Télam del 10 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201512/129597-tristan-bauer-rt-a-renuncia.html>. Última visita el 10/11/2016.

13 Ver programas de televisión Los Leucos del canal TN y La Cornisa del canal América. Disponibles en: http://tn.com.ar/politica/macri-sobre-la-reunion-con-cristina-no-valio-la-pena_638084 y <https://www.youtube.com/watch?v=AROWJeKblu4>. Última visita el 10/11/2016.

14 Incluido en el decreto 1526/09.

15 Decretos 12, 13 y 26 del 11 de diciembre de 2015.

16 Decretos 12, 13 y 26 del 11 de diciembre de 2015.

17 Decreto 237 del 22 de diciembre de 2015.

a cuestiones específicas: por un lado, la Secretaría de Contenidos Públicos, a cargo de Gabriela Ricardes, era responsable del proyecto Tecnópolis, los contenidos producidos en el marco del Consejo Asesor del Sistema Argentino de la Televisión Digital¹⁸ y el Centro Cultural Kirchner, además de la articulación con el Ministerio de Educación en la generación de contenidos para las señales Encuentro, DeporTV y Paka Paka; por el otro, la Secretaría de Medios Públicos, a cargo de Jorge Sigal, tenía los objetivos de “asistir en la administración y funcionamiento” de RTA SE y de Télam SE¹⁹.

A poco de iniciado el 2016, otro decreto presidencial removió de su cargo a Alberto Cantero, quien se desempeñaba en el directorio de RTA SE como representante del Poder Ejecutivo²⁰. La decisión se fundamentó en los incisos 1 y 7 del artículo 99 de la Constitución Nacional²¹ y en el artículo 132 de la Ley 26.522²². El desplazamiento vía decreto fue el camino elegido por el Ejecutivo nacional para responder a la negativa de Cantero a renunciar a su banco en el directorio, pese al reclamo público y privado de Lombardi en ese sentido. Los argumentos de Cantero se resumían al cumplimiento de la ley votada por el Congreso para “fortalecer la institucionalidad”²³. La decisión fue apelada, sin éxito, por el director destituido tanto por vías administrativas como legales²⁴.

Luego de la renuncia de Bauer y la remoción de Cantero, para cubrir los cargos vacantes en RTA SE el Ejecutivo nombró a Miguel Pereira como presidente del organismo y a Emilio Laferriere como director. En los lugares restantes del organismo se mantuvieron los y las representantes que ejercían en ese momento su actividad según la normativa vigente. Ellos/as eran: Néstor Cantariño, designado por el COFECA, quien decidió jubilarse y dejar el cargo en 2017; Alejandro Verano, también designado por el COFECA; María Lenz, designada por la primera minoría parlamentaria (Frente para la Victoria); José César Gustavo Cusinato, designado por la segunda minoría parlamentaria (Unión Cívica Radical); y Marcelo Adolfo Romeu, designado por la tercera minoría parlamentaria (Partido Socialista).

Los cambios institucionales producidos en RTA SE por el Ejecutivo nacional quebraron el principio de desacople respecto al periodo de gobierno nacional y marcaron el paso a una nueva etapa en la gestión de estos medios²⁵. De hecho, el directorio mantuvo su conformación pese a que debían producirse recambios en diciembre de 2017,

18 Se incluyen aquí las producciones de los canales Acua Mayor y Acua Federal así como el trabajo vinculado a Contenidos Digitales Abiertos (CDA) y el Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA).

19 Decreto 237/16.

20 Decreto 9/16 del 5 de enero de 2016.

21 Los señalados incisos indican las siguientes atribuciones al presidente de la Nación: “1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país (...) 7. Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución”.

22 Según el artículo 132 de la ley 26.522, “la remoción será realizada conforme las cláusulas estatutarias” que han sido citadas más arriba.

23 Los argumentos fueron expuestos por Cantero en una reunión privada con Lombardi y en una carta pública difundida en internet. Ver “Carta de Alberto Cantero a Hernán Lombardi”, Seniales, 16 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://seniales.blogspot.com.ar/2015/12/carta-de-alberto-cantero-hernan-lombardi.html>. Última visita el 14/11/2016.

24 Entrevista personal con Alberto Cantero en Buenos Aires el 21 de noviembre de 2016.

25 El artículo 132 de la LSCA establece que los directores tienen mandato por 4 años, que pueden renovar en una sola oportunidad. El artículo 2 del decreto 1526/09 de reglamentación de RTA SE establece que los mandatos de los directores son computados desde el 10 de diciembre de 2009.

al menos de aquellos cinco integrantes que fueron ratificados por 4 años en diciembre de 2013. Finalmente, el gobierno del Frente de Todos que inició en diciembre de 2019 nombró a dos directores pero en febrero de 2020 continuaba sin resolverse la situación de las representaciones de las fuerzas legislativas a cargo de una Comisión Bicameral del Congreso y las representaciones sectoriales. Para estas últimas se debía superar un escollo legal pues el Consejo Federal de Comunicaciones, creado para suplantar al COFECA, nunca se conformó ni incluyó dentro de sus funciones estos nombramientos²⁶.

2.1. Las principales medidas de gestión: despidos y menos contenidos

La primera consecuencia importante de los cambios institucionales realizados a fines de 2015 fue la revocación de contratos a un grupo de periodistas por parte de la dirección entrante de Radio Nacional. El episodio generó reclamos públicos y judiciales de los periodistas afectados. Con particular intensidad también se vivió este proceso en Nacional Rock²⁷, donde la programación planificada para enero de 2016 fue sustituida en los últimos días de 2015 por otra totalmente musical.

Las modificaciones en el directorio de RTA SE supusieron también el inicio de un proceso de recambio en las estaciones de la red federal. Algunas nuevas designaciones tuvieron evidente cercanía política con la alianza gobernante, sin mayores antecedentes o idoneidad profesional. En la emisora de Radio Nacional Salta fue nombrado Federico Robustiano Pinedo, periodista e hijo del senador de Cambiemos, Federico Pinedo. En Neuquén pasó a ser directora Dalila Pinacho, abogada y ex vocera del empresario con intereses en terrenos en la misma provincia, Joe Lewis. En Mendoza fue designada directora Gabriela Figueroa, periodista y ex vocera del dirigente radical Ernesto Sanz. En San Rafael fue designado Jorge Martínez, ex asesor del mismo Sanz. En Catamarca, el director nombrado fue Gustavo Cusumano, contador del partido PRO en esa provincia (Espada, 2016).

Entre otros aspectos institucionales se cuenta el cambio de dinámica en el funcionamiento del directorio de RTA SE. Durante 2016 prácticamente no se produjeron reuniones formales mensuales con participación de todos los directores para el análisis y aprobación de propuestas. Según explicaron Alejandro Verano y Nestor Cantariño²⁸, este mecanismo asentado con una periodicidad y formalidad bien estructurada hasta el cambio de gobierno²⁹, dejó lugar a un funcionamiento en base a encuentros informales y reuniones fuera de agenda entre la presidencia del organismo y los diferentes directores. Verano agrega que las direcciones ejecutivas de los medios a cargo “ganaron autonomía” en relación al periodo anterior en el que existía un seguimiento mayor de

26 Decreto de Necesidad y Urgencia 267 del 29 de diciembre de 2015 y decreto 916 del 4 de agosto de 2016.

27 Nacional Rock es una de las señales de FM con las que cuenta Radio Nacional Buenos Aires para la Ciudad de Buenos Aires y alrededores.

28 Entrevistas personales con Néstor Cantariño en la Ciudad de Buenos Aires el 3 de noviembre de 2016 y con Alejandro Verano el 22 de noviembre de 2016.

29 Esta dinámica de funcionamiento fue constatada en el relevamiento de actas de las reuniones de directorio realizado en el informe Implementación del Sistema de Indicadores de Calidad de Emisoras Públicas para la Evaluación de la Televisión Pública Argentina (de Charras, 2016).

las decisiones de programación, situación que se vio beneficiada también por el pago de contrataciones de montos menores, que no necesitaban la autorización del directorio³⁰.

Entre 2016 y 2019 la tarea del directorio y su presidencia se desdibujó en forma inversamente proporcional al protagonismo en las definiciones en torno a la empresa estatal alcanzado por Hernán Lombardi, desde la conducción del SFMYCP. En cuanto a la entrega de informes consignada por ley, sólo se presentó un informe al Consejo Consultivo Honorario en el primer año de gestión pero no sucedió lo mismo con la Comisión Bicameral vinculada al área en todo el periodo. Por otra parte, el directorio de la empresa no volvió a conformar el Consejo Consultivo ni a generar informes desde 2017.

Otra consecuencia de la falta de conformación del Consejo Federal de Comunicaciones fue la ausencia de los listados anuales de acontecimientos de interés general que debía elaborar ese organismo para cumplir con el artículo 77 de la ley Audiovisual, que garantiza el acceso universal a contenidos de interés relevante. Ante este vacío, el Ministerio de Modernización resolvió unilateralmente en diciembre de 2017 una modesta lista de eventos con un solo ítem: todos los partidos oficiales de la selección nacional de fútbol masculino. Esto impidió incorporar emisiones de competencias internacionales de otras disciplinas como boxeo, hockey, básquet o rugby. Incluso las finales disputadas por equipos argentinos de fútbol en competencias continentales en 2017, 2018 y 2019 no pudieron estar en la pantalla estatal. De esto modo, un mecanismo para ampliar el acceso de las audiencias a eventos de trascendencia nacional derivó en una decisión unilateral que limitaba un derecho garantizado legalmente. Pese a esto, en 2018 y 2019 se constató el esfuerzo de la TV Pública por acompañar a distintas selecciones nacionales deportivas en mundiales y Juegos Olímpicos.

Otra decisión del Ejecutivo nacional con fuerte incidencia en la televisión estatal fue la renegociación del programa Fútbol Para Todos y su posterior eliminación. Desde la asunción del gobierno de Cambiemos, Canal 7 dejó de emitir los principales partidos del fútbol de las fechas de la primera división de Argentina. La transmisión de los cotejos de los equipos más populares del país fue negociada con tres canales comerciales de la Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires (Canal 13, Canal 2 y Canal 11). Esto significó para la emisora estatal la pérdida de un contenido con la capacidad de convocar importantes niveles de audiencia. Y además, dejó de contar con ese espacio propicio para promocionar contenidos de su programación. Esta decisión significó también el retorno a una lógica de subsidiariedad en la concepción de la función de los medios en manos del Estado: Canal 7 siguió transmitiendo los juegos con menor atractivo comercial para los canales privados, quienes a partir de un acuerdo económico con el Ejecutivo pudieron explotar comercialmente aquellos encuentros que garantizaban mayores niveles de audiencia. Desde agosto de 2017 las transmisiones del fútbol de primera división pasaron a manos privadas (las empresas internacionales Fox y Turner) y el acceso a

30 La política de contrataciones prefirió evitar las coproducciones de programas y las producciones independientes en favor de la contratación de conductores o periodistas concretos y la utilización del equipo de planta. La única erogación que debió ser autorizada por el directorio por el alto monto manejado fue el pago de derechos para la transmisión de la Copa América Centenario y los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro.

estos encuentros requirió del pago de un abono complementario al servicio de TV paga³¹.

Por otro lado, por medio del decreto 1222 de diciembre de 2016 se creó Contenidos Públicos Sociedad del Estado, en jurisdicción del SFMCP, para “la gestión, operación, desarrollo y explotación de las señales Encuentro, Paka Paka y Depor TV, Acua Mayor y Acua Federal (...) así como la administración del polo de producción audiovisual y del acervo del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentinos (BACUA)”. La nueva sociedad tenía tres directores nombrados por el gobierno nacional.

En la creación de esta empresa se transfirió el presupuesto, personal, inmuebles, así como funciones, marcas, registros, patentes y demás bienes inmateriales concernientes y/o vinculados a Acua Mayor, Acua Federal y al BACUA. La particularidad de esta norma es que transfiere un inmueble que no existía, ya que el funcionamiento del BACUA y de las señales Acua Federal y Acua Mayor, todos sus equipos, tendidos y archivos funcionaban en un subsuelo prestado por el Ministerio de Defensa que aloja a la empresa Fabricaciones Militares en la Ciudad de Buenos Aires. Esta paradoja fue aún mayor cuando, el 30 de diciembre de 2017, se despidió a todo el personal que trabajaba en las políticas de contenidos del Consejo Asesor bajo el argumento de la necesidad de desalojar el edificio a pedido del propio Ministerio de Defensa. En ese acto más de 100 empleados fueron informados de la no renovación de sus contratos. Es importante destacar en este punto que la totalidad de los empleados de este sector atravesó toda la existencia del Consejo Asesor de la Televisión Digital Terrestre (2011/2017) en condiciones de contratación ilegal, con contratos de locación de obra a través de universidades. Tal vez sea ésta la única política de continuidad entre la alianza Cambiemos y el gobierno anterior.

Desde diversos sectores, sobre todo desde los sindicatos de educación, se denunció que este decreto ignoraba y vulneraba los artículos 101, 102 y 142 de la Ley 26.206 de Educación Nacional. El comunicado oficial de los cinco sindicatos docentes nacionales AMET, CEA, CTERA, UDA y SADOP precisaba entre otras cuestiones, que:

[La Ley 26.206] establece, en su artículo 102, que el ‘Ministerio de Educación (...) se encargará a través de la señal educativa ‘Encuentro’ u otras que pudieran generarse a futuro, la realización de actividades de producción y emisión de programas de televisión educativa’. De esta manera, el Estado ya no garantiza la ‘calidad educativa’ de los contenidos de esas señales, como realizaban hasta ahora. Este cambio no hará más que continuar con la merma y la distorsión de la finalidad educativa de las señales, que por otro lado, fue reconocida en toda América, y utilizada en Argentina por docentes de todo el país por sus contenidos pedagógicos³².

El Decreto 1222 desplazó a Encuentro, Paka Paka y DeporTV de la jurisdicción de la sociedad Educ.ar, dependiente del Ministerio de Educación. Eso suponía un cambio de

31 En las diferentes regiones del interior del país la grilla de la TDA incluye los siguientes canales generados en CABA: Canal 7, C5N y CN23. Además se incluyen las señales estatales producidas para esta plataforma y las propias de cada región.

32 Ver en: <https://archivo.sadop.net/article/showBlogArticle/contId/7546>

perspectiva en la generación de contenidos para esas señales y descalzaba, al menos en una vinculación institucional determinada por Ley, su función educativa y articulada con plataformas digitales y programas de educación formal. En efecto, la modalidad de generación de contenidos pasó mayoritariamente de la producción delegada a la tercerización de tareas. Esto favoreció el debilitamiento del enfoque educativo en las producciones, que allí donde se mantuvo se debió al empeño de los y las realizadores/as de las señales. Del mismo modo, la plataforma Cont.ar (donde pasaron a alojarse estos contenidos) desatendió la faz interactiva y pedagógica que caracterizaba a los sitios digitales de Encuentro y Paka Paka

Este cambio institucional no supuso una inyección de relevancia en las señales estatales, más bien todo lo contrario. En enero de 2017 se quitaron del sistema digital las señales Acua Federal y Acua Mayor. Junto con esta decisión, se dio de baja también la página *on demand* de series producidas por el Estado Nacional, Contenidos Digitales Abiertos -CDA- (cda.gob.ar).

Más de un año después de dar de baja el portal cda.gob.ar, el SFMCP lanzó en mayo de 2018 la plataforma digital Cont.ar. De acceso gratuito, esta página aloja las producciones audiovisuales y radiofónicas financiadas por el Estado nacional. Allí se ofrecen contenidos *on demand* pero también en directo con el sistema de *streaming*, que pueden reproducirse en computadoras, tabletas y teléfonos móviles. Este espacio recupera los contenidos producidos por el Estado nacional que alojaba cda.gob.ar, pero de una manera arbitraria. En efecto, no se conoce el argumento o la matriz de análisis que justifique la publicación de una mínima porción de contenido del acervo del BACUA. Miles de horas de contenidos producidos con fondos públicos no pudieron ser vistas por las audiencias, de un día para el otro y sin justificación aparente. Finalmente, la Resolución 4694 de julio de 2018 del ENACOM resolvió que la inclusión de las señales temáticas de Contenidos Públicos S.E en servicios de televisión paga “quedará sujeta a las condiciones convenidas entre las partes”, y destacó que su “puesta a disposición en forma gratuita (...) generará la obligación de su inclusión”. Tanto las resoluciones 1394/16 y 4337/18 como el artículo 65 de la LSCA, especifican que los servicios de televisión por suscripción por cable y satelitales tienen la obligación de incluir en su grilla las señales del Estado nacional. La resolución 4694/18 incorporó un condicionamiento que tiende a relativizar esta obligación pues la supedita a su ofrecimiento gratuito por parte de la empresa productora.

En la misma línea, la principal empresa de televisión paga del país, Cablevisión, decidió quitar de su pack básico a la señal Paka Paka para ubicarla sólo en su oferta digital, donde también incluía a DeporTV desde su surgimiento.

3. El discurso público de Cambiemos sobre los medios estatales

Desde el inicio de las actividades del SFMCP, un aspecto sobresaliente del discurso público de su titular fue la caracterización fuertemente negativa de la gestión anterior de los medios estatales. Desde ese cuestionamiento, Lombardi (y los directores designados)

expresaban una propuesta que definían de quiebre en diferentes dimensiones: económica, conceptual, profesional y administrativa. Esta propuesta se hizo pública en diferentes entrevistas en una etapa de alta presencia mediática del titular del SFMCP³³. De las declaraciones surge un cuestionamiento abarcador y una propuesta de “normalización”, de “transformación grande”, para “desmontar” y “restaurar”, según las palabras elegidas por los funcionarios responsables de los medios estatales en diferentes espacios. El mismo tono crítico respecto a la administración previa en los medios estatales se manifiesta en el principal documento público oficial emitido por el Ejecutivo nacional como diagnóstico de la situación del Estado al momento de la asunción de Macri. Conocido como El estado del Estado, el texto expresa una mirada de impugnación generalizada a la dirección de esos medios:

En diciembre de 2015 había en los tres medios (TV Pública, Radio Nacional y Télam) problemas similares, como la falta de profesionalismo y un ambiente donde se premiaba la propaganda gubernamental. Además de su vocación oficialista, no hubo en los años anteriores a diciembre de 2015 otro proyecto institucional para los medios públicos. No hubo estrategia ni política de recursos humanos, no existió análisis prospectivo sobre la evolución tecnológica o los cambios del medio. La idea de transmitir un mensaje partidista tiñó todo el trabajo periodístico del canal. Las líneas profesionales fueron tan abandonadas que por años se obstaculizó cualquier tipo de mejora o actualización en el funcionamiento de las empresas. La posibilidad de pequeñas innovaciones por fuera del comisariato político era castigada (...) Esto se agudizó frente al abrumador predominio de la política partidaria como único elemento para juzgar la calidad del trabajo (Argentina, Presidencia de la Nación, 2016: 189)

Las afirmaciones concluyentes y absolutas que presenta el documento no están respaldadas por documentación que permita reconocer su validez o su alcance. En todo caso, el resumen presentado por Presidencia destaca por la fuerte desvalorización de la administración de los medios estatales hasta su asunción. No es el objetivo de este trabajo hacer un balance de la gestión en los medios estatales antes de 2016; sin embargo, existen ejemplos que contradicen los argumentos presentados en dicho informe. Existieron desde 2005 políticas institucionales desarrolladas primero por el Sistema Nacional de Medios Públicos (hasta 2009) y luego por RTA SE que permiten reconocer un reposicionamiento de los medios del Estado nacional en el escenario mediático. Entre estas iniciativas pueden reconocerse: la modernización tecnológica de las emisoras, la adecuación infraestructural, la ampliación de las posibilidades de acceso de la población a las señales estatales y la recuperación digital del archivo histórico de Canal 7 y Radio Nacional.

33 Ver “Lombardi: ‘Vamos a desmontar este ministerio de propaganda’”, diario La Nación, 27 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1857413-lombardi-vamos-a-desmontar-este-ministerio-de-propaganda>. Última consulta el 16/11/16. Ver “Bajarán 40% los honorarios artísticos en Radio Nacional”, diario La Nación, 15 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1862382-bajaran-40-los-honorarios-artisticos-en-radio-nacional>. Última consulta el 16/11/16.

La concreción de las líneas de acción reseñadas fueron documentadas en parte en el informe elaborado en 2015 por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires junto a la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) bajo el título Implementación del Sistema de Indicadores de Calidad de Emisoras Públicas para la Evaluación de la Televisión Pública Argentina (De Charras, 2016). En dicho informe se construyeron 65 indicadores distribuidos en 11 dimensiones que relevaron 233 variables observables sobre la calidad de la principal emisora estatal tomando como base los protocolos ofrecidos por UNESCO (Bucci, Chiaretti, y Fiorini, 2012). En términos generales, se observa que de los 65 indicadores, el estudio consigna valores muy altos a 20, altos a 28, medios a 10 y bajos a 7 indicadores³⁴. Por otra parte, la creación de RTA SE significó una evolución en términos de institucionalidad pública. El nuevo diseño institucional establecido por la LSCA desde 2009 también fue destacado por el informe de UNESCO y la UBA, donde se valoró el mecanismo de designación de autoridades de RTA SE como un signo de independencia, corroborable en las reuniones formales constadas en actas, con presencia de los siete miembros del directorio formado por el gobierno y la oposición, con toma de decisiones sobre el funcionamiento de la emisora.

Por último, la apuesta por producciones de ficción de alta calidad realizadas en los años previos puede ser fácilmente observable en títulos como *En Terapia*, *Variaciones Walsh*, *12 casas*, *Los 7 locos* y *Los Lanzallamas*, y *Cromo* (ésta última producción surgida de un concurso de Fomento TDA), además de *El Marginal*, emitida en 2016 pero generada en coproducción en 2015. Resulta dificultoso hallar en esta línea de trabajo central de Canal 7 la “vocación oficialista”.

Desde esa impugnación férrea a la gestión precedente, las autoridades de los distintos medios estatales reivindicaron su propuesta como pluralista y abierta a diferentes voces. Sin embargo, los relevamientos realizados en periodos electorales no permiten confirmar la implementación de esa apuesta. Un estudio sobre los noticieros de Canal 7 y sus canales en YouTube durante julio de 2019 marcó un claro predominio de representantes del oficialismo como fuentes, entrevistados/as o protagonistas de hechos noticiosos: 66 % de presencia frente al 15 % de la principal fuerza opositora en la pantalla, y 89 % frente al 3,8 % en sus cuentas de YouTube (Rivero, 2019a)³⁵.

Esta tendencia la confirmó un informe publicado por la TV Pública sobre el mismo periodo: de los/as 26 referentes partidarios invitados/as a los noticieros, el oficialismo tuvo la mayor cantidad de presencias (12) y el principal partido opositor alcanzó una participación marginal con sólo una intervención (TV Pública, 2019)³⁶. Un análisis sobre Radio Nacional en el mismo mes electoral encontró resultados similares. La revisión de 253 segmentos informativos con participación de candidatos/as y funcionarios/as, su-

bidos a sus portales por 30 filiales de la red, señaló que los/as oficialistas ocuparon 57 % de esos espacios y la fuerza opositora mayoritaria llegó apenas a 18 %, seguido por otras dos alianzas con 6 % cada una. Estas diferencias se ampliaban en el informativo de la red radiofónica nacional, según un informe interno que registró 359 segmentos que incluyeron a candidatos/as, funcionarios/as y dirigentes en julio de 2019. Allí el oficialismo ocupaba 85 % de los momentos frente al 14, 5 % de las fuerzas opositoras (Rivero, 2019b).

4. El financiamiento de RTA SE

A lo largo de 2016, los/as directores/as del SFMCP y RTA SE, así como los/as gerentes de Canal 7 y Radio Nacional, presentaron en entrevistas periodísticas el ahorro en sus presupuestos como valor positivo de sus gestiones³⁷. Para su justificación argumentaron la búsqueda de austeridad en el manejo de recursos. Se anunció la reducción en los montos de los contratos artísticos (periodistas contratados), la eliminación de coproducciones, el ahorro de un 30% en el presupuesto de Radio Nacional, la reducción en la cantidad de profesionales para los equipos de producciones especiales en el exterior y la voluntad de que “al Estado le cueste cada vez menos” el mantenimiento de Canal 7, según las palabras de Horacio Levín, director del canal hasta diciembre de 2017 cuando renunció³⁸. En estas propuestas subyace el cuestionamiento a un presupuesto público ambicioso o la jerarquización de la austeridad como eje de esta política por encima de los objetivos o planes de acción.

En los tres años posteriores se profundizó esa perspectiva y el propio presidente del SFMCP reconoció en 2018 un plan de reducción de costos debido a que el presupuesto anual se mantendría sin aumentos respecto de 2017 (Respighi, 2018), pese a los altos números de inflación durante todo el periodo. En ese contexto, se impulsó la retracción salarial y la reducción de la planta de trabajadores en los medios públicos nacionales. Esta política encontró la resistencia de los y las trabajadores/as de Radio Nacional y la TV Pública.

Al mismo tiempo, el SFMCP propuso desde fines de 2017 en Canal 7 la modificación del convenio colectivo de prensa televisada y del convenio de empresa. Esta propuesta se transformó desde febrero de 2018 en una medida unilateral de RTA S.E. Esto significó la eliminación de las horas extras y la reducción de hecho de los sueldos, que en algunos casos llegaba al 40% del salario, según el Sindicato de Prensa de Buenos Aires (SIPRE-BA). El gremio advertía que los planes de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas dejaron al sector de noticias de la TV Pública con 20 % menos de personal. Las consecuencias inmediatas fueron la reducción de 30 a 14 horas semanales de noticieros, con la pérdida de las emisiones de los fines de semana, y el inicio de medidas de fuerza con

34 Ver en: <http://www.observacom.org/aplicacion-de-indicadores-de-calidad-en-la-television-publica-argentina/>. Última visita el 11/01/2017.

35 El relevamiento incluyó 92 segmentos informativos y entrevistas en la pantalla de Canal 7 en las cuatro ediciones diarias de los noticieros, y 11 horas de 52 videos subidos a YouTube entre el 24 de junio y el 25 de julio de 2019.

36 Según informó la TV Pública, esta medición se realizó durante el mes de julio y abarcó a todos los entrevistados (no solamente dirigentes políticos) en el estudio del canal durante los noticieros.

37 Esto también fue ponderado en el informe de gestión presentado por RTA SE al Consejo Consultivo que se analiza más adelante.

38 Ver “Bajarán 40% los honorarios artísticos en Radio Nacional”, diario La Nación, 15 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1862382-bajaran-40-los-honorarios-artisticos-en-radio-nacional>. Ver también “Horacio Levín, director de la TV Pública: ‘Antes este teléfono sonaba todo el tiempo’”, revista Noticias, 5 de julio de 2016. Disponible en: <http://noticias.perfil.com/2016/07/05/horacio-levin-director-de-la-tv-publica-antes-este-telefono-sonaba-todo-el-tiempo/>. Ver también “Denuncian estado de abandono en las emisoras de Radio Nacional”, diario Clarín, 19 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.clarin.com/sociedad/Denuncian-abandono-emisoras-Radio-Nacional_0_1579642233.html

repercusiones en la pantalla del canal durante 2018. Esta política de reducción de costos disminuyó también la salida de móviles para transmisiones desde exteriores así como las coberturas periodísticas con enviados/as a acontecimientos internacionales.

Las cifras recogidas dan cuenta de una caída del presupuesto en dólares en función de la devaluación de la moneda nacional frente al dólar estadounidense³⁹. Esta caída en el financiamiento se confirma si se contraponen los aumentos interanuales y los índices anuales de inflación. Las cifras medidas desde la cantidad de habitantes sostienen la misma tendencia de reducción del financiamiento, reconocida por las mismas autoridades del SFMYCP. Según la información proporcionada por RTA SE, los aportes públicos representan casi el 80% de los ingresos de la empresa, por lo que su rebaja exige compensaciones importantes desde otros ingresos (como la publicidad comercial), difícil de imaginar en el corto plazo y que no se produjeron en el periodo.

Tabla 1. Presupuesto de RTA SE por habitantes de Argentina⁴⁰

Año	Presupuesto	Aumento interanual	Presupuesto x habitante	Índice de Precios al Consumidor
2014	1.900 millones (pesos) 230 millones (dólares)	38,2 %	45 pesos 5,3 dólares	38,7 %
2015	2.256 millones (pesos) 241 millones (dólares)	14,2 %	51,9 pesos 5,5 dólares	26,9 %
2016	3.150 millones (pesos) 207 millones (dólares)	28,3 %	71,8 pesos 4,7 dólares	41 %
2017	3.319 millones (pesos) 190 millones (dólares)	5 %	75,7 pesos 4,3 dólares	26,1 %
2018	4.102 millones (pesos) 107 millones (dólares)	19 %	92,2 pesos 2,4 dólares	47,6 %

Fuente: Los montos presupuestarios surgen de RTA S.E. Los números de la inflación corresponden a las estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires para 2014 y 2015 y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para los años restantes.

Una opción para evaluar el financiamiento público hacia los medios en cuestión consiste en medir su presupuesto respecto de la población residente en el país. Para esto se deben dividir los montos asignados a los medios por la cantidad de habitantes. Con estos parámetros, en Argentina el presupuesto por habitante para RTA SE fue en 2014 de 5,3 dólares estadounidenses mientras que en 2015 fue de 5,5 dólares estadounidenses por

39 Según el cambio oficial del 8 de diciembre de 2015, 1 dólar estadounidense equivalía a 9,75 pesos argentinos, mientras el 7 de diciembre de 2016 la equivalencia era de 16,20 pesos por cada dólar estadounidense.

40 Cifras aproximadas en dólares a partir de la conversión realizada al cambio oficial del 9 de septiembre de cada año. La fecha fue elegida al azar.

habitante. Según esta medición, el financiamiento público bajó hasta 2,4 dólares por habitante en 2018. Estos números se mantienen alejados de la experiencia en Gran Bretaña: allí en 2014 el presupuesto para la BBC (British Broadcasting Corporation) fue de 133 dólares estadounidenses por habitante y la cifra bajó a 98 dólares en 2017. Una medida que puede servir como horizonte próximo para RTA SE (o para la totalidad de los medios del Estado nacional) en esta materia es el caso de la corporación de medios estatales de Canadá (Canadian Broadcasting Corporation), que recibió 21,7 dólares estadounidenses por habitante en 2017. Esa cifra aparece como una posibilidad realista y ambiciosa para alcanzar paulatinamente (ver tablas a continuación).

Tabla 2. Presupuesto por habitante en empresas de medios públicos de Argentina, Canadá e Inglaterra

País	2014	2017
Argentina	5,3 dólares	4,3 dólares
Canadá	22,3 dólares	21,7 dólares
Inglaterra	133 dólares	98 dólares

Fuente: Elaboración propia en base a datos de RTA S.E., CBC y BBC.

Los presupuestos evaluados sólo incluyen a los medios integrantes de RTA SE y no al resto de los medios del Estado nacional creados en la última década. En Inglaterra el modelo de financiamiento se basa en un canon de servicio público con el que la sociedad financia directamente una corporación de medios públicos, mientras en Argentina y Canadá el financiamiento estatal se realiza fundamentalmente desde partidas del presupuesto nacional⁴¹.

Por otra parte, la retirada del Estado nacional en el financiamiento de la ficción desde 2016 también afectó a la pantalla de la TV Pública y otras señales estatales. Esto es así porque entre 2010 y 2015 la emisora puso al aire series surgidas del Plan Operativo de Fomento de la Televisión Digital. El protagonismo de este género lo constata Carboni cuando señala que entre 2002 y 2015 circularon por la emisora estatal 66 programas de ficción, y de estos casi el 70% se emitió en la etapa 2011-2015⁴². En términos generales, durante el periodo 2011/2015, la política del Plan operativo llevó adelante 43 concursos federales que significaron más de 3000 horas de contenido audiovisual alojado en el BACUA. Durante el periodo 2016/2017 se llevaron adelante tres concursos que signifi-

41 Según el cambio oficial del 8 de diciembre de 2015, 1 dólar estadounidense equivalía a 9,75 pesos argentinos, mientras el 7 de diciembre de 2016 la equivalencia era de 16,20 pesos por cada dólar estadounidense.

42 Ver "¿La ficción televisiva argentina en descenso? Síntesis de las ficciones argentinas producidas y emitidas entre 2002 y 2015". Disponible en <https://ornelacarboni.files.wordpress.com/2016/11/informe-ficciones-argentinas-en-descenso.pdf>. Última visita el 20 de junio de 2017.

caron 24 horas de contenido al BACUA⁴³.

5. En busca del federalismo en Radio Nacional

La principal apuesta concretada por la gerencia de Radio Nacional en 2017 consistía en transmitir una misma programación en simultáneo en sus 49 emisoras. Debido a que cada estación cuenta con una señal en AM y otra en FM (salvo en el caso de la ciudad capital, donde hay tres FM), la dirección de Radio Nacional llamó a las emisoras a mover sus programaciones locales a su banda en AM para dejar en la FM la programación unificada con diseño centralizado, algo que no ocurría anteriormente⁴⁴.

La propuesta reproduce un federalismo sui generis pues se trata de una grilla compuesta casi en su totalidad por programas generados en la Ciudad de Buenos Aires. Esta programación se decidió desde la dirección de cabecera de Radio Nacional⁴⁵. Esto es, el espacio de FM destinado legalmente a cada estación se nutría de un contenido diseñado en la gerencia central, donde de lunes a viernes el aporte federal lo hacen emisiones en horarios marginales.

A esta propuesta se sumó la decisión de incluir en la programación de AM 870 de la Ciudad de Buenos Aires en el horario de 22:00 horas a 00.00 horas una emisión en duplex con la FM Nacional Rock (señal temática en FM también ubicada en la capital argentina). Esto generó una disminución de contenidos emitidos para un territorio densamente poblado, lo que deriva en una pérdida en términos de diversidad y pluralismo.

6. El recorrido del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos

Hasta el cambio de gobierno nacional en 2015, el Consejo Consultivo Honorario⁴⁶ se había reunido sólo dos veces durante ese año con sus 17 miembros, incluida su conformación el 29 de septiembre de ese año. De conformidad con el artículo 129 de la LSCA, en el mismo decreto de designación de integrantes se instruyó a RTA SE a asignar “los recursos físicos, financieros y humanos necesarios para garantizar el funcionamiento” del Consejo⁴⁷. La demora en la convocatoria a la puesta en funcionamiento de ese espacio –que pudo hacerse desde el inicio de la creación de RTA SE en diciembre de 2009– impidió que se llegue a realizar alguna audiencia pública durante todo el periodo de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Tampoco fue presentado ningún informe

de gestión de RTA SE a ese grupo durante esa etapa⁴⁸.

El primer acercamiento entre el Consejo Consultivo y RTA SE luego del cambio de presidencia del organismo se produjo a fines del mes de agosto de 2016, después de sucesivas demandas por parte del Consejo. Pese a la falta de condiciones para financiar sus encuentros, los consejeros gestionaron en sus espacios de representación los recursos para dar continuidad a sus reuniones en abril y junio⁴⁹. En septiembre, el primer informe de gestión de RTA SE fue presentado sólo por los representantes del Poder Ejecutivo: Eduardo Sigal, Miguel Pereira y Emilio Laferriere.

El Consejo demandó la colaboración de la corporación estatal para la realización de una audiencia pública, como lo estipula la legislación. En incumplimiento de los artículos 128 y 129 de la LSCA, la Audiencia Pública realizada el 30 de noviembre de 2016 no fue difundida por los medios integrantes de RTA SE, y los mismos integrantes del Consejo debieron pagar la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial, así como la creación de la página web donde debían recibir las inscripciones y documentos de los y las participantes⁵⁰. Pese al escaso acompañamiento de RTA SE y a las dilaciones para facilitar los recursos físicos y económicos, la audiencia pública se pudo llevar a cabo con la colaboración de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. La transmisión on line y el registro del evento no fueron aportados por RTA SE, que se limitó a pagar los pasajes de los consejeros⁵¹, facilitar el auditorio de Radio Nacional y aportar taquígrafos.

Si la anterior presidencia de RTA SE demoró por cuatro años la constitución del Consejo y no llegó a entregar allí ningún informe de gestión, en 2016 el espacio tuvo continuidad en virtud de la voluntad de sus integrantes y a pesar de la escasa atención brindada por la nueva dirección de la empresa estatal. La audiencia pública de ese año fue la única realizada por ese espacio desde la sanción de la ley Audiovisual en 2009.

La audiencia se mostró en los hechos como un espacio útil para la auditoría ciudadana de la gestión de RTA SE. Sin pretensión de resumir las intervenciones, a modo de ejemplo pueden señalarse algunos aportes realizados: a) se planteó difundir en Canal 7 las formas de conexión gratuita a las señales de la TDA y verificar la intensidad de esta tecnología en cada antena del país; b) se propuso incluir una franja en el canal estatal con contenidos de medios universitarios; c) se cuestionó, por atentar contra el federalismo, la unificación de una señal para todas las bandas FM de las estaciones de Radio Nacional en todo el país; d) se rechazó la negativa de Radio Nacional Neuquén de transmitir la sentencia del juicio en esa provincia por delitos de Lesa Humanidad perpetrados durante

43 Uno de ellos era de financiación mixta y todos fueron asociados a pantallas de primera emisión, entrando en la posibilidad de circulación del BACUA a partir de su segunda emisión.

44 Hasta 2016 los modelos de uso de las señales AM y FM en cada provincia eran diferentes según el caso: en los estaciones de ciudades grandes como Córdoba se emitían programaciones locales diferentes en las dos bandas. En las ciudades pequeñas se duplicaba una misma programación local en AM y FM. En esa programación cada emisora elegía en forma autónoma sumar contenidos producidos desde la señal de Radio Nacional Buenos Aires. En cualquier caso, la decisión pasaba por la dirección de la emisora en cuestión.

45 Ver “Radio Nacional: impulsan cambios para hacerla realmente federal”, diario Clarín, 03 de noviembre de 2016. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/Radio-Nacional-impulsan-realmente-federal_0_1680432113.html. Última visita el 03/12/2016.

46 En el Consejo Consultivo Honorario hay representación de los sindicatos con mayor incidencia en RTA SE, de organismos de derechos humanos y defensa al consumidor, de las carreras de comunicación, pueblos originarios, regiones del país, del Consejo Federal de Educación y del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia creado por la misma norma.

47 Decreto 51/15.

48 El artículo 130, inciso e de la ley 26.522 señala que RTA SE debe presentar informes semestrales ante el Consejo Consultivo Honorario.

49 Estos dos encuentros fueron financiados por los sindicatos representados en el Consejo en un caso y por cada espacio de representación en el otro.

50 El artículo 128 de la ley 26.522 establece: “Las reuniones del Consejo Consultivo de los Medios Públicos serán públicas. Será obligatoria la confección de un informe respecto de los temas considerados y su publicidad a través de las emisoras que integran Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado”. El artículo 129 indica: “A fin de garantizar el mejor funcionamiento del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos, el director de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado asignará los recursos físicos, financieros y humanos que estime necesarios para su gestión.”

51 La información relativa a la audiencia surge de la entrevista personal realizada vía Skype el 8 de noviembre de 2016 con Daniela Monje, integrante del Consejo Consultivo Honorario en representación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). El pago de los pasajes de consejeros de las provincias del país se produjo a 36 horas del evento.

el terrorismo de Estado en la década del 70. Al mismo tiempo, se cuestionó la ausencia de cobertura por parte de los medios estatales del juicio por los crímenes de Lesa Humanidad cometidos en el centro de detención y tortura de Córdoba conocido como “La Perla”.

La participación de la Defensoría del Público aportó conclusiones de reclamos recibidos sobre los medios de RTA SE en los foros realizados durante 2016. Allí se destaca: el incumplimiento de obligaciones de accesibilidad a contenidos a través del lenguaje de señas y subtítulo oculto; la tergiversación que supone presentar en los noticieros videos caseros con animales como contenido para niños; la ausencia de conductoras mujeres en FM Nacional Rock; las dificultades de la construcción del federalismo con ausencia de móviles cuando el objeto de la noticia se ubica en el interior del país; la insuficiente cantidad de programación dedicada a niños, niñas y adolescentes, que al momento de la audiencia eran de 30 minutos por día, según la presentación de la Defensoría. Por último, desde el noticiero de Canal 7 se había impulsado la creación de una “Defensoría de la audiencia” como iniciativa aún en construcción.

7. Conclusiones

Desde el inicio del periodo se evidenció la intervención decidida del Ejecutivo nacional en los medios estatales. El decreto fue el mecanismo elegido para realizar cambios, en algunos casos distanciándose de la normativa vigente y en otros eludiendo el debate en torno a estas decisiones.

Las modificaciones normativas asignaron una mayor capacidad formal de intervención del Ejecutivo nacional en RTA SE. De la posibilidad de “supervisar” su funcionamiento que tenía la Secretaría de Comunicación Pública hasta 2015 se pasó a la potestad del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (SFMCP) de “intervenir” en su administración. Esto colocó en entredicho la autonomía de la empresa estatal y en los hechos terminó desdibujando el rol del directorio.

Independientemente de la voluntad de unificar la administración de los medios estatales en un mismo organismo, la creación de Contenidos Públicos S.E. en la órbita del SFMCP marcó un cambio de rumbo para las señales consideradas hasta 2016 como educativas y como parte de un dispositivo articulado de propuestas pedagógicas.

La singular concepción de federalismo asumida por Radio Nacional replicó desde la red estatal el centralismo en la producción radiofónica en Buenos Aires, tan extendido en los medios comerciales, lo que redundó en la pérdida de diversidad, pluralismo y expresiones locales.

El enfoque del financiamiento y la reducción real de los recursos destinados a RTA S.E. en los presupuestos de 2016, 2017 y 2018 pueden leerse como señales del rol proyectado para estos medios y debilitaron su capacidad de ofrecer contenidos de interés público y de asumir un espacio protagonista en el escenario mediático.

La política de reducción de costos generó la pérdida de puestos laborales y del poder adquisitivo de sus trabajadores. Detrás de objetivos de reorganización, la gestión del

SFMCP debilitó la capacidad de producción propia de estos medios. Así, se avanzó sobre la dotación de personal y sus salarios en nombre de la eficiencia operativa, pero se limitó la incidencia de estos proyectos audiovisuales. En las definiciones sobre su sostenimiento no sólo se ponen en juego puestos laborales, sino la capacidad de brindar contenidos valorados por la audiencia con la función social que debe ofrecer un medio público.

La renegociación y posterior finalización del programa Fútbol para Todos repercutió negativamente en los niveles de audiencia de Canal 7 y lo colocó en una lógica subsidiaria en el sistema mediático, además de condicionar al público a la suscripción de sistemas de televisión pagos para acceder a este contenido.

Estas decisiones en términos institucionales, presupuestarios y de contenido no pueden considerarse desvinculadas de la fuerte caída desde 2016 en los niveles de audiencia de Radio Nacional y la TV Pública. Pese a carecer de fiabilidad comprobada en la Argentina, la mediciones de audiencia permiten elaborar comparaciones. Según el informe de Reporteros Sin Fronteras y Tiempo Argentino en base a las mediciones de Ibope, Canal 7 perdió más del 40% de su encendido entre 2015 y 2018, mientras que en Radio Nacional Buenos Aires la caída del encendido fue del 80% (Reporteros Sin Fronteras y Tiempo Argentino, 2019). Si bien las obligaciones de estos medios no tienen como prioridad el logro de altos números de rating, entre sus misiones ocupa un lugar importante el vínculo estable con diferentes audiencias.

La tendencia con relación a la audiencia continuó a la baja, con números que alertan fuertemente sobre la función social del medio público cuando no tiene la capacidad de interpelar a la ciudadanía. La falta de audiencia, junto con la retirada de la producción y el fomento al contenido propio, consolidó un modelo de televisión pública lejos de su función social y de la concepción del derecho a la comunicación, lo que redundó en ciudadanías más débiles y desamparadas frente a un campo cada vez más dominado por los jugadores privados. Este trabajo evidencia un cambio de perspectiva en la gestión de los medios estatales nacionales desde 2016. En esta tendencia, las emisoras se desplazaron de un rol complementario y protagonista a otro subsidiario y marginal dentro del sistema mediático⁵².

Referencias

Argentina. Presidencia de la Nación (2016). El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública a diciembre de 2015. Recuperado el 1 de agosto de 2017 de: http://www.caserosada.gob.ar/elestadodeleestado/docs/el_estado_del_estado.pdf

Arroyo, L., Becerra, M., García Castillejo, A. y Santamaría O. (2012). *Cajas Mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Madrid: Tecnos.

Bucci, E., Chiaretti, M. y Fiorini, A. (2012). *Indicadores de calidad de las emisoras públi-*

⁵² El rating promedio de 2016 de Canal 7 fue de 1.5. Esto es casi la mitad del promedio de 2015, que fue de 2.8, según los informes anuales de Ibope.

cas. *Evaluación contemporánea*. Brasilia: UNESCO-Brasil.

De Charra, D (comp.). (2016). *Implementación del sistema de indicadores de calidad de emisoras públicas para la evaluación de la Televisión Pública Argentina*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Espada, A. (2016). La eterna refundación de Radio Nacional. *Revista Fibra. Tecnologías de la Comunicación*, N° 13. Buenos Aires: Menta Comunicación.

Nordcity Group (2016). Analysis of Government Support for Public Broadcasting and Other Culture in Canada. Recuperado el 1 de agosto de 2016 de: <http://www.nordcity.com/de/cache/work/85/CBC-Analysis%20of%20Government%20Support%20for%20Public%20Broadcasting%20and%20Other%20Culture%202011.pdf>

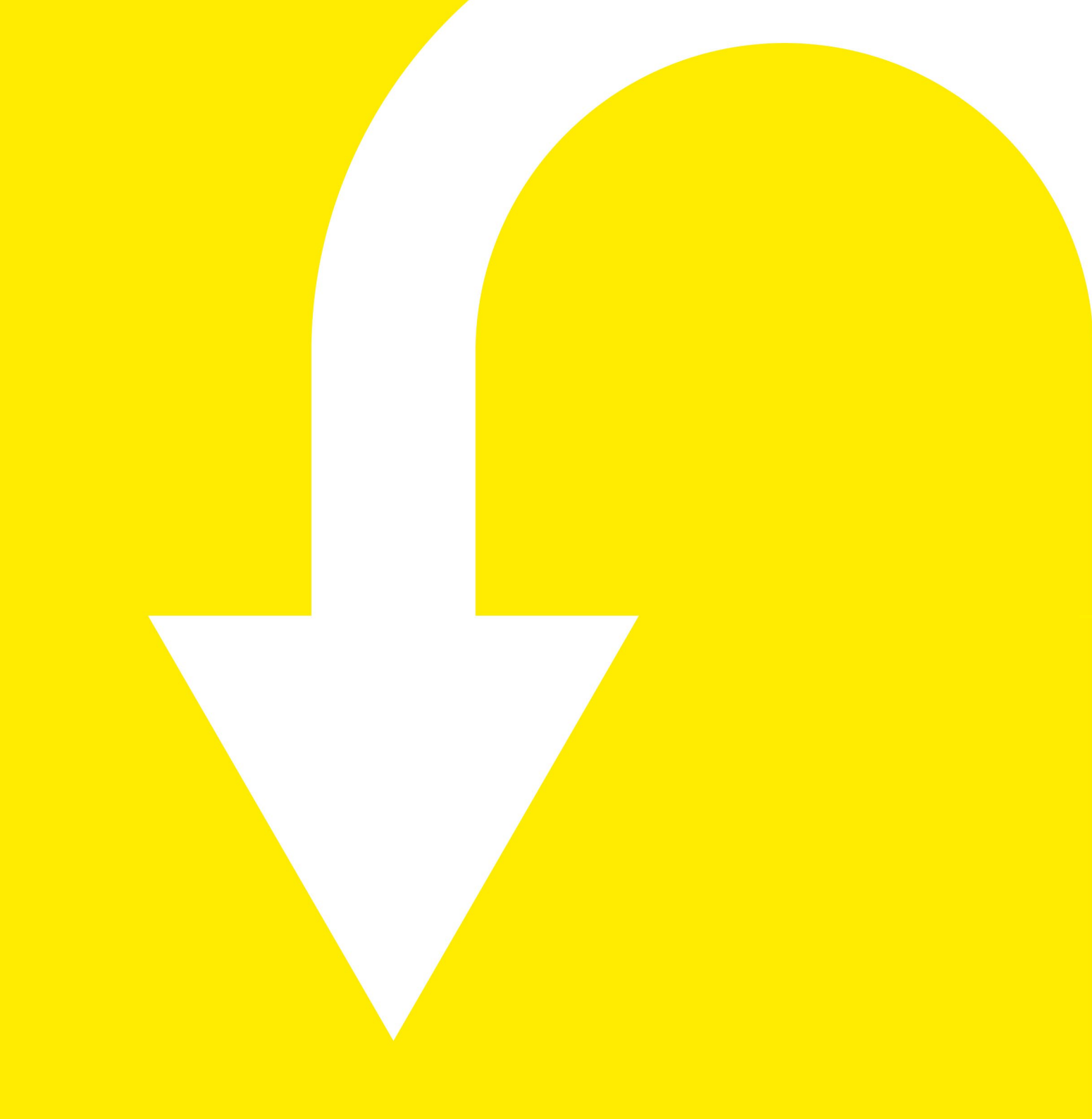
Reporteros Sin Fronteras y Tiempo Argentino (2019). Los medios en Argentina: un gran negocio en manos de unos pocos. Recuperado el 10 de agosto de 2019 de: <https://rsf.org/es/noticias/los-medios-en-argentina-un-gran-negocio-en-manos-de-unos-pocos>

Respighi, E. (2018, 17 de abril). "No diría que es un plan de ajuste, sino de austeridad". Diario Página 12.

Rivero, E. (2019a, 28 de julio). "Cerca de las PASO, el oficialismo se impone en la TV Pública". Letra P. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2019-7-28-13-56-0-cerca-de-las-paso-el-oficialismo-se-impone-en-las-pantallas-de-la-tv-publica>

Rivero, E. (2019b, 5 de agosto). "La campaña del oficialismo captura Radio Nacional en todo el país". Letra P. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2019-8-5-19-55-0-la-campana-del-oficialismo-captura-radio-nacional-en-todo-el-pais>

TV Pública (2019). "La pluralidad de voces en #TPANoticias durante julio". Recuperado el 1 de agosto de 2019 de: <https://www.tvpublica.com.ar/post/la-pluralidad-de-voces-en-tpa-noticias-durante-julio>.



CAPÍTULO 8

Conflictos laborales en los medios de comunicación: cuando gobierna el patrón

Conflictos laborales en los medios de comunicación: cuando gobierna el patrón

La situación del colectivo laboral de los medios de comunicación previo al arribo al gobierno de la coalición Cambiemos era inestable, aunque había motivos –tras la sanción de la ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual– para albergar algunas esperanzas. Este gremio fue diezmado a lo largo de la historia, con sus trabajadoras y trabajadores perseguidos, desaparecidos, asesinados y debilitados en cada uno de los periodos dictatoriales. Sus organizaciones sindicales fueron intervenidas en todos los golpes de Estado del '55 en adelante. Si a eso agregamos algunas características propias del sector como cierta confusión entre el trabajador y la línea editorial de la empresa periodística; la histórica incapacidad para lograr la unidad sindical y los cambios tecnológicos producidos en las formas productivas, nos encontramos con un sector en un alto estado de indefensión (Baranchuk, 2016).

En tal sentido, el diagnóstico trazado por la Federación Internacional de Periodistas en el año 2011 resultaba concluyente:

es posible afirmar que la propiedad de los medios en pocos grupos afectó negativamente las condiciones laborales de los trabajadores de prensa: salarios depreciados; funciones polivalentes (ligadas tanto al trabajo en diversas plataformas debido a la concentración de diversos tipos de medios, como a la utilización de tecnologías de la información que facilitan dicha polivalencia); precarización de los espacios y prácticas de trabajo; pérdida de estabilidad laboral; tercerización (vía productoras de contenidos y/o loteo de espacios). A lo que se suman, en perjuicio de las condiciones laborales y el bienestar de los trabajadores, situaciones heredadas tanto de las consecuencias de las distintas dictaduras (...), como producto del neoliberalismo que se impuso durante un prolongado periodo (...), entre ellas: aumento del personal temporario en detrimento del periodista con larga experiencia y relación de dependencia (vía pasantía estudiantil), persecución del trabajador sindicalizado, atomización gremial, existencia de una élite periodística ligada a la concepción empresarial y bajos niveles de afiliación. (Baranchuk y De Charras, 2011: 28-29)

Recién a partir de la última década las negociaciones paritarias se reanudaron, pero con patronales fortalecidas y sindicatos débiles. A ello se agregó el desarrollo de nuevas patronales ligadas –teóricamente– a la línea política afín al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y sostenidas centralmente con ingresos provenientes de la pauta publicitaria oficial, sin olvidar el avance continuo de los cambios productivos a partir de la digitalización. Como sostiene Mariela Baladron (2015: 54):

Si bien la convergencia tecnológica ha impactado a todos los sectores productivos de la sociedad, una de sus manifestaciones materiales más profundas se visibiliza en las relaciones laborales. La productividad de los trabajadores y su relación con el capital se ha reconfigurado a partir de la expansión de la digitalización de los procesos productivos.

En ese marco, la promulgación de la Ley 26.522, representaba una esperanza tangible para el sector. Su aplicación plena hubiera significado apertura de nuevas fuentes de trabajo. La sola discusión de esta normativa había resquebrajado socialmente la credibilidad de los medios y habían vuelto a funcionar los cuerpos de delegados allí donde tenían vedado hacerlo. Se trataba de un piso para comenzar a transformar las propias condiciones de existencia. La llegada al gobierno de Mauricio Macri abortó esa posibilidad.

Trabajadores de prensa en la calle o hiperflexibilizados

Al momento de cerrar este capítulo se habían perdido, en todo el territorio nacional, más de 4500 puestos de trabajo. De ellos, 3127 despidos se produjeron en la ciudad autónoma de Buenos Aires. El caso más grave y resonante fue el del Grupo 23 de Sergio Szpolski, que superó los 400 despidos entre los distintos medios que poseía y de los que se deshizo, como se describe a continuación.

Los amigos que no son: Grupo 23

En cuanto se produjo el cambio de gobierno, el Ejecutivo nacional interrumpió los envíos de fondos por pauta publicitaria. Ante esa situación, algunos medios (a los cuales se emparentaba con el gobierno anterior) entraron en una virtual quiebra. Los más representativos fueron aquellos que formaban parte del conglomerado Grupo 23, cuyos dueños eran los empresarios Sergio Szpolski y Matías Garfunkel. Las trabajadoras y trabajadores del grupo, en particular del diario Tiempo Argentino y del portal Infonews, dejaron de cobrar sus sueldos en enero y ante la situación decidieron tomar las redacciones de ambos medios, en reclamo de la regularización de las deudas que los dueños tenían con el personal. En febrero, un supuesto empresario correntino, Mariano Martínez Rojas, se presentó como nuevo propietario del periódico, aunque nunca pagó nada de lo adeudado.

Ante ese panorama, el colectivo conformado por trabajadoras y trabajadores se hizo cargo del diario y recuperó las fuentes de trabajo mediante la conformación de una cooperativa. La misma se formalizó en abril de 2016 y continuó con la publicación del medio, tanto en su versión papel como en digital. El 4 de julio de ese mismo año, por la madrugada, la redacción fue atacada por una patota encabezada por Martínez Rojas y otras 20 personas que intentaron sin éxito desalojar al personal por la fuerza.

Por su parte, el resto de los medios del Grupo 23 quedaron a la deriva. En el portal de noticias Infonews y Radio América, trabajadores y trabajadoras lucharon por mantener-

los a flote. De acuerdo con un informe elaborado por el Sindicato de Prensa de Buenos Aires (SIPREBA, 2016), en el portal 52 personas resultaron afectadas por la quiebra del grupo, mientras que en la emisora fueron 126.

Radio América estuvo intervenida por el ENACOM desde el 14 de julio de 2016 y, en el llamado a licitación efectuado a posteriori, la licencia de la emisora le fue adjudicada a la editorial Perfil de Jorge y Alberto Fontevicchia.

En tanto, el canal CN23 fue vendido por el propio Szpolski al Grupo Indalo, liderado por Cristóbal López y Fabián De Sousa, por lo que los despidos masivos que allí se dieron los veremos en el apartado ligado a rol de esos empresarios. Por otra parte, el periódico Miradas al Sur, que pertenecía al Grupo 23 a través de la empresa Ultrakem, había sido vendido en 2014 al Movimiento Evita. Las trabajadoras y los trabajadores luego de varios meses de no cobrar sus haberes vivieron esperanzados el traspaso del medio. Esa esperanza finalmente se vio frustrada: la publicación cerró sus puertas a fines de 2015: 24 personas quedaron desocupadas y sin cobrar su indemnización.

Grupo Clarín: “...estridente sonó y la voz del gran jefe a la carga ordenó”

Históricamente el Grupo Clarín sabotó la organización gremial dentro de la empresa. Entre sus hitos se cuenta el despido de 117 trabajadores en 2000, incluyendo una feroz represión por parte de la Policía Federal:

(...) luego de muchos años de oscurantismo, retornó el intento de lograr cierta democracia sindical dentro de las redacciones del Grupo. Duró 100 días. El final de la pulseada, en ese momento, la ganó la patronal: fueron 117 despidos incluidos los delegados y la decisión de extender la jornada laboral de 6 a 8 hs (lo que de hecho implicó una violación al Estatuto). El mismo día Fernando de la Rúa envió la guardia de infantería a reprimir trabajadores, mientras que en Olivos firmaba el Decreto 1025/00 por el cual se desreguló la distribución y venta de diarios, revistas y afines perjudicando, de esta manera, al sindicato de canillitas. (Baranchuk, 2016: 233)

Recién en 2012 los trabajadores de Clarín pudieron tener su comisión interna en pleno funcionamiento. Los tiempos cambiaron también en este sentido: una de las caras visibles de la comisión interna de Canal 13/TN es la conductora de la señal de noticias Silvia Martínez Cassina. El hecho de que un rostro conocido para el gran público y de cierto lugar de “privilegio” dentro del organigrama empresarial sea quien represente a los trabajadores, podría entenderse como un modo de blindar la figura del delegado protegiéndolo de posibles represalias de la patronal. Sin embargo, esa característica no es un cheque en blanco: en Neuquén, la filial provincial de Cablevisión, echó a la periodista Judith Calmels, por hacer reclamos de mejoras salariales.

Desde poco antes de la asunción del gobierno del PRO, pero aceleradamente a partir de diciembre de 2015 y acorde al contexto recesivo, el Grupo Clarín lanzó una política

de retiros voluntarios y cierre de suplementos (SÍ, Ollas y Sartenes y Mujer) en el diario. Francisco Rabini¹ afirma que, según datos estimativos, dado que la empresa no presenta datos oficiales, hubo trescientos trabajadores que en este año abandonaron el medio entre jubilaciones y retiros voluntarios. Sin embargo, fueron incorporados cincuenta trabajadores nuevos, con lo que la pérdida neta de puestos de trabajo sería de doscientos cincuenta. Es importante destacar los años de empresa de quienes se retiraron y la juventud de los ingresantes. Tal como señala el delegado: “Con el retiro pagaban un 160% de antigüedad, por eso pusieron un tope de dos millones y medio de pesos, porque algunos superaban ese monto”.

Los retiros voluntarios en el diario tuvieron una diferenciación por género. Mientras que dentro de los varones sólo podían ser incluidos los menores de 62 años (si era mayor pasaba a la modalidad de jubilación anticipada), no hubo restricciones de edad para las mujeres. Adriana Bruno² (con 22 años de antigüedad en el diario) sostuvo que su decisión de acogerse al retiro voluntario la maduró durante un tiempo relativamente largo, dado que se sentía obligada a depreciar su trabajo debido a las actuales directivas que llevaban la pauperización de la calidad profesional del periódico: “Escribir menos, más fácil, más frívolo. Lo noticable en boludeces y no poder hacer análisis de pantalla, ni notas sobre cambios de directivos, sumado a un clima general donde lo que uno piensa está en contradicción con la línea del diario”. Considera que no hay una libre elección en el hecho de convenirse al retiro: “Se te está incendiando la casa y decidís saltar”.

Distinta es la situación de AGR, otra de las empresas del Grupo Clarín. Ya en enero de 2016 el multimedio cesanteó a unas 300 personas que trabajaban en la planta gráfica de Artes Gráficas Rioplatenses, ubicada en el barrio porteño de Pompeya, quienes resistieron la medida y tomaron las instalaciones. Cabe destacar que los despidos se dieron pocos meses después de que el Grupo suscribiera el “acuerdo antidespidos”, firmado entre el gobierno y diversas empresas. Frente a esta situación trabajadoras y trabajadores de AGR resolvieron bloquear la salida de la edición del diario durante una jornada, medida que resultó exitosa. En ese sentido, fue clave el apoyo del Sindicato de Camioneros, cuyos afiliados no aceptaron salir de los talleres con policías de custodia, tal como pretendían la empresa y el gobierno nacional. Ya en 2019, 65 trabajadores fueron despedidos de Clarín-AGEA

Grupo Indalo: otro mal amigo

Por su parte, el Grupo Indalo, propiedad del empresario Cristóbal López, decidió convertir el diario Buenos Aires Herald en un semanario, con la consecuente reducción de puestos de trabajo, que incluyó 15 despidos y 6 retiros voluntarios y/o jubilaciones anticipadas. Ya en febrero de 2016, la empresa había dejado sin trabajo a 123 personas que se desempeñaban en el canal CN23, luego de comprarlo al Grupo Szpolski-Garfunkel. A

1 Entrevista a Francisco Rabini, delegado del Diario Clarín.

2 Entrevista a Adriana Bruno, ex prosecretaria de la sección Espectáculos y editora jefa de TV del Diario Clarín.

fin de ese año, Indalo también informó 27 despidos de la productora televisiva Ideas del Sur. En tanto, el diario El Ciudadano de Rosario, que originalmente había sido discontinuado por el Grupo, se mantuvo a flote tanto en papel como en digital, bajo control de sus trabajadoras y trabajadores.

En Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut, tres trabajadores fueron despedidos del diario El Patagónico, propiedad del mismo Grupo. Asimismo hubo (y hay) oferta de retiros voluntarios, anuncio de cierre de la agencia de noticias con sede en Caleta Olivia y de la sede administrativa que está en Rawson donde ya se procedió a desafectar al personal local. Al respecto, Mónica Baeza³, secretaria adjunta del Sindicato de Prensa de Comodoro Rivadavia, sostiene que: “Se supone que quieren seguir despidiendo trabajadores, en una reunión reciente se nos ha dicho que de la planta actual de ochenta trabajadores de El Patagónico, la empresa pretende llevarla a la mitad”.

Indalo mantiene la FM Patagonia Pop y retuvo a través de IGD el 40% de las acciones de Radio del Mar, la emisora de mayor audiencia de la ciudad de Comodoro Rivadavia. No obstante, a poco de comenzar el gobierno de Macri se desprendió de Canal 9 de Comodoro Rivadavia, aunque tuvo serios conflictos con su personal. En marzo de 2016, en medio del paro de todo el personal, el canal entró directamente en transmisión en dúplex con C5N.

En su momento el Grupo Indalo tenía también participación en canal 9 y se desvinculó. Antes de que el conflicto termine de estallar. Lo que ocurrió allí es que se empezó a ofrecer retiros voluntarios al personal periodístico, el personal técnico se mantuvo y esto tiene que ver con que el canal no produce contenidos sino que ofrece para hacer transmisiones en vivo a las administraciones provinciales y municipales por lo que se arreglan con los cámaras y el resto del personal técnico.

Muchos aceptaron el retiro voluntario, el canal no cerró y se sigue manteniendo con la pauta oficial. Actualmente está manejada por Protel que es una productora de contenidos que en sus orígenes fue una cooperativa que luego se desvirtuó como tal. (Baeza, entrevista 2017)

La Nación: ¿Tribuna de la doctrina de la flexibilización?

El diario La Nación viene reduciendo su planta de personal desde hace ya largos años. Después de los despidos masivos de 2008 y 2009, nos cuenta su delegada Irene Haimovichi⁴, que “la política fue la de achicar en cuantagotas, con planes de prejubilación y retiros voluntarios. De cualquier manera siempre hay despidos directos pero son uno hoy, otro la semana que viene o el mes que viene”.

Durante el año 2016 los puestos que quedaron vacíos no fueron reemplazados y el trabajo que llevaban a cabo esos trabajadores fue absorbido por la dotación activa. Así lo explica la delegada:

3 Entrevista a Mónica Baeza, secretaria adjunta del Sindicato de Prensa de Comodoro Rivadavia y secretaria de capacitación de la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa (FATPREN).

4 Entrevista a Irene Haimovichi, delegada del diario La Nación y miembro de la agrupación sindical La Gremial de Prensa.

Para los últimos meses del año, especialmente en diciembre, fueron despedidos varios compañeros sin motivo alguno, salvo el de la reducción, o sea que no parece haber motivos gremiales, no eran trabajadores con conflictos o que no cumplieren con el estándar que la empresa les pedía. Más bien parece el resultado de estudiar dónde jode menos sacar un trabajador, como si tuviesen que cumplir una meta, llegar a un número, y hubiesen buscado las áreas menos sensibles para hacerlo. (Haimovich, entrevista 2017)

Haimovich presume que otro motivo para la reducción del plantel pareciera ser la búsqueda de una nueva composición de la dotación. Un corte etario que no supere los 50 años, de clase media alta y que habite en la zona norte de la ciudad y del Gran Buenos Aires (es decir próximo al lugar donde el diario mudó su redacción).

El 2016, y acorde a la política oficial de propiciar la concentración mediática, el foco y energía empresarial estuvo signado a la incorporación de la TV como nueva plataforma de contenidos. En ese marco se instalaron tres sets en medio de la redacción, para lo cual debieron ser desplazadas secciones enteras.

Prácticamente ningún trabajador de la redacción recibe recompensa económica por su aporte a la TV, salvo algunos casos en que se hacen cargo de conducir programas o de segmentos importantes de los mismos (...) Los trabajadores incorporados específicamente para la TV tienen sueldos muy diferenciados de la redacción, los técnicos porque siguen la escala del SATSAID y los “artísticos” porque acuerdan contratos individuales a valor mercado. (Haimovich, entrevista 2017)

La venta de publicidad y ejemplares sufrió una merma de más del 17% durante 2016. Si bien es sabido que la reducción de la venta del diario en papel es un fenómeno a escala mundial ligado a los cambios tecnológicos, cabe destacar que en los años anteriores la reducción no superaba el 5%, e incluso hubo años en que pudo revertirse con diversas estrategias empresariales (cupones de descuento, promociones, etcétera), por lo que podría atribuirse esa caída al empeoramiento de la situación económica general.

Ya en 2018, 70 familias se quedaron sin trabajo al tercerizar La Nación la impresión del diario en la planta de Clarín.

Y no hicieron menos daño por ser más pequeños...

En Río Gallegos, el cierre de FM Magna y del periódico Prensa Libre (ambos propiedad del empresario Lázaro Báez) dejó en la calle a 18 empleados. Antonio Villanueva, secretario general del Sindicato de Prensa de Santa Cruz, señaló⁵ que el cierre era previsible y que como sindicato asesoraban para el retiro voluntario:

avisamos que la iban a cerrar, nosotros avisamos. Algunos consiguieron buenas indemnizaciones (algunos de nuestra comisión directiva) y los últimos que se

fueron los cagaron bien. Quisieron ir por su lado, no acudieron al gremio, no quisieron y los indemnizaron así nomás, otros ni cobraron, otros se fueron a juicio. Los de las radios, unos quince trabajadores ya se habían ido, los del diario también, algunos se fueron buscando otros trabajos. Quedó desmantelado el sitio, lo que era Magna, está cerrado lo que era el multimedia el clipping (seguimiento de medios); la radio y la FM Magma y el periódico Prensa Libre. (Entrevista a Antonio Villanueva, 2017).

Por su parte, el Grupo Olmos concretó despidos en sus diversos medios: 30 trabajadores del diario Crónica, 24 del Diario BAE y cuatro del canal de noticias Crónica TV. Además, suprimieron la edición en papel de la revista Veintitrés (anteriormente adquirida al grupo Szpolski), lo que provocó que 22 personas debieran optar entre el retiro voluntario o la jubilación anticipada. Por su parte, la legendaria Editorial Atlántida –controlada al menos hasta 2018 por el holding mexicano Televisa– discontinuó publicaciones históricas como la revista Para Ti y dejó sin trabajo, solo entre enero y febrero de 2019, a 37 trabajadores, los cuales se sumaron a 25 despidos que ya se habían producido en 2017 y a unos 40 retiros voluntarios.

En tanto, el Grupo Electroingeniería dejó en la calle a 60 personas de 360 TV y a 126 de Radio Del Plata. La empresa Telecentro, del político y empresario Alberto Pierri, también llevó adelante 16 desvinculaciones en Canal 26, entre despidos y retiros voluntarios. Mientras que Canal 9, propiedad del empresario mexicano-guatemalteco Ángel Remigio González y González, cesanteó a quince personas. ESPN, por su parte, informó 65 despidos en 2018, mientras que la histórica Radio el Mundo cerró sus puertas en 2019, arrastrando en su caída más de 80 puestos de trabajo.

El diario La Mañana de la Provincia de Córdoba, dejó de publicarse por decisión empresarial con la consecuente pérdida de empleo para 61 familias. Sus trabajadoras y trabajadores decidieron conformar una cooperativa y mantener inicialmente en funcionamiento la web.

En Bahía Blanca, el diario La Nueva Provincia, propiedad de la familia Massot, echó a 26 personas antes de pasar, hacia el final del año 2016, a manos del empresario del transporte Gustavo Elías⁶.

Otro tipo de problemática que excede los despidos pero que impacta en la precarización laboral en los medios de comunicación, se presenta con el incumplimiento de distribuir la pauta oficial en medios que tengan a todos sus empleados registrados. Alejandra Paredes⁷, secretaria general del Sindicato de Prensa de Salta, sostiene que en esa provincia:

no se cerraron medios, no se registraron despidos. Pero el mayor problema aquí

5 Entrevista a Antonio “Tony” Villanueva, secretario general del Sindicato de Prensa de Santa Cruz.

6 Véase “Un empresario cercano a Moyano compró el diario la Nueva Provincia”, en El Cronista, 3 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.cronista.com/negocios/La-familia-Massot-vendio-La-Nueva-Provincia-a-un-empresario-cercano-a-Moyano-20161103-0098.html>

7 Entrevista a Alejandra Paredes, secretaria general del Sindicato de Prensa de Salta.

es que la pauta oficial se distribuye entre los medios que no pagan el Convenio Colectivo de Trabajo, no tienen trabajadores registrados y, además, no cuentan con los aportes jubilatorios al día.

En la misma línea, el Sindicato de Prensa de Bariloche y Zona Andina denunció que la gestión municipal, a cargo del intendente Gustavo Gennuso, no cumple con la ordenanza que la obliga a pautar solamente en medios que tengan a sus trabajadores debidamente registrados.

También en Comodoro Rivadavia tiene relevancia la situación del diario Crónica de esa localidad. Este medio no despidió trabajadores, pero cuando se produce una vacante no incorpora a nadie, por lo que existe una sobreocupación de los trabajadores de prensa. Según narra la secretaria adjunta del sindicato: “Esta empresa tiene una radio que funciona con una mínima dotación por lo que el diario recibe ingresos publicitarios importantes. Se trata de una empresa familiar, sin vínculos societarios con otras empresas, sobrevivió a los embates de Cristóbal López por comprarla”.

Los medios del sector público

Los medios bajo responsabilidad estatal tampoco fueron ajenos a la política de conculcación de derechos laborales, despidos y precarización.

En distintas dependencias de Radio Nacional se registraron cierres de emisoras locales con la consecuente pérdida de puestos de trabajo, la desaparición de la programación local y, por ende, el recorte de la diversidad de voces. Radio Nacional de Santa Rosa (La Pampa), dejó de emitir programación propia, mientras que lo mismo sucedió con Radio Nacional Río Turbio (Santa Cruz) y FM Baxada, de Paraná, frecuencia modulada de Radio General Urquiza. Además, hubo amenazas de despidos contra al menos cinco trabajadores de Radio Nacional de Santa Fe.

En Comodoro Rivadavia se encuentran Radio Nacional y LU4 que dependen de RTA. Ahí hubo cambios y una importante incorporación de trabajadores y trabajadoras, pero se evitó la contratación formal y se la hizo en forma temporaria para sostener la programación. Ante esta situación, la Asociación Argentina de Trabajadores de la Comunicación (ATRAC), la Sociedad Argentina de Locutores (SAL) y el Sindicato Único de Trabajadores del Espectáculo y Afines (SUTEP) se declararon en estado de alerta y movilización ante la posibilidad de pérdida de puestos laborales en emisoras estatales y caída de producción regional.

El Estado también aportó a la ola de despidos con la decisión de dejar sin trabajo a 25 personas del portal Infojus, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

En la TV Pública, en términos generales no hubo despidos directos pero sí desplazamientos, malos tratos y presiones para lograr renunciaciones. Un caso paradigmático fue la situación de quien conducía el noticiero de 7 a 9 de la mañana, la periodista Lourdes Zuazo. Ella considera que durante unos meses hubo una disputa interna entre quienes

querían desplazarla a cualquier costo y los que consideraban que era mejor respetar el contrato que vencía a fines de diciembre de 2016⁸. La disputa se zanjó a favor del primer grupo a partir de que se diera a conocer el caso de los denominados “Panamá Papers” y ambos conductores del noticiero evaluaran la gravedad de los hechos al aire de manera claramente divergente. Zuazo fue citada inmediatamente a una reunión con quien se desempeñaría como Director de Administración, Finanzas, Relaciones Comerciales y Recursos Humanos de RTA SE hasta enero de 2020, Sergio Pelinski. En aquel momento se presentaba como un simple asesor del titular del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, Hernán Lombardi. Pelinsky le planteó que estaba revisando contratos y le informó que no estaría más en el noticiero. Narra la periodista:

dice que me propondrán otras funciones que aún no estaban definidas, pero que primero debía renunciar en el Ministerio de Trabajo y que recién luego me harían un nuevo contrato, pasando a cobrar un tercio de lo que ganaba en ese momento (...) me insiste que es eso o nada y que no me convenía rechazar esa posibilidad. Le pido que me hagan una propuesta por escrito a lo que me responde que no puede porque ‘él no está ahí’ (...) de palabra me dijeron que podía ocuparme de los flashes informativos, pero les dije que eso era inaceptable a lo que respondieron ‘es mejor eso que nada’... (Entrevista a Lourdes Zuazo).

El último día de salida al aire y tras despedirse del público Zuazo recibió una nota firmada por el gerente de Noticias, Néstor Schlauzero, por la cual le informaban que quedaba relevada de sus funciones y que se presentara en 15 días. Transcurrido ese tiempo asistió a una reunión, no le permitieron ni tomar asiento e insistieron en que renunciara a su cargo. Al no tener funciones asignadas, Zuazo no se presentó a trabajar y recibió a los pocos días una carta documento en la cual le informaban su despido con causa por abandono del puesto de trabajo. El caso está judicializado.

Otras figuras del canal se dieron por despedidas; hubo quienes pudieron negociar el mantenimiento de su contrato con diferentes funciones y quienes aceptaron el quite de funciones y reducción del monto de sus ingresos.

El caso de la agencia de noticias oficial, Télam, en tanto, merece un abordaje especial. Durante los dos primeros años del macrismo, excepto algún caso aislado, sólo fueron removidos los directores (planta política) y hubo quite de funciones a algunas gerencias. Sin embargo, la pauperización de la labor ya se hacía notar: cancelación de coberturas fuera de CABA, no pago de horas extras, reducción del personal de horario nocturno, entre otros recortes (tanto económicos como de la credibilidad periodística). Lo sucedido con la información falsa dada en la madrugada del domingo 12 de marzo de 2017 con respecto a la cantidad de muertos en un recital del Indio Solari, configura una muestra patente de lo antedicho. La Comisión Gremial Interna de Télam así lo decía en un comunicado dado a conocer el mismo día:

⁸ Entrevista a Lourdes Zuazo, ex conductora del noticiero de la mañana de la TV Pública.

(...) Ningún medio está exento del error; pero aquí, más que error, quedó al desnudo una forma de conducir la Redacción por parte de la empresa que no envió un periodista a Olavarría para evitar pagarle horas extras u otorgarle un compensatorio –se levantó el viaje, que estaba programado desde hace semanas por la sección Espectáculos, el jueves previo- y que no tiene una estructura adecuada en el turno madrugada (...) No se puede hacer periodismo sin periodistas. Sin periodistas nuestra información tiene el mismo valor que cualquier tuit. Así fue. La agencia, que debió ser el canal de la certeza y la responsabilidad, alimentó el desconcierto. (CGIT:2017)

Pocos días antes el gerente periodístico, Daniel Capalbo, les había informado que la empresa levantaba la totalidad de las coberturas periodísticas fuera de Capital Federal por tiempo indeterminado, responsabilizando a la Comisión Interna por no aceptar la falta de pagos extras o los francos compensatorios por las horas trabajada en los viajes.

No obstante, esto sería solo un anticipo de lo que estaba por llegar: la política comunicacional macrista se ensañaría con Télam cuando Hernán Lombardi, titular del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, ordenó en junio de 2018 el despido de 357 trabajadoras y trabajadores de la agencia.

Las cesantías provocaron un repudio generalizado en todo tipo de ámbitos, mientras que a los pocos días de ocurridas la primera, el juez Ricardo Tatarsky rechazaba los despidos, advertía que eran “irrazonables” y señalaba que no se había cumplido el procedimiento preventivo de crisis. A partir de estos despidos Télam se quedó sin cobertura en seis provincias y en otras catorce quedó un solo corresponsal; además, se cerraron las oficinas en Chile, Estados Unidos y el Reino Unido. En tanto, para el sector audiovisual quedaron solo cuatro cronistas, cuatro editores y cuatro camarógrafos. Las redes sociales, por su parte, quedaron a cargo de una sola persona. El área de publicidad se desmanteló por completo.

Los trabajadores de la agencia resolvieron ir al paro durante tres meses, periodo en el cual la gestión Lombardi armó una “agencia paralela” en la sede de Tecnópolis. La consigna “Somos Télam” se coló en los más diversos ámbitos y masificó el conflicto. En paralelo, gran parte de quienes fueron despedidos continuaron las acciones judiciales en defensa de sus puestos de trabajo.

En junio de 2019 la justicia laboral ya llevaba ordenada la reincorporación de 68 trabajadores y trabajadoras de Télam. A fines de ese año se sumaron doce más. De esta manera, todas las personas que llevaron su caso a Tribunales pudieron recuperar sus puestos de trabajos.

Pareciera que la lógica que impulsó a todo el sector público de la información fue la degradación de la comunicación en manos del Estado, cuando no se dejaron ciertas decisiones a cargo de profesionales claramente identificados como voceros del Grupo Clarín.

Hostigar al mensajero

El contexto de pauperización de las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras de medios excede la ola de despidos, retiros voluntarios, demoras en el pago de sueldos y cierre de medios. También se registraron hechos violentos contra periodistas en distintas zonas del país, así como el impulso de causas judiciales que buscan cercenar la libertad de expresión.

De hecho, cabe señalar que en la causa por el mencionado ingreso del presunto dueño de Tiempo Argentino junto a un grupo de matones, para intentar desalojar a los trabajadores de la cooperativa no hubo ningún avance significativo en más de tres años.

Por otra parte, el dirigente radical Emiliano Yacobitti, patrocinado por el Director del Enacom Alejandro Pereyra, le inició una causa por calumnias e injurias al periodista Alejandro Bercovich. El motivo de la demanda fue la investigación realizada sobre posibles vínculos entre Yacobitti y el vaciamiento del Hospital Clínicas. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) se hizo cargo de la defensa del periodista.

Asimismo, la redacción de los medios digitales Anfibia y Cosecha Roja, ubicada en pleno centro porteño, fue asaltada en diciembre de 2016. Los ladrones se llevaron cámaras de foto, notebooks y otros elementos de trabajo. Frente a la redacción funciona la Jefatura de Gabinete y al lado hay una dependencia policial. La investigación judicial hasta el cierre de este capítulo no arrojó ningún resultado.

En Santa Fe, la periodista Gloria de los Ríos sufrió el incendio intencional de su vehículo, en una represalia presuntamente vinculada a las investigaciones que venía dando a conocer.

En la provincia de Salta la periodista y ex directora de Radio Nacional, Elena Corvalán, fue amenazada por correo electrónico y llamadas telefónicas a raíz de la investigación que publicara tiempo atrás en el Nuevo Diario sobre el narco Delfín Castedo y la muerte de la productora tartagalense, Liliana Ledesma. Según declaraciones de la secretaria general del Sindicato de Prensa de Salta, Alejandra Paredes, “Corvalán, junto a otros colegas que siguieron el caso, en la actualidad son víctimas de las amenazas que pretenden alejar a la prensa de este asesinato que puso a la luz, una red de narcotráfico que se maneja en la provincia con absoluta impunidad”.

También en Salta cuatro periodistas del Valle de Lerma, fueron detenidos en una comisaría por realizar un informe sobre las condiciones ambientales del complejo habitacional ECOVISTA. Permanecieron 6 horas detenidos, incomunicados y sin hacerles conocer la causa de detención. Dichos trabajadores son, además, miembros de la comisión directiva del Sindicato de Prensa de Salta.

Las organizaciones de los trabajadores de prensa

Ya decía Rodolfo Audi al inaugurar la Sede de FATPREN en Solís 1158 el 25 de marzo de 1993:

Tenemos que luchar contra las propias dificultades, porque existe la concentración y el monopolio, y si el poder de la comunicación no es demostrativo, podemos terminar ante otra dictadura sin límites. Ni los medios ni los periodistas pueden reemplazar el poder de los pueblos, sin que por el contrario, debamos servir para mantener abierto el debate. (Baranchuk, 2016: 191).

La unidad de los gremios de prensa, una vez que se rompió el sindicato único y se armó la Federación conteniendo a los sindicatos de base, se constituyó en una aspiración, un horizonte de sentido, difícil de plasmar en la realidad. Existen dos federaciones y muchos sindicatos de base que no integran ninguna de las dos. Muchas veces se ha considerado (y se considera) que para poder hacer efectiva la unidad es necesario fundar otro sindicato de base. Esa contradicción es intrínseca a la militancia gremial, los objetivos generales son unos, las estrategias y tácticas no siempre pueden encolumnarse tras aspiraciones de larguísimo plazo.

La FATPREN y el grueso de los sindicatos de base coinciden en que 2016 fue un año fatídico para el campo laboral periodístico. De hecho, los cálculos sobre trabajadores de medios que quedaron sin trabajo oscilan entre una cantidad que va de los 2000 a los 2500.

En paralelo, y frente a un panorama general desolador, la Unión de Trabajadores de Prensa – UTPBA (la única con personería gremial en la CABA), cerró una paritaria a la baja: 27 por ciento, pagadera en tres tramos y por 13 meses. Uno de los peores cierres de paritarias de todo el movimiento obrero. Por supuesto, esto está muy lejos de la inflación real de 2016, que sobrepasó el 40 por ciento. Esa paritaria, si bien incide en el área de Buenos Aires, marcó una tendencia para las negociaciones entre trabajadores y empresas de medios del resto del país.

Por otra parte, y como modo pendular de las organizaciones, ante la ola de despidos, precarización y amenazas de cierre de medios, el 8 de junio de 2016 se logró algo inédito, que fue que diferentes organizaciones gremiales de prensa marcharon conjuntamente a Plaza de Mayo. Eduardo “Tato” Dondero, secretario general del SIPREBA, registró este hecho histórico marcado por la extrema dificultad del contexto:

Cuando nos pusimos organizar la marcha nacional del 8 de junio, nos dimos cuenta de que era el peor año para los trabajadores de prensa desde el regreso de la democracia. Sólo en Capital tuvimos 1250 puestos perdidos. Nos encontramos con un gobierno que se mantiene inoperante, el Ministerio de Trabajo no ha hecho nada. Los trabajadores de Radio América, por ejemplo, han quedado en banda, y por más que se la entreguen a Perfil, no están contemplados los puestos de los trabajadores (...) Aparte de despidos, hay jubilaciones sin que se repongan esos puestos, y muchos atrasos en sueldos de radios. Ante eso, el Ministerio de Trabajo no hace nada, apenas labra un acta. La situación es muy preocupante en todo el país. (Entrevista a Eduardo “Tato” Dondero, 2017)⁹

⁹ Entrevista a Eduardo “Tato” Dondero, Secretario General del SIPREBA.

En forma similar se expresó Alejandra Paredes (2016) en una nota publicada en El Cronista de Salta, en ella señalaba que “la Argentina cierra el peor año de las últimas décadas para los trabajadores de prensa”. Y enumeraba: el incremento de los despidos en los medios de comunicación, la pauperización laboral, el salario depreciado –una paritaria sin acuerdo con ADIRA– y la persecución, maltrato y hechos de violencia registrados. La nota señala que las amenazas e intimaciones a periodistas se repiten en todo el país, generalmente relacionadas con las investigaciones sobre corrupción, enriquecimiento ilícito y el manejo de los fondos públicos a través de la pauta oficial.

A partir de la marcha se conformó la Mesa Nacional de Trabajadores de Prensa. Una apuesta a trabajar mancomunadamente respetando las diversidades.

A modo de conclusión: posibles escenarios

La llegada al poder por vía democrática de una coalición hegemonizada por un partido neoliberal planteó una situación inédita en Argentina. En ese sentido, el modelo económico que se vislumbraba desde diciembre de 2015, se basaba en los pilares ya conocidos de endeudamiento externo, desindustrialización y primarización del aparato productivo, acompañado de políticas de concentración mediática y de cortejo de los principales conglomerados de medios, a los que habría que sumar a las empresas más importantes del ecosistema puramente digital.

Es en este marco, en el que las políticas públicas parecieron haber discontinuado el apoyo al sector de medios comunitarios y se desarmó cualquier medida antimonopólica en el mercado mediático al barrer con los principales postulados de la LSCA. Por su parte, las patronales compitieron por sus productos, pero al momento de pensar la relación con sus trabajadores establecieron alianzas y se manejaron de forma mancomunada; sus cámaras abandonaban negociaciones paritarias y se complotaron para derogar artículos de los CCT.

Queda por ver la fortaleza de las organizaciones gremiales de los trabajadores de prensa, luego de atravesar cuatro años de destrucción de empleo y precarización, ante un nuevo panorama marcado por un contexto económico extremadamente recesivo. En ese sentido, la visibilización de conflictos en empresas de medios puede convertirse en un boomerang contra las propias patronales. Se rompió el pacto tácito por el cual las empresas de medios no daban cuenta de los conflictos en la prensa. La razón probable es que difunden conflictos si son de medios que estuvieron alineados con gobiernos enfrentados a su línea editorial, pero quizá se materialice en una puerta que se abre, en un camino sin retorno. Puede que a partir de ahora sea mucho más difícil ocultar en los medios los propios conflictos gremiales.

En esta línea de posibles resistencias a la avanzada mercantilista en comunicación, se encuentra el escenario abierto para que las universidades, gremios y organizaciones sociales que acompañaron el proceso de debate, aprobación e implementación de la LSCA, retomen los postulados de esa norma y den una nueva pelea por una mayor democratización comunicacional.

Tanto la protección de los derechos laborales del campo periodístico, como la ampliación de voces en el mapa de medios tienen que ir unidas por políticas inclusivas que integren ambas dimensiones.

Referencias bibliográficas

Baladron, M. (2015). Viejos y nuevos oficios de la convergencia. *Revista Fibra. Tecnologías de la comunicación*, Número 6, Año 1, julio-agosto, (pp.54-58). Buenos Aires: Menta Comunicación.

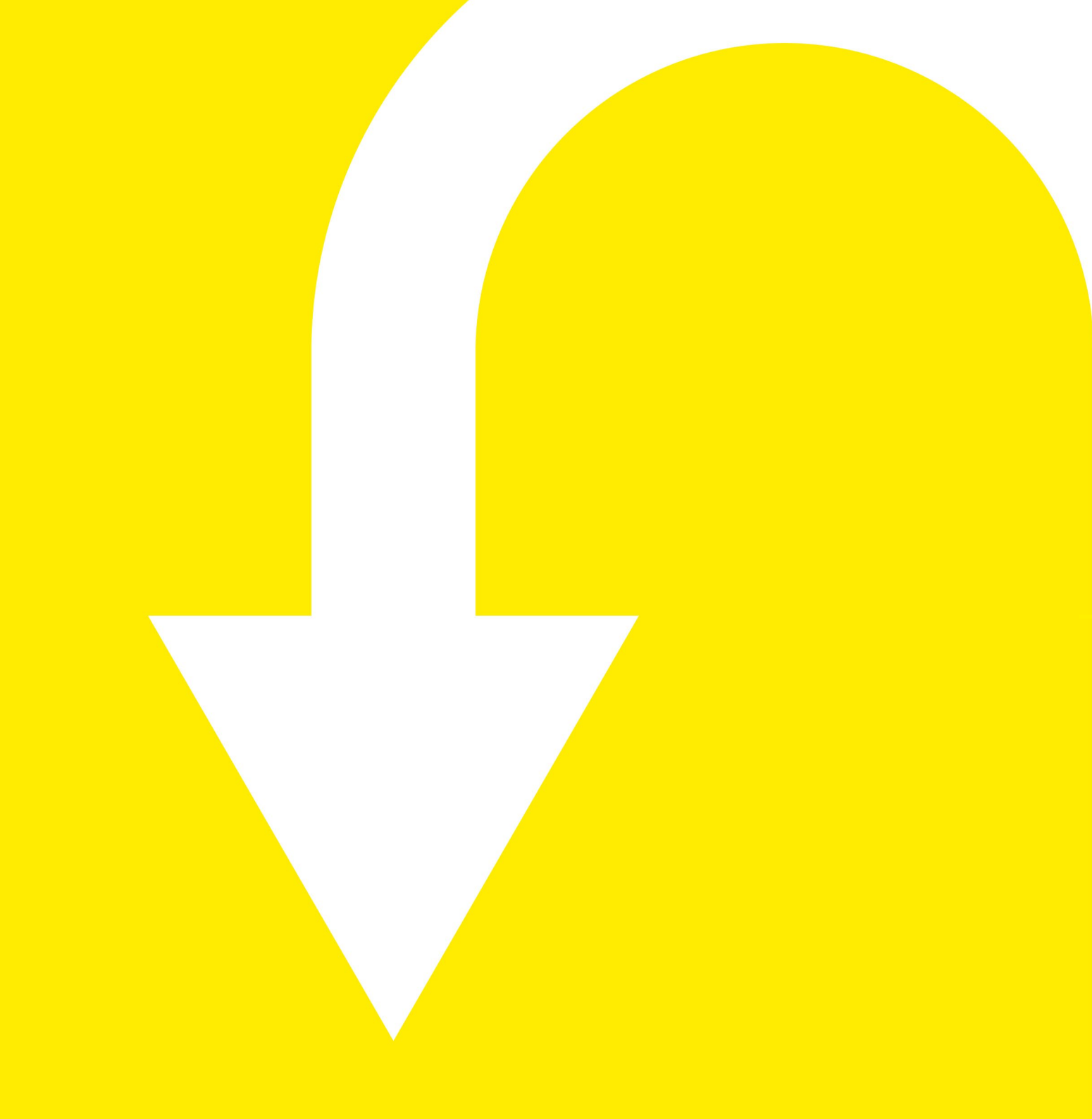
Baranchuk, M. (2016). *Los Trabajadores de los Medios y sus Organizaciones*. Buenos Aires: Ed. Patria Grande.

Baranchuk, M. y de Charras, D. (2011). La concentración mediática y su impacto en la libertad de expresión y las condiciones laborales de los trabajadores de prensa. Federación Internacional de Periodistas (FIP).

Comisión Gremial Interna Télam (2017). Periodismo de Ajuste; comunicado 12 de marzo de 2017.

Paredes, A. (2016). "Perseguidos, agredidos, amenazados y censurados. El triste anuario de la prensa argentina". El Cronista de Salta - Edición 776.

SIPREBA (2016). Informe sobre situación laboral. Documento Interno.



CAPÍTULO 9

Una pauta con pocas pautas

Una pauta con pocas pautas

Este capítulo analiza las principales medidas en materia regulatoria sobre la pauta publicitaria oficial nacional entre 2016 y 2019. Durante este periodo los mayores avances consistieron en la aprobación de la Resolución 247-E/16 por parte del Poder Ejecutivo en agosto de 2016 y la media sanción de un proyecto de ley por parte del Senado en noviembre de 2016. Sin embargo, este último perdió estado parlamentario en febrero de 2019 y tampoco recibió tratamiento ninguno de los proyectos presentados en estos cuatro años.

El proyecto que aprobó la cámara alta resultó muy similar a la Resolución 247-E/16 del secretario de Comunicación Pública Jorge Grecco, que también tuvo por objeto reglamentar el uso de la publicidad oficial. Si se compara la resolución con el proyecto presentado, salvo algunos detalles, son prácticamente iguales. El análisis de este capítulo aborda el proceso de debate parlamentario, los diferentes proyectos presentados en la cámara alta que culminaron con la media sanción a partir de un dictamen unificado y una revisión crítica del texto aprobado por el Senado.

Durante el debate parlamentario se discutieron varios proyectos y se escucharon numerosas opiniones de especialistas, pero poco de su contenido se incorporó a la propuesta del Poder Ejecutivo. Esta última se aprobó sin tomar en cuenta algunos nudos fundamentales tales como criterios de distribución, mecanismos de garantía de federalismo, definición sobre medio de comunicación y mecanismos de medición de alcance y audiencia, entre otros.

1. El recorrido del proyecto aprobado en el Senado

1.1. Antecedentes

El 23 de noviembre de 2016 el Honorable Senado de la Nación Argentina aprobó y giró a la Cámara de Diputados un proyecto de ley para regular la publicidad oficial. Las bases para la discusión del proyecto de ley tienen antecedentes en varios fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). En 1997, la empresa periodística Emisiones Platenses SA promovió una acción de amparo contra el intendente de la ciudad de La Plata para que adquiriera espacios de publicidad oficial en el diario Hoy en la noticia, en condiciones equitativas y similares a las otorgadas al periódico El Día de la misma ciudad. La sentencia contraria llevó a un recurso de hecho ante la Corte, en el cual el máximo tribunal desestimó el recurso presentado y confirmó la sentencia, pero los jueces Fayt, Petracchi y Bossert, en disidencia, consideraron que la falta de asignación de publicidad oficial, su reducción o la inexistencia de criterios claros para ello constituía una inaceptable violación a las garantías de la libertad de expresión. Esos fundamentos

sirvieron de base para que en 2007 la CSJN fallara a favor de la Editorial Río Negro SA contra el Poder Ejecutivo de la provincia de Neuquén y determinara que no se podía retirar la publicidad oficial a un medio para castigarlo por su producción periodística. Así, la Corte condenó a la provincia de Neuquén a que restituyera la pauta publicitaria que mantenía en el diario Río Negro, que había sido retirada en represalia por una nota periodística que denunciaba hechos de corrupción. También determinó que la quita de pauta oficial para silenciar medios de comunicación era ilegal, discriminatoria y constituye una afectación a la libertad de expresión.

En 2011, la Corte Suprema ratificó por unanimidad la sentencia de 2009 de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en el caso Editorial Perfil c/ Estado nacional - Jefatura de Gabinete de Ministros, que había sido favorable a la empresa periodística que reclamaba ante lo que consideraba una distribución discriminatoria de la pauta oficial. La Cámara fundó su pronunciamiento en la doctrina sentada por la Corte en el caso “Editorial Río Negro SA”, revocó el fallo de primera instancia, hizo lugar a la acción de amparo y ordenó al Estado Nacional “que en el término de quince días disponga la distribución de publicidad en las distintas publicaciones de la editorial oficial amparista, respetando un equilibrio razonable con aquéllas de análogas características” (CSJN, 2011: 4).

Por su parte, el 29 de octubre de 2013, el Tribunal Supremo declaró la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada en 2009 por el Congreso. No obstante, en un obiter dictum señaló que “la ley y su propósito de lograr pluralidad y diversidad en los medios masivos de comunicación perdería sentido sin la existencia de políticas públicas transparentes en materia de publicidad oficial” (CSJN, 2013: 74). Además aclaró que se podría afectar la libertad de expresión si a través del manejo discrecional de la publicidad oficial “los medios de comunicación se convierten en meros instrumentos de apoyo a una corriente política determinada, o en una vía para eliminar el disenso y el debate plural de ideas” (p.74).

El 11 de febrero de 2014, el máximo tribunal ordenó al Estado Nacional incluir a la empresa Arte Radiotelevisivo Argentino SA (Artear SA), titular de LS 85 TV Canal 13, en el reparto de la publicidad oficial. El fallo confirmó la sentencia de la Cámara que había hecho lugar a la demanda invocando como precedentes las sentencias de los casos Río Negro y Perfil.

Ya en 2003, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE) había señalado en su informe anual que la falta de leyes que regulen la publicidad oficial, o la imprecisión de las existentes, habilitan una discrecionalidad en su distribución por parte de las autoridades gubernamentales y puede constituir una forma indirecta de afectar la libertad de expresión.

Luego de estos y otros fallos en distintos lugares del continente, en 2012 la RELE elaboró ocho principios rectores en materia de regulación de la publicidad oficial: establecimiento de leyes especiales, claras y precisas; objetivos legítimos de la publicidad oficial; criterios de distribución de la pauta estatal; planificación adecuada; mecanismos de contratación; transparencia y acceso a la información; control externo de la asigna-

ción publicitaria; pluralismo informativo y publicidad oficial (RELE, 2012).

1.2. Resolución y proyecto de ley

La Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Senado en una reunión conjunta con la Comisión de Derechos y Garantías comenzó a debatir el 24 de agosto de 2016 la elaboración de una ley que regulara la publicidad oficial. De allí en más se realizaron seis reuniones de Comisión durante las cuales expusieron como panelistas: Pablo Secchi (director ejecutivo de Poder Ciudadano); Diego De Francesco (coordinador del área de Acceso a la información pública de la Asociación por los Derechos Civiles); Martín Becerra (investigador UNQ-UBA-CONICET); Jorge Grecco (secretario de Comunicación Pública); Sivana Giudici (directora del Ente Nacional de Comunicaciones); Matías Detry (Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas –ATA-); Ignacio Fidanza (Asociación de Periodismo Digital); Gastón Pasegui (diario y portal La Unión de Catamarca); Ricardo Huarte (Federación Argentina de Radios de Baja Potencia); Fernando Cuello (Asociación de Diarios del Interior de la República Argentina); Gustavo Isaac (Asociación Federal de Editores de la República Argentina); Javier Borelli (Tiempo Argentino); Julio Flores (Asociación Jueña de Trabajadores de Prensa); Jorge Calvetti (Federación Argentina de Trabajadores de Prensa); Julio Delgado (Federación Asociativa de Diarios y Comunicadores Cooperativas de la República Argentina); Jorge Kurle (Canal 6 Digital de Misiones) y Carlos Martia Molina (Cadena 3 Córdoba).

El 15 de noviembre se aprobó un dictamen de mayoría y otro de minoría. El 23 de noviembre de 2016 el Honorable Senado de la Nación dio media sanción a la regulación de la publicidad oficial, en una votación que contó con 51 votos afirmativos, 8 negativos y ninguna abstención. Finalmente, el expediente no fue tratado en la cámara baja y perdió estado parlamentario en febrero de 2019.

Casi en simultáneo con el inicio del debate parlamentario, el 24 de agosto de 2016 el secretario de Comunicación Pública, Jorge Grecco, firmó la resolución 247-E/16 que tiene por objeto reglamentar el uso de la publicidad oficial.

Según el diario La Nación, la Secretaría a cargo del funcionario realizó una serie de reuniones con algunas de las partes interesadas entre quienes se menciona a “directivos de distintos medios, los responsables de las principales cámaras del sector y entidades profesionales, y hasta el relator de la libertad de expresión de la OEA, Edison Lanza”¹.

1.3. Los proyectos en debate

El debate sobre la cuestión fue iniciado por solicitud de los y las senadores/as que en ese entonces contaban con proyectos en la materia: Magdalena Odarda –Alianza Frente Progresista– (Expte. 879/15); Jaime Linares –Frente Amplio Progresista– (Expte. 1246/16); y Juan Carlos Marino –Alianza Cambiemos– (Expte. 1643/16). Sin embargo, conforme fue

1 “El fin de la pauta oficial está cambiando drásticamente el mapa de medios”, diario La Nación, 9 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1877876-el-fin-de-la-pauta-oficial-esta-cambiando-drasticamente-el-mapa-de-medios>

avanzando el tratamiento de la temática, se presentaron tres nuevos proyectos para su consideración, correspondientes a los y las senadores/as Marta Varela -Alianza Unión Pro- y Laura Rodríguez Machado -Alianza Cambiemos- (Expte. 3481/16); Liliana Negre de Alonso -Alianza Compromiso Federal- (Expte. 3569/16) y Sandra Giménez -Frente Renovador de la Concordia- (Expte. 4407/16). Cabe agregar que en la discusión del articulado también se tuvo en cuenta la letra de la Resolución 247-E/16 aprobada en esos días por la Secretaría de Comunicación Pública.

Al considerar la diversidad y órdenes de preferencia de los giros que presentaban los proyectos (Asuntos Constitucionales; Asuntos Administrativos y Municipales; Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión; Presupuesto y Hacienda) se solicitó a la Secretaría Parlamentaria la unificación de los mismos para un tratamiento más ordenado de los proyectos que, finalmente, fueron enviados a las Comisiones de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión y Presupuesto y Hacienda.

En las cinco reuniones plenarias de los y las senadores/as y las tres de los y las asesores/as que se llevaron a cabo durante los tres meses que duró el tratamiento de la cuestión, se analizaron los proyectos a la luz de las recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de aquellas efectuadas por los y las especialistas invitados/as.

1.4. Similitudes y diferencias principales entre los proyectos considerados

A continuación se analizan comparativamente los proyectos que fueron tratados y culminaron con el dictamen de mayoría en el Senado, a partir de 10 ejes: criterios de asignación de la pauta; medios de comunicación incorporados por las iniciativas; requisitos para recibir publicidad oficial; ámbito de aplicación de la norma; autoridad de aplicación; medidas de fomento; registro nacional de publicidad oficial; obligación de la autoridad de aplicación de publicar un plan anual sobre publicidad oficial; prohibiciones generales; prohibiciones para periodos electorales.

1. Criterios de asignación de la pauta

Los criterios fueron uno de los ejes centrales del debate en torno de la regulación de la pauta y donde hubo más dificultades de acuerdo. Al respecto, el proyecto de Odarda era el más laxo, ya que sólo establecía que:

Los procedimientos para la contratación de publicidad oficial se rigen por la normativa vigente en el ámbito del Poder Ejecutivo (...) El Gobierno Nacional distribuye equitativamente la contratación de publicidad oficial entre los distintos medios de comunicación respetando la pluralidad de medios y evitando marginaciones o prejuicios fundados en razones ideológicas, políticas y/o partidarias. Los contratos de publicidad oficial deben asignarse sobre la base de criterios precisos y cuantificables. Al momento de adjudicar un contrato de publicidad, los criterios y su forma de evaluación deben aparecer claramente expuestos y fundados.

Por su parte, Linares propuso como criterios de selección la pertinencia entre el objetivo y la población destinataria de la campaña y el perfil, ubicación territorial y zona de influencia del medio; el precio de la pauta ofrecida por el medio, productora independiente o agencia publicitaria -la cual no puede superar el precio abonado por los anunciantes privados-; la priorización de “medios de exclusiva realización y producción local de acuerdo al arraigo sobre la localización del mensaje a ser publicitado en la región, localidad o provincia”; y, conforme los principios enumerados en su texto, la búsqueda de la efectividad del mensaje y la racionalidad en el uso de los fondos públicos. Adicionalmente, establecía un tope del 10% de los recursos destinados a publicidad oficial para aquellos beneficiarios pertenecientes a un mismo titular, así como también la posibilidad de igualar la oferta, con el objeto de garantizar el pluralismo informativo. Para dar cumplimiento a esto último:

La Autoridad de Aplicación, antes de asignar Publicidad Oficial a un medio en particular, deberá ofrecer mediante notificación a los demás medios registrados con cobertura semejante a la del medio que se haya elegido conforme a las pautas anteriores, y que cumplieren con todos demás requisitos establecidos, la posibilidad de igualar precio para la asignación a ellos, en conjunto, del 50% de la Publicidad Oficial prevista.

El proyecto de Marino consideraba como criterios los siguientes:

a.- Relación entre información o campaña y la población objetivo, para determinar el perfil del medio y su adecuación al público al que va destinada la campaña: perfil socioeconómico, etario y de género, cobertura geográfica. b.- Medios y programas de mayor audiencia, rating, tiraje y lectoría. c.- Precio de la pauta publicitaria ofrecida por el medio, que nunca podrá ser superior a los que pagan los anunciantes privados. d.- Medios, programas o producciones de exclusiva realización y/o producción local. Todas las resoluciones que asignen publicidad oficial, preceptivamente, deberán ponderar en su fundamentación los incisos a, b y c, de modo de relacionar la asignación decidida para cada medio con la incidencia en esos rubros. El criterio establecido en el inciso d), podrá sustituir el inciso b) a los efectos de contemplar la situación de los medios de alcance local. El oferente calificado en primer lugar, recibirá el (50%) de la pauta a asignar; el segundo, un (30%); el tercero, un (20%). El acto que dispone la adjudicación de un contrato de publicidad debe contener la exposición clara y fundada de la evaluación de los factores mencionados.

Asimismo, dicho proyecto entendía que “las campañas de los organismos estatales con presencia nacional o las campañas de políticas públicas con alcance nacional, deberán reservar un 30% del monto destinado a publicidad para medios de alcance local”.

El texto de Varela-Rodríguez Machado reproducía los cuatro criterios establecidos

por la resolución 247-E/16 y dejaba librado a la autoridad de aplicación el orden de prioridad de los mismos, estableciendo un tope del 60% para cada uno en la ponderación total para cada campaña. Los criterios establecidos son: alcance del medio –conforme la circulación o audiencia del mismo, según indicadores de referencia en cada mercado y los registros certificados mediante declaración jurada por el proveedor–; pertinencia del mensaje –de acuerdo con la especialización del medio o plataforma y la audiencia o público objetivo del mensaje–; zona geográfica –según la cobertura de una determinada zona o región geográfica en la cual se encuentre circumscripita la audiencia o público objetivo del mensaje–; fomento del federalismo y pluralidad de voces –teniendo en cuenta los medios o plataformas gestionados por organizaciones sociales sin fines de lucro que acrediten debidamente su fin social, que emitan en lenguas de pueblos originarios y/o que emitan en las categorías de baja potencia–.

El proyecto de Negre de Alonso sólo establecía un mínimo de 20% del total para ser destinado a la contratación de publicidad oficial en medios de difusión minoritarios (caracterización que deja en manos de la reglamentación). Finalmente, el proyecto de Giménez realizaba un planteo distributivo por provincias, en el cual establece: que el 65% debe distribuirse en medios de Misiones, Jujuy, Entre Ríos, Salta, La Pampa, La Rioja, Catamarca, Chaco, Formosa, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro, San Luis, Tucumán, Corrientes, San Juan, Neuquén, Santa Cruz, Santiago del Estero y Mendoza; el 25% en Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y el 10% se reserva al Ejecutivo para ser usado en casos de emergencias.

II. Medios de comunicación incorporados por las iniciativas

Odarda consideraba:

- a) Audiovisuales, comprendiendo la radiodifusión televisiva y la radiodifusión sonora, independientemente el vínculo o soporte utilizado; b) Gráficos; c) Internet, comprendiendo publicidad en páginas web, servicios de búsqueda, portales de información, redes sociales y demás servicios que se brindan a través de internet; d) Publicidad estática, comprendiendo toda publicidad en la vía pública o en lugares públicos.

Mientras que Linares especificaba los siguientes: “a) Televisivos. b) Radiofónicos. c) Internet y soportes informáticos. d) Cinematográficos. e) Gráficos. f) Vía pública. g) Vía celular. h) Publicidad móvil. i) Publicidad aérea. j) Espectáculos públicos y espacios en eventos de acceso público (Conferencias, talleres, seminarios, congresos, ferias, exposiciones, entre otros)”.

De forma parecida, Negre de Alonso consideraba los siguientes medios: “a).- audiovisuales, televisivos y radiofónicos; b).- Internet, incluyendo publicidad en páginas web, portales de información, todo tipo de redes sociales, servicios de búsqueda y cualquier servicio que se brinde a través de internet; c).- publicidad móvil, aérea y vía celular”. Todos ellos aclaran en sus textos que dicha enumeración es “meramente enunciativa,

debiendo incorporarse toda nueva técnica de difusión conforme los modernos avances en la materia”.

El texto de Marino refería a “medios de comunicación radiales, audiovisuales, gráficos, electrónicos o en la vía pública”. El expediente de Varela-Rodríguez Machado, al igual que la resolución, habla de “medios y/o productoras de contenidos y/o comercializadoras de espacios publicitarios”, incluyendo aquellos “medios que difunden sus contenidos por internet”. Por último, el proyecto de Giménez remite a “1. Medios Audiovisuales: Televisión y Cine 2. Medios Gráficos: Diarios, revistas, vía pública 3. Medios Radiales: Radio AM, FM 4. Medios Virtuales: Páginas de internet, redes sociales, aplicaciones”.

III. Requisitos para recibir publicidad oficial

Los textos de Odarda y Varela-Rodríguez Machado no establecían más que la inscripción al registro. Negre indicaba que corresponde a la reglamentación el establecimiento de requisitos a los destinatarios de pauta. Linares consideraba que, para recibir publicidad oficial, los medios deben:

- a) Estar inscriptos en el Registro Nacional de Publicidad Oficial. b) Acreditar los medios de comunicación, las productoras independientes y las agencias de publicidad un (1) año de permanencia en la actividad, y tres (3) años los portales de Internet. c) Acreditar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, laborales y previsionales. d) Acreditar la licencia o autorización respectiva para la explotación del medio de comunicación que se trate en caso de corresponder. e) Detallar, en los casos que corresponda, grilla de programación, identificando en cada caso si se trata de espacios de producción propia o independiente, local o extranjera. f) Presentar semestralmente, en el caso de los medios gráficos o de Internet, la declaración del tiraje o la cantidad aproximada de visitas, respectivamente, identificando la diagramación o programación donde se ubicará la Publicidad Oficial. g) Presentar, en el caso de las productoras independientes, idéntica documentación a la de los medios donde se emitan o publiquen sus producciones. h) Autorizar expresamente a la Unidad Ejecutora de la Publicidad Oficial a publicar en su página web y en la del organismo pertinente, toda la información suministrada en el Registro Nacional de Publicidad Oficial.

Conforme al texto de Marino, la Secretaría de Medios debía recabar “de manera dinámica y con actualización diaria, los siguientes datos mínimos relativos a las contrataciones en curso y realizadas: a) identificación del medio b) zona de influencia c) tipo de contrato d) duración del contrato e) monto del contrato”.

IV. Ámbito de aplicación de la norma

El proyecto de Odarda incluía a los tres poderes del Estado y a los entes públicos expresamente excluidos de la administración pública nacional “que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y

patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones”.

En un sentido similar, el texto de Linares incluía a todos los poderes y aclaraba que las obligaciones se extendían también al Consejo de la Magistratura y Ministerio Público Fiscal; las empresas y sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, las organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias y los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente por el Estado Nacional; y los entes públicos excluidos expresamente de la administración nacional. El proyecto de Marino circunscribía el ámbito de aplicación únicamente a la administración pública nacional e incluye, al respecto, las mismas previsiones que los textos de Odarda y Linares. El texto de Varela-Rodríguez Machado tomaba de manera literal la redacción de la resolución 247-E/16 y fijaba como sujetos obligados a “los organismos enumerados en el artículo 8º de la ley 24.156, el Banco de la Nación Argentina y sus empresas vinculadas”. Dicho artículo consideraba que al Sector Público Nacional integrado por:

a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

El proyecto de Giménez incorporaba a los tres poderes del Estado y a las “empresas y sociedades conformadas mayoritariamente por el Estado Argentino”.

V. Autoridad de aplicación

El texto de Odarda establecía que cada poder definirá su propia autoridad de aplicación mediante su reglamentación. El proyecto de Linares creaba la Unidad Ejecutora de la Publicidad Oficial, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, como organismo des-

centralizado y de carácter autárquico; para el caso del Poder Legislativo, la creación de dicha Unidad debe proceder por resolución de ambas Cámaras del Congreso; y olvida por completo la creación de una autoridad para el Poder Judicial, más allá de que el proyecto de Naidenoff y Montero en el que su texto se encuentra “inspirado” sí prevé dicha autoridad. Marino establecía a la Secretaría de Medios de Comunicación como autoridad de aplicación, al igual que el texto de Varela-Rodríguez Machado y Negre de Alonso. Por su parte, el texto de Giménez dejaba a cargo del Ejecutivo la definición de la autoridad de aplicación.

Cabe destacar aquí que el proyecto de Linares fue el único que creaba un sistema específico para la designación del funcionario/a a cargo de la autoridad de aplicación, por concurso de oposición y antecedentes, con acuerdo de la Comisión Bicameral creada por la Ley 26.522, y con un mandato de 4 años renovable por un único periodo.

VI. Medidas de fomento

Sólo los proyectos de Odarda y Linares tenían previsiones al respecto. Mientras que el primero consideraba la asignación del 4% de los recursos de la publicidad oficial a medios de comunicación universitarios, comunitarios, o aquellos creados por organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro –especialmente a los que se encuentran en áreas rurales y zonas urbanas marginales–; el segundo destinaba el 10% a medios gestionados por organizaciones sociales sin fines de lucro, que emitan en lenguas de pueblos originarios, que se encuentran en áreas rurales y zonas urbanas en situación de vulnerabilidad y que emitan en las categorías de baja potencia.

VII. Registro nacional de publicidad oficial

Casi todos los proyectos lo preveían, empero, no todos consideraban los mismos requisitos para ingresar. El texto de Odarda establecía que en dicho registro, a ser creado y actualizado por la autoridad de aplicación, debía identificarse el medio, sus propietarios y su domicilio real, así como su ámbito geográfico de cobertura, índice de penetración (certificado por terceros independientes) y perfil temático, además de la cotización anual de precios para publicidad oficial (“por unidad de tiempo en la difusión televisiva o radiofónica, o por centímetro cuadrado o píxel en la difusión gráfica y electrónica, o por cualquier otra medida uniforme que sirva a tal fin”). De acuerdo con Linares, el registro se creaba en aras de “garantizar la transparencia, el acceso a la información pública y facilitar el seguimiento y el control público en la asignación de la pauta publicitaria”, en tanto allí se deben registrar tanto el presupuesto total anual de gastos y recursos aprobados, desagregados por jurisdicción, como la ejecución presupuestaria. El registro propuesto por Marino debía crearse dentro de los 45 días posteriores a la sanción de la ley y consignar los medios de comunicación radiales, audiovisuales, gráficos o electrónicos, portales de noticias, empresas productoras de programas para radio, televisión y cine y agencias de publicidad interesados en recibir publicidad oficial.

El proyecto de Varela-Rodríguez Machado creaba el registro en la órbita de la autoridad de aplicación y obliga a consignar los siguientes datos:

a. Identificación del medio y de sus propietarios o miembros societarios. b. Licencia, autorización o habilitación para aquellos medios alcanzados por la Ley N° 26.522 y/o la Ley N° 27.078 c. Ámbito geográfico de cobertura de cada uno de los medios de comunicación. d. Domicilio legal constituido. e. Cuadro tarifario actualizado. f. Acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, laborales y previsionales. g. Acreditación del tiempo de permanencia en la actividad. En el caso de los medios que difunden sus contenidos por Internet, esa antigüedad no podrá ser menor a un año, para poder registrarse. h. Información sobre si se cuenta con algún código de ética periodística o manual de buenas prácticas, o si se ha adherido a algún protocolo voluntario, relativos a la no discriminación, protección de la infancia y la niñez, y/o tratamiento de noticias relativas a la violencia de género, tanto a nivel nacional o internacional.

Para Negre de Alonso todos los medios interesados en emitir publicidad oficial debían inscribirse en un Registro Nacional de Medios de Comunicación (a crearse en el ámbito de la Secretaría de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación) y brindar la siguiente información:

a).- Constancias de pago de aportes previsionales y A.R.T de todo el personal; b).- Declaración jurada de tiraje o visitas en forma anual, mensual o semanal, para el caso de medios gráficos o electrónicos, según determine la reglamentación; c).- Acreditación del tiempo de permanencia en la actividad; d).- La zona de influencia, alcance, cobertura y penetración del medio; e).- Copia fiel de la autorización o permiso para funcionar del medio de comunicación; f).- En caso de personas jurídicas, copia fiel de: Estatuto Social, Acta de Asamblea de designación de Autoridades, Acta de Directorio de distribución de cargos, y datos de inscripción en la Inspección General de Justicia o en el órgano provincial que cumpla su función; g).- La denominación o razón social; h).- El domicilio social actualizado; i).- El perfil temático; y j).- El público destinatario.

VIII. Obligación de la autoridad de aplicación de publicar un plan anual sobre publicidad oficial

En el caso de Odarda, su texto entendía que dicha obligación correspondía a los tres poderes del Estado y el mentado plan debía ser elevado al Congreso Nacional junto con el Proyecto de Ley de Presupuesto para su correspondiente aprobación. En el plan debían consignarse:

Los requerimientos presupuestarios para el diseño, producción y/o difusión de la publicidad oficial que se prevea, a partir de las propuestas recibidas de todos los organismos comprendidos en el artículo 3° de la presente norma, detallándose:

a) Justificación, objetivo y descripción de la publicidad oficial que se pretende llevar a cabo y sus destinatarios, organismos y entidades solicitantes y afecta-

das; b) Costo estimado; c) Periodo de ejecución; d) Herramientas de comunicación utilizadas; e) Características que deben reunir los medios de comunicación para que la publicidad oficial alcance los objetivos propuestos.

El proyecto de Linares asignaba esta función a la Unidad Ejecutora de cada poder y que dicho plan debía incluir:

a) El objetivo, descripción y fundamento que justifique la campaña. b) Organismos y entidades solicitantes y afectadas. c) Sentido de los mensajes. d) Destinatarios de los mensajes. e) Costo estimado de diseño y producción. f) Presupuesto estimado de difusión. g) Medio de comunicación propuesto. h) Oportunidad y periodo de ejecución en cada caso. i) Detalle de franjas horarias y unidad de tiempo a difundir en medios audiovisuales, centimetraje en los medios gráficos y/o tiempo en Internet y/o en publicidad estática, o por cualquier otra medida uniforme que sirva a tal fin. j) Presupuesto estimado para cada medio de comunicación. k) Características que deben reunir los medios de comunicación para que la campaña de Publicidad Oficial alcance los objetivos propuestos de acuerdo a lo establecido en la presente ley.

El proyecto de Varela-Rodríguez Machado estipulaba que correspondía a la autoridad de aplicación la obligación de desarrollar un Plan Anual de Publicidad Oficial que enuncie cada campaña de comunicación de los sujetos obligados, especificando:

a) El objetivo, descripción y fundamento que justifique la campaña; b) Organismos y entidades solicitantes y afectadas; c) Destinatarios de los mensajes; d) Costo estimado de diseño y producción; e) Presupuesto estimado de difusión; f) Oportunidad y periodo de ejecución en cada caso; g) Características que deben reunir los medios de comunicación, para que la campaña de publicidad oficial alcance los objetivos propuestos de acuerdo a lo establecido en la presente ley.

Negre consideraba que era obligación de la Secretaría de Comunicación Pública la confección un Plan Anual de Distribución de fondos, debiendo discriminar la asignación de cada uno de ellos.

IX. Prohibiciones generales

Los proyectos coincidían en más de una cuestión. Los textos de Odarda, Linares, Marino, Varela-Rodríguez Machado eran los más extensos al respecto, dejando por fuera aquella publicidad que: destaque los logros de gestión u objetivos alcanzados por los funcionarios y áreas que éstos administran; por acción u omisión, de manera directa o indirecta, explícita o implícita, promueva, difunda o favorezca la discriminación, exclusión o diferencia por motivos de raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política, filosófica o gremial, sexo, género, orientación sexual, posición económica, condición social,

grado de instrucción o caracteres físicos; incite, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico; manifiestamente menoscabe, obstaculice o perturbe las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias; induzca a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier agrupación política u organización social; contenga orientación partidaria (ya que se considera que “el manejo de los medios e instrumentos publicitarios de los que haga uso el sector público estatal, no deberá tener puntos de similitud conceptual, gráfica y/o visual con ningún partido político”); incorpore imágenes, nombres, apodos y cualquier otra vinculación que llegare a existir de funcionarios de alguno de los sujetos obligados y/o de algún candidato a cualquier cargo electivo; provoque el descrédito, denigración o menosprecio, directo o indirecto, de una persona física o jurídica, privada o pública; contenga información que sea engañosa, subliminal y/o encubierta; afecte los derechos consagrados por los tratados y declaraciones en materia de derechos humanos y sociales incorporados en la Constitución Nacional; promueva campañas de desprestigio a personas, instituciones u organizaciones de la sociedad civil; no se identifique claramente como tal y que no incluya la mención expresa de la entidad promotora o contratante.

El proyecto de Varela-Rodríguez Machado aclaraba respecto de la prohibición de incorporar “frases, símbolos, logos, color y cualquier otro elemento identificable o que induzca a confusión con partidos o agrupaciones políticas”, que ello sólo podía hacerse cuando se trate de divulgación de acontecimientos históricos con fines culturales.

X. Prohibiciones para periodos electorales

Algunos proyectos lo preveían, como los de Odarda, Linares y Marino. El primero prohibía a la autoridad de aplicación contratar publicidad oficial durante los cuarenta días previos a la finalización de los actos eleccionarios, tanto de las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) como las elecciones generales por el que se eligen a las autoridades comprendidas en la Constitución Nacional. Sin embargo, establecía una serie de excepciones en casos de “a) Actividad relacionada con la organización y desarrollo de los procesos electorales. b) Actividad publicitaria estrictamente necesaria para el correcto funcionamiento de los servicios públicos. c) Emergencias que pongan en riesgo la salud o la seguridad de la población”. Linares establecía la prohibición desde la fecha de inicio de las campañas electorales hasta el día inclusive de los comicios y coincidía en las excepciones con el texto de Odarda. Marino consideraba que la prohibición debe regir durante noventa días previos a la fecha de realización de actos comiciales en los que se elija Presidente y Vicepresidente de la Nación, Senadores Nacionales o Diputados Nacionales, y hasta tanto el acto electoral esté definitivamente concluido. También establecía excepciones similares a los otros senadores. Negre de Alonso, Giménez y Varela-Rodríguez Machado no hacían referencia a estas previsiones, al igual que sucede en la resolución 247-E/16.

1.5. Escuchar mucho, incorporar poco

El 31 de agosto de 2016 se realizó la segunda reunión de comisión para escuchar a los y las especialistas invitados/as. Allí la entonces directora del ENACOM, Silvana Giudici, presentó la mencionada resolución 247-E/16 como un “insumo” sobre el cual debatir para la elaboración de un dictamen y para defender su postura enunció su interpretación sobre los principios elaborados por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH:

(...) la Comisión Interamericana lo dice claramente: lo que hay que generar es un sistema. Ya sea por una resolución o por una ley, está creado. Lo bueno es que mientras ustedes debatan estos proyectos unificados y los que haya en Diputados, el sistema va a regir. Y, ahí, también, se va a poder ver su efectividad o las cosas que haya que corregirle. Por lo tanto, creo que es un gran paso.

El senador del PRO Federico Pinedo remarcó este concepto al considerar que la resolución “es mucho más que un insumo, es una norma de autorregulación”. Si se trataba de una norma de autorregulación elaborada por el Poder Ejecutivo, un sistema que “ya está creado” sobre el cual sólo había que ver cosas para corregirle, cabe preguntarse qué lugar ocupaba el Poder Legislativo en la elaboración de esta normativa. ¿Debía limitarse a perfeccionar una resolución existente o por el contrario su función consistía en debatir y redactar una ley sobre la base del trabajo de los y las representantes parlamentarios y los aportes de los y las invitados/as a la comisión?

En los hechos, el proyecto aprobado por el Senado es casi idéntico a la resolución firmada por Jorge Grecco. Es decir, no se desestimaron las iniciativas parlamentarias de los y las senadores/as como base para el debate, y sólo se incluyeron detalles menores en el dictamen aprobado. Las propuestas de los y las panelistas tampoco fueron incorporadas en el texto.

Una de las pocas cuestiones que no figura en la resolución, y que se incorporó en el proyecto, fue considerar como medios de comunicación a productoras o comercializadoras de espacios de publicidad. Este concepto solo figuraba en el proyecto presentado por las senadoras Varela y Machado. El resto no lo incluía, y la iniciativa de Odarda lo prohibía explícitamente.

Algunos/as panelistas contaron que es habitual que un interlocutor les “consiga” publicidad oficial y a cambio pida el 50%. También advirtieron sobre la concentración de la publicidad privada en las empresas de Buenos Aires, realizada por las principales marcas a través de agencias de la misma ciudad, que solicitan su distribución en todo el país. Sin embargo, como consecuencia de sucesivas intermediaciones, los diarios locales no reciben prácticamente nada. Cabe aclarar que el proyecto de Odarda explicitaba en el artículo 18 la importancia de que la contratación de publicidad sea directa y no a través de agencia de medios.

El senador Luenzo se refirió a esta cuestión en medio del debate, al considerar:

Se debe evitar el intermediario que tiene el Estado para la asignación de recursos. Se deben evitar los bolseros, estas productoras –algunas muy famosas y conocidas– que son las que terminan asignando la pauta en los medios privados. Debería ser el Estado el que directamente decida con un criterio que todavía no es claro, a quién tenemos que entregarle la publicidad.

1.6. Aportes que no fueron incluidos en el proyecto

Sobre los criterios de distribución, no se incorporó la recomendación de diferenciar el alcance con respecto a la audiencia de cada medio. Un medio chico puede tener un alcance local mayor que uno de gran audiencia a nivel nacional.

Tampoco se tuvo en cuenta el perfil del público, el público objetivo, los precios por centímetro o por minuto, el impacto local, la circulación de audiencia, la incidencia de producción de contenidos de medios locales.

El artículo 21 del proyecto aprobado por el Senado establecía que “la autoridad de aplicación podrá firmar convenios con universidades nacionales y otras entidades públicas, con el objeto de medir el índice de penetración de los medios de comunicación y soportes registrados, a fin de evaluar la distribución de la publicidad oficial”. Este fue uno de los puntos más polémicos, ya que buena parte de los y las panelistas consideró fundamental evitar el rating como unidad de medida, por considerarlo restrictivo en cuanto a alcance territorial. Se destacó que en el interior del país no existen mediciones muy precisas porque se trata de mercados publicitarios más pequeños, con lo cual su medición no resulta rentable para las empresas dedicadas.

La incorporación del artículo mencionado marca una diferencia significativa con respecto a la resolución, aunque resulta insuficiente e imprecisa para atender una de las cuestiones fundamentales en relación a los criterios de distribución. Su inclusión fue producto de la magnitud que adquirió el debate sobre este punto, pero no deja de ser una respuesta pequeña.

También se cuestionó el mecanismo de la declaración jurada, para medir el alcance de un medio ya que “habilita la mala fe”.

Se desestimaron las advertencias de especialistas y propietarios/as de medios pequeños de las provincias, pero se tuvieron en cuenta las recomendaciones de Martín Etchevers del Grupo Clarín cuando afirmó que “los estándares internacionales dejan en claro que la audiencia y el alcance de los medios son criterios básicos que deben considerarse a la hora de asignar pauta oficial”.

Otra inquietud que no fue considerada fue la de incorporar mecanismos que agilicen las gestiones para quienes trabajan a 2.000 ó 3.000 kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires.

Otra de las cuestiones abordadas durante las sesiones de debate tuvo que ver con las empresas de telecomunicaciones. Se consideró que no pueden ser calificadas como medio, por lo tanto se debe evitar que reciban pauta publicitaria o limitar espacios de publicidad a empresas como Facebook, Google y Twitter, porque se pierde capacidad de

diseñar o administrar dónde va a ir esa pauta y se invierte en empresas reguladas por leyes extranjeras. Muchos/as senadores/as y panelistas recordaron los informes que indican que el porcentaje de la pauta destinado a Google y Facebook implica un 70 % de los recursos para internet. El proyecto aprobado por los y las senadores/as no tiene ninguna referencia a esta cuestión.

Si bien una de las condiciones para inscribirse al registro de proveedores es no poseer deuda con la AFIP, los dirigentes sindicales de las organizaciones de trabajadores de prensa solicitaron que sólo se otorgue publicidad oficial a aquellas empresas que cumplan con las leyes laborales y los convenios colectivos de trabajo, pero este planteo tampoco fue incorporado. Los proyectos de Negre de Alonso y Linares incorporaban artículos en este sentido, pero quedaron afuera del texto final.

2. Consideraciones sobre el proyecto de ley de publicidad oficial que obtuvo media sanción del Senado²

El miércoles 23 de noviembre de 2016, el Senado dio media sanción a un proyecto de ley que buscaba regular la asignación de la publicidad oficial. La iniciativa, como vimos, fue el resultado de una conjunción de proyectos impulsados por senadores y senadoras de diferentes bancadas y analizados por las comisiones de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara Alta. Si bien el proyecto que logró media sanción perdió estado parlamentario, motiva –a la luz de una perspectiva basada en los estándares internacionales de derechos humanos– una serie de observaciones a tener en cuenta en la elaboración y/o tratamiento de nuevas propuestas sobre esta temática en el futuro. Las observaciones que se incluyen a continuación plantean algunos llamados de atención referidos a problemáticas generales que ya se habían evidenciado en otros proyectos de ley presentados y debatidos a lo largo de la última década en el Congreso Nacional. A esas consideraciones hemos sumado también una serie de apuntes referidos a aspectos específicos, los cuales serán expuestos siguiendo el orden del propio articulado del proyecto.

2.1. Definiciones, principios y autoridad de aplicación

En términos preliminares la iniciativa dejaba sin resolver aspectos centrales referidos a la regulación y distribución de la publicidad oficial. En primer lugar, no aclaraba si el Estado se asumía como su propia agencia de producción y comercialización de contenidos publicitarios o bien si estaba dispuesto a tercerizar en prestadores privados parte o la totalidad de estos servicios.

La falta de referencias a la producción artística/creativa abría la puerta a la tercerización sin especificar, siquiera, bajo qué criterios o régimen de funcionamiento. Podemos

² Este apartado fue escrito por Damián Loreti, Diego de Charras y Luis Lozano. Una versión más desarrollada de los argumentos que aquí se exponen puede encontrarse en “Consideraciones sobre el proyecto de ley de publicidad oficial que obtuvo media sanción el Senado”, recuperado el 10 de enero de 2017 de: <https://www.facebook.com/notes/damian-loreti/consideraciones-sobre-el-proyecto-de-ley-de-publicidad-oficial-que-obtuvo-media-1155765771198388>

inferir criterios como los expuestos en la Resolución 617 – E/2016 de la Secretaría de Comunicación Pública que define un procedimiento para el trámite de contratación de publicidad institucional, particularmente en el artículo 5 que supone la delegación de producción “mediante la contratación de un servicio creativo o de producción externo”. Debería estar definido por ley. El impacto es muy concreto ¿podría haber una agencia extranjera cobrando por diseñar un aviso de un organismo público para una publicidad? Ninguna previsión parece impedirlo. Si esto fuera así, el Estado estaría dejando en manos privadas alrededor del 20% del valor total de las producciones publicitarias.

La contradicción se agudizaba cuando el proyecto definía como publicidad oficial a “toda forma de comunicación, anuncio o campaña institucional, de carácter oneroso, gratuito o cedido por imperio legal, efectuada a través de cualquier medio de comunicación y/o soporte existente o que en el futuro se cree” (art. 2), pero reconocía la capacidad de inscribirse en el registro de publicidad oficial a “aquellos medios de comunicación y/o soportes, productoras de contenidos y/o comercializadoras de espacios publicitarios” (art. 5). Es decir, a los medios y soportes se sumaban las comercializadoras y productoras, cuyo funcionamiento y modalidades de acceso al reparto de publicidad oficial el proyecto no especificaba.

Tampoco incluía un mecanismo para cotejar tarifarios de publicidad de manera de garantizar equidad en los montos abonados por las distintas unidades estatales y en comparación con anunciantes privados. Tampoco establecía mecanismos de monitoreo de costos ni preveía el sobreprecio que constituye la ganancia de las comercializadoras. Al permitir que las erogaciones se canalicen a través de estos intermediarios, no sólo se incluye el consecuente sobreprecio, sino que se eluden las condiciones requeridas para los medios o plataformas. Ello sin mencionar el riesgo de dispersión de las estrategias de comunicación oficiales cuando pasan por bolseros que terminan colocando los avisos a su gusto. Ejemplos ha habido con la pauta de la CABA en 2015 donde los fondos, de arranque, no fueron a los medios convenidos. El proyecto mostraba la carencia de mecanismos para relevar las distintas cuestiones a comunicar desde las unidades estatales, las audiencias a las cuales se pretende alcanzar y los perfiles de los medios y espacios publicitarios a los cuales se destina cada mensaje. En síntesis, es necesario elaborar una ley que vaya más allá de la promoción de principios generales y sea técnicamente sustentable.

El artículo 2 refería también a espacios publicitarios cedidos “por imperio legal” sin especificar a qué espacios hacía alusión. Esta fórmula reabre las discusiones acerca del canje de deudas impositivas o inclusive de aportes patronales por espacios de publicidad (en especial en tiempos de campaña), mecanismo que ha generado en años anteriores una vía poco transparente para el ajuste de cuentas entre Estado y medios.

El artículo 3 llevaba por título “Principios” y enumeraba los ejes rectores del proyecto. Entre ellos, llaman la atención especialmente dos menciones: el “arraigo en la producción” y el “fomento de soportes respetuosos con el ambiente”. En ambos casos, no había a lo largo del resto del proyecto una sola regla que contemplara la posibilidad de hacer efectivos estos principios. La iniciativa carecía de mecanismos tendientes a

la generación de empleo vinculado a la producción y asignación de publicidad oficial ni preveía ningún incentivo para los soportes respetuosos del ambiente.

Por otra parte, el proyecto contenía a lo largo de sus 25 artículos, más de 15 menciones a la autoridad de aplicación de esa ley. Ese organismo estaba facultado para imponer sanciones, diseñar el plan anual de reparto de publicidad oficial, establecer los criterios a tener en cuenta para la asignación, firmar convenios de cooperación con otras instituciones, entre muchas otras atribuciones. También se creaba bajo su órbita el Registro Nacional Público de Publicidad Oficial. Sin embargo, no especificaba cuál habría sido el organismo que funcionara como autoridad de aplicación. Recién en el artículo 19, el texto aclaraba que la misma debía ser definida por el Poder Ejecutivo. Al igual que lo hemos señalado en otras ocasiones –por ejemplo durante la discusión del proyecto de la ley Argentina Digital, que presentaba el mismo defecto– creemos que son los legisladores quienes deben definir desde el origen la autoridad de aplicación, su conformación y funcionamiento. Se trata de un aspecto central para la implementación de la normativa que no puede quedar supeditado a la posterior reglamentación por parte del Ejecutivo.

El artículo 6 establecía los requisitos que debían cumplir los y las solicitantes para inscribirse en el Registro Nacional Público de Publicidad Oficial. Es notable, en primer lugar, la falta de previsiones para medios digitales. El artículo sostenía además que quienes desearan inscribirse debían acreditar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, laborales y de la seguridad social aunque no establecía ningún mecanismo específico de control.

Por último, el inciso j) de este artículo incorporaba un pedido de información a los/ las solicitantes:

sobre la disponibilidad y el uso de un código de ética periodística o manual de buenas prácticas, o si se ha adherido a algún protocolo voluntario, relativos a la no discriminación, protección de la infancia, la niñez y a los sectores más vulnerables y/o tratamiento de noticias referidas a toda forma de violencia de género, tanto a nivel nacional o internacional.

Si bien es loable la intención de valorar este aspecto en las presentaciones ante el Registro, el proyecto no establecía qué incidencia tendría esa información en la ponderación para el reparto. Tampoco es claro en qué términos se puede comparar el abordaje que de este punto puede hacer un medio de comunicación tradicional (por ejemplo un diario impreso que posee un código de ética) respecto de medios digitales, redes sociales o comercializadoras de espacios publicitarios.

2.2. Régimen de sanciones y el Plan Anual de Publicidad Oficial

Respecto a los contenidos que la ley preveía para este informe, si bien es acertada la inclusión de ciertos rubros como el tipo de medio, las razones de contratación de ese espacio y el acto administrativo de ejecución presupuestaria, entre otras, el proyecto

obviaba los criterios básicos que surgen de la jurisprudencia de la Corte Suprema –en particular en el caso “Río Negro”– respecto de este punto. A partir de esa referencia, el informe semestral debería contemplar la confección de un cuadro sencillo que permitiera ordenar por medio de comunicación o soporte, por campaña, por provincia y por montos. De tal modo se garantizaría el acceso al total acumulado por cada grupo de medios o comercializadores de espacios publicitarios.

2.3. Criterios para la asignación de pauta oficial y prohibiciones generales

El artículo 13 expresaba los criterios de asignación de la pauta publicitaria oficial y aquí vuelven a aparecer algunos de los problemas que señalamos anteriormente. El primer criterio que enumeraba era el “alcance del medio de comunicación o soporte en función de su circulación o audiencia, para cuya determinación se tendrán en cuenta los indicadores de referencia en cada mercado y los registros que el proveedor certifique mediante declaración jurada.”

Así redactado, no permite ponderar ni comparar diferentes dispositivos publicitarios entre sí. Las nociones de circulación o audiencia atrasan y resultan funcionales para convalidar la concentración de los fondos. ¿De qué modo se mide y compara la circulación de una radio online cuyos contenidos son redistribuidos por las redes sociales? ¿Cuál es la visibilidad de la pauta publicitaria canalizada a través de Google AdSense? ¿Es un soporte, un medio o un comercializador de publicidad? ¿O todo junto? Lo mismo vale para Facebook. Ambos ocupaban en 2016 el tercer y cuarto lugar en la distribución de pauta anual del Estado, respectivamente. ¿Cuál es el alcance de un aviso ploteado en un vehículo? ¿De un cartel en vía pública? ¿De un pop up en una aplicación móvil? Sin una clara definición y clasificación de los receptores de publicidad y sin referencias para desagregar audiencias de cada uno de ellos, no habrá criterios de asignación fiables y la ley continuará careciendo de sustento técnico.

El inciso b) del mismo artículo refería a la “pertinencia del mensaje en función de la especialización del medio de comunicación y/o soporte y en relación a la audiencia o público objetivo del mensaje”. Es correcto incorporar este punto pero requiere una definición más precisa de lo que se considera “público objetivo” según el tipo de mensaje.

El artículo 14 establecía que ninguno de los criterios contemplados podría exceder el sesenta por ciento de la valoración en una campaña, mientras que el criterio vinculado al “fomento del federalismo y de la pluralidad de voces” no debería ser inferior al veinte por ciento.

Este esquema de ponderaciones resulta una variable de extrema importancia: no tenía límites ni consideraba el cursado de modo acumulado a medios, soportes y comercializadoras en manos de un mismo grupo. El proyecto no decía nada al respecto. Tampoco el esquema de ponderación permitía saber a ciencia cierta si ese veinte por ciento representaba también el veinte por ciento del total de los fondos. Parecería que no, en la medida en que –como se dijo–, no había referencia tarifaria por centimetraje o tiempo. En suma, ¿de qué veinte por ciento hablamos? ¿Del espacio en página o tiempo a asignar en

radio o TV? ¿O del dinero efectivamente a ingresar por los medios más chicos?

Por otra parte, el mismo artículo planteaba una confusión entre federalismo y pluralismo sobre la que es necesario advertir. No por prever una estrategia publicitaria federal se estará fomentando el pluralismo. Se podría pautar en los medios de mayor audiencia en cada provincia –casi todos ellos propiedad de grupos concentrados basados en Buenos Aires– y sólo se estaría realimentando la concentración.

A la vez, el diseño de estrategias de publicidad de alcance regional y provincial debería ser un imperativo en sí mismo para un Estado federal como la Argentina. La política de fomento al pluralismo, en tanto, involucra reglas específicas que exceden al reparto de publicidad oficial. En síntesis, el proyecto confundía los objetivos de la política publicitaria con lo que podría ser una política de fomento al pluralismo y no zanjaba ese tema.

El artículo 15 fijaba “prohibiciones generales” vinculadas a la publicidad oficial. En el inciso b) establecía una exclusión para las “imágenes, voces, firmas o cualquier mensaje publicitario en el que aparezcan o sean nombrados candidatos electorales, vinculados a los sujetos comprendidos en el artículo 2º de la presente ley”. Más allá de las diferentes posiciones que puedan existir respecto a la pertinencia o no de esta regla, cabe recordar que el entonces presidente de la Nación, Mauricio Macri, vetó una disposición idéntica contenida en la ley 3391 de la CABA, cuando se desempeñaba como Jefe de Gobierno. La ley fue sancionada a fines de 2009 y en su artículo 8 incluía esta prohibición de manera expresa. Sin embargo, al momento de su publicación en el Boletín Oficial, más de la mitad de la norma (incluido el artículo en cuestión) resultó vetada.

El artículo 16 del proyecto enumeraba las publicaciones oficiales que quedaban excluidas del régimen de publicidad oficial. Entre ellas mencionaba “los avisos legales cuya publicación sea ordenada por disposición legal”. Este aspecto puede resultar controvertido porque determinadas publicaciones como las de los concursos públicos, las compras, contrataciones, licitaciones estatales o los resultados de las loterías oficiales están consideradas avisos legales y con esta previsión podrían sortear el mecanismo de asignación oficial. Estas exclusiones sumaban en conjunto un monto de dinero imposible de calcular, que hubieran sido parte de la inyección de dinero público a los medios de comunicación (o a los comercializadores), pero carecía de cualquier mecanismo de control y su ejecución no estaba consignada en los informes. El proyecto tampoco contemplaba previsiones sobre campañas publicitarias en el exterior, las cuales permanecerían también por fuera del mecanismo previsto en la ley. En este sentido, el recurso a ese tipo de campañas debería estar contemplado con un mecanismo particular y limitado su uso a fines estrictos como la promoción del turismo, la promoción de exportaciones o la repatriación de capitales. Tal como está redactado este artículo, la zona gris de las exclusiones resulta inconmensurable.

2.4. Consideraciones finales

La lectura general de este proyecto de ley deja algunas conclusiones alarmantes. En primer lugar, resulta evidente que hubiera sido una normativa imposible de aplicar sin

una reglamentación detallada. Demasiados aspectos centrales del proyecto quedaban supeditados a esa instancia. Entre ellos, como se ha dicho, la definición de la autoridad de aplicación y las reglas de medición de indicadores y tarifas, referencias ineludibles a la hora de definir la asignación de publicidad.

El texto del proyecto parece muy alejado de la realidad. A la falta de definiciones sobre las plataformas digitales, que son las que más crecieron en la recepción de fondos publicitarios en los últimos años, se suma el llamativo desconocimiento del rol de los medios tradicionales en el mercado publicitario. En la actualidad, los medios más grandes crearon espacios de cartelización para competir con Google y Facebook. Así, una empresa como RPA Media Place se propone como la primera compañía en Latinoamérica que comercializa los inventarios y audiencias de forma programática de los cinco grupos de medios más importantes de la Argentina (Telefe, Clarín, La Nación, Perfil, e Infobae). Ello equivale a decir que la publicidad oficial entre estos medios está cartelizada por un “comercializador”, como generosamente lo llama el proyecto.

Estos procesos de mayoreo se utilizan también para publicidad en correos electrónicos y cruces de bancos de datos –como el que resultó del convenio entre ANSES y la Secretaría de Comunicación Pública o la gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con los datos personales de los contribuyentes (Resolución 166– E/2016). Estos mecanismos de publicidad denominada “programática” reproducen la profecía mercantil de poner el dinero en donde hay más dinero. Esta lógica, que constituye una amenaza para el funcionamiento general de la economía en cualquier mercado, se vuelve especialmente nociva para la democracia cuando lo que está en juego es el derecho humano a la comunicación.

Los déficits señalados se combinan con la ausencia de definiciones acerca de la nacionalidad de los comercializadores y de los medios, dónde pagan sus impuestos y si generan o no fuentes de trabajo en el país. Sin dudas deberían ser temas abordados en el texto de una norma sobre publicidad oficial. Porque, si a un medio PyME el Estado le exige certificación de buena conducta fiscal y que informe si posee código de ética, al mismo tiempo que reparte grandes montos de dinero a comercializadoras extranjeras que exportan ganancias y no deben cumplir exigencias de aportes ni contribuciones de trabajadores, algo no está bien.

En suma, pareciera que el proyecto de ley que obtuvo la media sanción del Senado atrasa. Muchos no lo percibieron, otros prefirieron dejarlo atrasar.

3. Breve excursus: Los números de la distribución de la publicidad oficial

Los principales cambios en materia de asignación de publicidad oficial del Estado nacional sucedieron en 2016, al inicio del gobierno de Mauricio Macri. Esos criterios, tan arbitrarios como cualquiera de los anteriores, se mantuvieron a lo largo del período. A comienzos de 2016 el gobierno anunció que reduciría a la mitad el monto destinado a publicidad oficial en relación con la pauta 2015, algo que claramente no sucedió. El último año de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner desembolsó

\$2.333.952.115 sólo desde la cuenta de Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y el gasto total –contabilizando publicidades de ANSES, AFIP y otras empresas estatales– alcanzó los \$ 3214 millones.

El arranque del 2016 se caracterizó por un brusco recorte en los fondos distribuidos, provocando un impacto fuerte en la economía de varios medios. Algunos de ellos vieron como la sujeción a la pauta oficial anterior y el previsible recorte posterior puso en serio riesgo su supervivencia o los hizo desaparecer. Los cambios de propietarios, cierres y despidos fueron una constante a lo largo de todo el primer año de la etapa macrista. No obstante, con el correr de los meses la distribución de la pauta comenzó a regularizarse. En el primer semestre insumió apenas \$ 771.734.311, en tanto que en la segunda parte del año ascendió a \$ 1.667.893.173. Así, el final del segundo semestre arrojó que el gasto total de 2016 había trepado a \$ 2.439.627.484. Este valor formalmente representa un 104,5% respecto de la cuenta 2015 de JGM. Sin embargo, si se contabiliza la inflación del año, el gasto total quedó por debajo del ejercicio anterior alcanzando un 74,66 %. Dentro de la pauta, como ya se venía realizando, se incluyeron canjes impositivos por alrededor del 10% del total.

En la consideración general puede visualizarse que aumentó la concentración de los grupos que recibieron pauta. En 2015 los cinco que encabezaban la lista conformaban el 32,98% de la torta. En 2016 ese número aumentó al 45,45 % con un visible grado de concentración. Lo que se puede considerar una constante es la arbitrariedad en la distribución, pero con sentido político diferente³. En 2016 el podio del grupo más beneficiado fue abandonado por Veintitrés de Szpolski – Garfunkel (11,61% del total en 2015) y pasó a manos del Grupo Clarín que sumó entre todos sus medios \$ 519 millones (aumentó de 4,15% en 2015 al 21% del total en 2016). Clarín junto a La Nación quintuplicaron sus pautas (540,62% y 500,84%, respectivamente) interpretable como resultado de su claro alineamiento con el gobierno. América (Manzano Vila) e Indalo se mantuvieron entre los primeros cinco, acompañados por Telefé (Telefónica, luego Viacom desde noviembre de 2016). Mientras tanto Crónica (Grupo Olmos) se mantuvo en el sexto puesto y Página/12 se redujo a menos de la mitad (al 45,85% de lo recibido en 2015). Por su parte, el sector de medios sin fines de lucro solo recibió montos insignificantes en comparación con estas cifras.

El criterio de distribución vinculado al alcance (circulación o audiencia) planteado en la resolución 247/2016 no fue tomado en cuenta. Así, Telefé que resultaba tras varios años el canal de TV abierta más visto recibió menos pauta que su competidor Canal 13 del Grupo Clarín. Del mismo modo, algunos diarios provinciales con mayor tirada recibieron pautas inferiores a otros con menor circulación de CABA. Entre 2016 y 2019 el porcentaje de pauta oficial que recibió el Grupo Clarín osciló entre el 18 y 21 % del total.

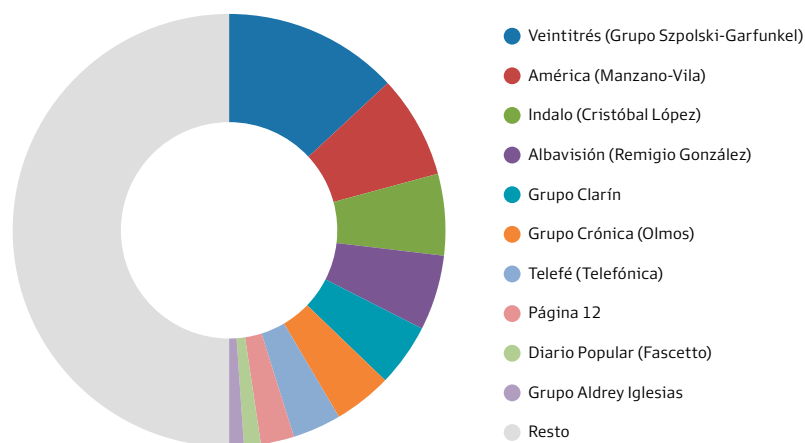
³ Para un recorrido por el panorama anterior de uso discrecional en la distribución en Nación, CABA y provincia de Buenos Aires véase Sebastián Lacunza y Federico Poore (2014).

Tabla 1. Primeros 10 receptores de pauta oficial de 2015

RECEPTORES	MONTO
Veintitrés (Grupo Szpolski-Garfunkel)	\$ 271.051.466
América (Manzano-Vila)	\$ 159.258.338
Indalo (Cristóbal López)	\$ 126.039.111
Albavisión (Remigio González)	\$ 116.419.585
Grupo Clarín	\$ 96.978.621
Grupo Crónica (Olmos)	\$ 89.981.405
Telefé (Telefónica)	\$ 74.999.009
Página 12	\$ 51.676.127
Diario Popular (Fascetto)	\$ 25.977.798
Grupo Aldrey Iglesias	\$ 22.689.824
Resto	\$ 1.035.071.284
TOTAL	\$ 2.333.952.115

Fuente: Elaboración propia en base a datos de JGM, Espada y Marino (2020) y Crettaz (2017).

Gráfico 1. Primeros 10 receptores de pauta oficial de 2015



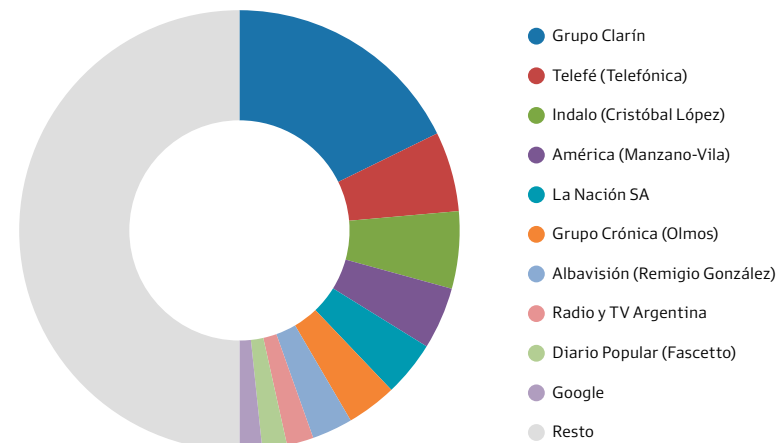
Fuente: Elaboración propia en base a datos de JGM, Espada y Marino (2020) y Crettaz (2017).

Tabla 2. Primeros 10 receptores de pauta oficial de 2016

RECEPTORES	MONTO
Grupo Clarín	\$ 519.389.472
Telefé (Telefónica)	\$ 171.535.146
Indalo (Cristóbal López)	\$ 165.924.793
América (Manzano-Vila)	\$ 133.455.580
La Nación SA	\$ 118.738.384
Grupo Crónica (Olmos)	\$ 107.906.268
Albavisión (Remigio González)	\$ 87.548.343
Radio y TV Argentina	\$ 57.491.995
Diario Popular (Fascetto)	\$ 53.202.722
Google	\$ 48.572.989
Resto	\$ 1.463.765.692
TOTAL	\$ 2.439.627.484

Fuente: Elaboración propia en base a datos de JGM, Espada y Marino (2020) y Crettaz (2017).

Gráfico 2. Primeros 10 receptores de pauta oficial de 2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos de JGM, Espada y Marino (2020) y Crettaz (2017).

También emergió la asignación de fondos a productoras o portales de internet de figuras del periodismo. En muchos casos hacia sitios de internet carentes de visitas. Entre otros se destacan Luis Novaresio, Marcelo Longobardi, Ari Paluch o Luis Majul⁴. Una práctica que ya se venía llevando a cabo en el gobierno de la Ciudad Autónoma⁵.

La otra novedad de 2016 fue la incorporación de nuevos beneficiados del reparto de pauta oficial, como fueron Google y Facebook. El primero pasó de cero a 48 millones pesos. El segundo, lo siguió con 33,6 millones.

Los años siguientes, la pauta nacional decreció en poco más de un 10% de 2016 a 2017 y tuvo una caída pronunciada de casi un 40% de 2017 a 2018, permaneciendo casi en los mismos valores de 2018 a 2019, aunque fuertemente concentrada en la primera mitad de este último año electoral. Si, por otra parte, se considera la pauta oficial de las 5 principales jurisdicciones (Nación, CABA, PBA, Córdoba y Santa Fe) se puede observar que hubo variaciones en el periodo con un crecimiento del 8,58% de 2016 al 2017, una reducción del 19,97% de 2017 a 2018 y un crecimiento de un 2,98% de 2018 a 2019 (Espada y Marino, 2020).

En cuanto al promedio de asignación de pauta para los 5 primeros grupos mediáticos en esas mismas jurisdicciones, durante todo el periodo 2016-2019 se mantuvo en el primer lugar Clarín con un 14,95%, seguido Viacom con el 7,22%, América con el 4,25%, luego Indalo con el 2,76% y finalmente Prisa con el 2,19% (Idem).

4. Conclusiones

El debate en torno a esta iniciativa volvió a traer a la discusión pública los múltiples factores que intervienen en las relaciones económicas entre el Estado y los medios de comunicación. En ese contexto se destacó la falta de una política específica de fomento al pluralismo y la diversidad mediática. Sin dudas, es necesario propulsar iniciativas en tal sentido como existen en muchos lugares del mundo. Es el caso de Australia, el Reino Unido, Canadá, Sudáfrica, Irlanda, Francia y España, entre otros. El aporte de parte del Estado también se puede traducir en beneficios impositivos y/o apoyo a la compra de equipamiento. Las experiencias demuestran que no es sencillo. Debe considerarse el sostén de los medios existentes, pero también el impulso a los emergentes. Los fondos aportados por el Estado no deben superar ciertos umbrales, el proceso de selección debe ser participativo y con involucramiento de los y las interesados/as.

Es indiscutible la necesidad de regulación de la pauta oficial y está claro que esa necesidad atraviesa a todos los poderes del Estado, a todos los niveles de gobierno y a todas las tipologías de medios de comunicación. También a los demás soportes de los mensajes aunque no sean medios, por donde circulan cada vez más contenidos y mucho dinero. Sin embargo, la remanida y justificada identificación de manejos arbitrarios por parte de diferentes gobiernos no encuentra en el proyecto de ley tratado en

⁴ Véase "El boliche de Majul", en El Disenso, 27 de mayo de 2017, disponible en: <http://www.eldisenso.com/politica/el-boliche-de-majul>

⁵ Véase "Macri otorgó pauta publicitaria a medios que no existen", en La Jornada, 1 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.diariojornada.com.ar/173445/politica/pauta_de_macri/

2016 un correlato en propuestas suficientemente progresivas que supongan soluciones sustentables. Es necesario avanzar en el diseño de una norma que sienta las bases para una política pública transparente, tecnológicamente neutra y, sobre todo, más equitativa. De lo contrario, corremos el riesgo de cristalizar el actual statu quo y profundizar sus inequidades.

Fuentes consultadas

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) (1997). Emisiones Platenses S.A. s/ acción de amparo, 12 de junio. Recuperado el 15 de enero de 2017 de: <http://falloscsn.blogspot.com/2006/10/emisiones-platenses-1997.html>

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) (2007). Editorial Río Negro S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción de amparo, 5 de septiembre. Recuperado el 20 de marzo de 2017 de: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-editorial-rio-negro-sa-neuquen-provincia-accion-amparo-fa07000146-2007-09-05/123456789-641-0007-00ts-eupmocsollaf>

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) (2011). Editorial Perfil S.A. y otro c/ E.N. –Jefatura de Gabinete de Ministros– SMC s/ amparo ley 16.986, 2 de marzo. Recuperado el 20 de marzo de 2016 de: <http://www.cij.gov.ar/nota-12394-La-Corte-Suprema-declar-la-constitucionalidadde-la-Ley-de-Medios.html>

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) (2013). Grupo Clarín SA y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción meramente declarativa, 29 de octubre. Recuperado el 15 de enero de 2017 de: <https://www.cij.gov.ar/nota-12394-La-Corte-Suprema-declar-la-constitucionalidadde-la-Ley-de-Medios.html>

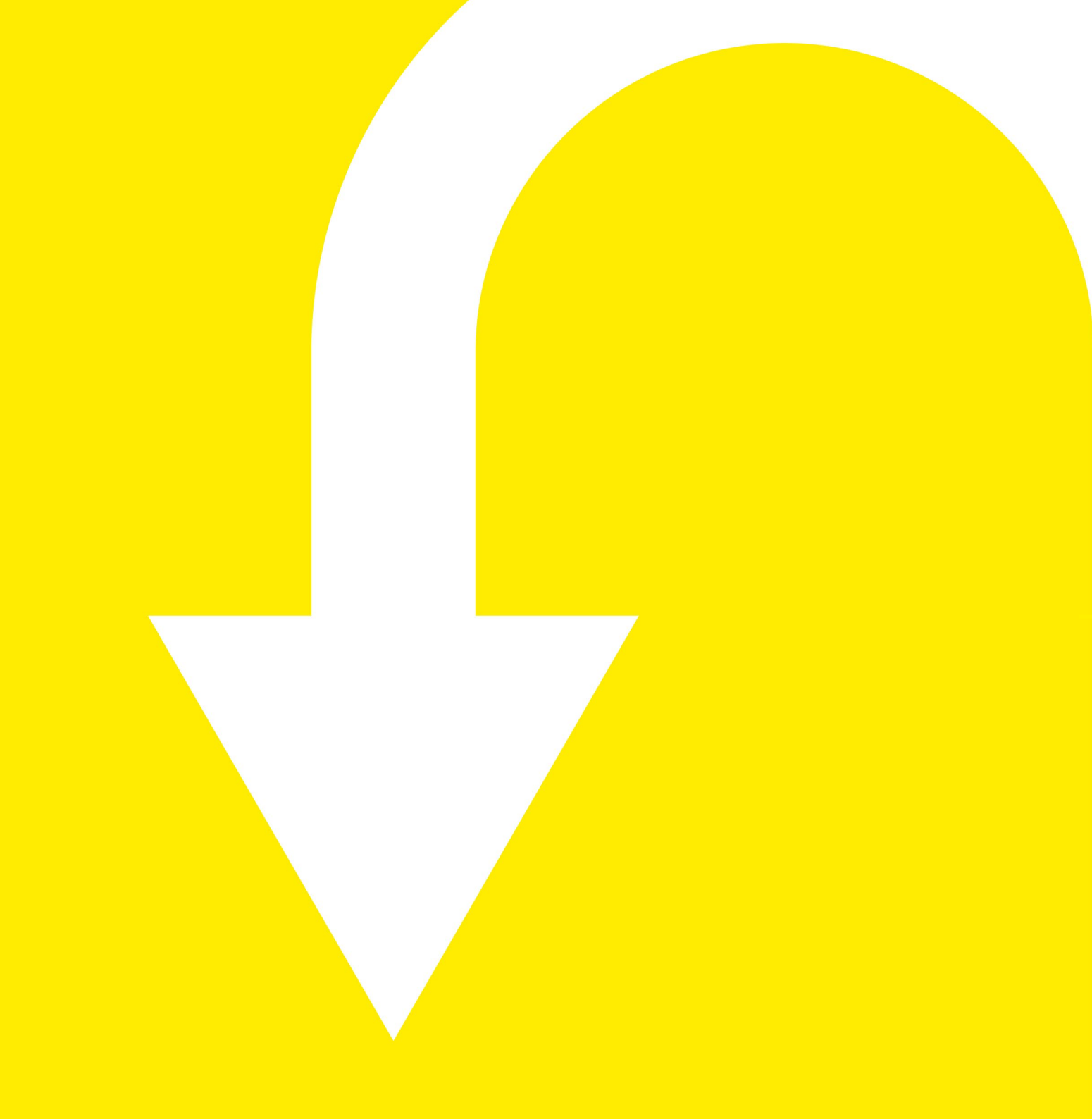
Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) (2014). Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c/ Estado Nacional –JGM – SMC s/ amparo ley 16.986, 11 de febrero. Recuperado el 15 de enero de 2017 de: <https://www.cij.gov.ar/nota-12889-La-Corte-orden-incluir-a-Canal-13-en-el-reparto-de-la-publicidad-oficial.html>

Crettaz, J. (2017, 16 de enero). "El reparto de la publicidad oficial ya se diferencia de la era kirchnerista", diario La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-reparto-de-la-publicidad-oficial-ya-se-diferencia-de-la-era-kirchnerista-nid1976157/>

Espada, A. y Marino, S. (2020, 7 febrero). "Pauta oficial: radiografía de una distribución discrecional y electoralista", diario Tiempo Argentino. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/pauta-oficial-radiografia-de-una-distribucion-discrecional-y-electoralista>

Lacunza, S. y Poore, F. (2014, 30 de mayo). "Las tinieblas de la publicidad oficial", diario *Ámbito financiero*. Disponible en: <https://www.ambito.com/edicion-impresa/las-tinieblas-la-publicidad-oficial-n3843175>

RELE (2012). Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. Recuperado el 15 de enero de 2017 de: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/PUBLICIDAD%20OFICIAL%202012%20O5%2007.pdf>



CAPÍTULO 10

**El proyecto que fue ley:
el derecho de acceso a la
información pública sin
perspectiva social**

El proyecto que fue ley: el derecho de acceso a la información pública sin perspectiva social

El objetivo del presente trabajo es reponer el proceso de sanción de la Ley 27 275 de Derecho de Acceso a la Información Pública. En un primer apartado se describirán las diferentes instancias en las cuales diversos proyectos de ley perdieron estado parlamentario. A continuación, se expondrán los rasgos principales de la regulación que introdujo el Decreto 1172 de Acceso a la Información Pública y se presentará, asimismo, una descripción de tres fallos relevantes de la Corte Suprema de Justicia en relación con la implementación de la norma mencionada.

Para concluir, se mencionarán los argumentos de las intervenciones realizadas en el debate que tuvo lugar en el Congreso de la Nación para la sanción de la Ley 27 275 y se realizarán observaciones sobre su texto normativo.

Antecedentes

La histórica demanda por la sanción de una ley que garantizara el acceso universal a la información del Estado y de otros actores relacionados directamente con éste, tuvo su origen en la década de los 90. Desde aquel momento fueron presentados más de veinte proyectos en el Congreso de la Nación. Sin embargo, ninguno logró obtener sanción por parte de ambas cámaras. Así es que en el Parlamento solamente se llegaron a discutir tres iniciativas, pero recién en la última instancia se logró sancionar la ley.

La primera oportunidad tuvo su inicio en una propuesta elaborada por la Oficina Anticorrupción, organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la cual, junto con diversas organizaciones de la sociedad civil y a partir de una estrategia estatal de “estrechar vínculos con los tomadores de decisión” coordinó acciones conjuntas con el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (Acosta, 2016). En marzo de 2002 el anteproyecto que destacaba la crisis institucional que atravesaba la sociedad argentina, ingresó a la Cámara de Diputados con la firma del entonces presidente Eduardo Duhalde, el Jefe de Gabinete de Ministros, Jorge Capitanich, y el Ministro de Justicia Jorge Vanossi. Una vez recibido, el expediente fue girado a las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Libertad de Expresión.

En el mes de mayo de 2003 la iniciativa fue votada en una sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, cuando se consideró el proyecto del Ejecutivo y los presentados por los diputados y diputadas Molinari Romero, Carrió, Garré y Correa (J.). El dictamen¹ de las comisiones implicadas fue enviado a Senadores para ser discutido en las Comi-

¹ Se puede acceder al texto del dictamen en: <http://www4.diputados.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-120/120-886.pdf> (Recuperado 4 de enero de 2016)

siones de Asuntos Constitucionales; de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión; de Asuntos Administrativos y Municipales y de Defensa Nacional, las cuales aprobaron su dictamen en noviembre de 2004, introduciendo modificaciones al proyecto de origen, el que finalmente fue tratado en el recinto en la sesión ordinaria del 1° de diciembre de 2004. Día en el que, luego de un fuerte intercambio entre legisladores y legisladoras de diferentes bloques, se procedió al sistema de votación por capítulos que derivó en el regreso del proyecto a la Cámara de Diputados, donde no fue tratado nuevamente.

A su vez, en 2010, el proceso de discusión se inició nuevamente en el Senado, a partir de la propuesta de Samuel Cabanchik. Este proyecto obtuvo media sanción en su Cámara de origen, pero no fue aprobado en la cámara baja, de modo que perdió estado parlamentario hacia fines de 2012, posiblemente, por la falta de acciones coordinadas al interior del entonces bloque oficialista (CELS, 2013).

Fue recién en 2016, durante el primer año de mandato de Mauricio Macri como presidente, que la iniciativa se convirtió en ley.

El Decreto 1172

La asunción de Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003 estuvo atravesada por una fuerte crisis política e institucional, que requirió de una mejora en los mecanismos de representación, lo que se vio reflejado en una tríada de políticas implementadas por el Ejecutivo durante 2003: por un lado el Decreto 222², que dictaminó acerca del procedimiento participativo para el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Por otro, el Decreto 588³, que estableció los mecanismos de similares características para la elección del Procurador General y del Defensor General de la Nación. Y, por último, el Decreto 1172⁴ de Acceso a la Información Pública, que fue producto de la colaboración recíproca entre la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia (dependiente de la Jefatura de Gabinete) y la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, junto con los aportes de la sociedad civil, en cuya representación se destacaron particularmente la Mesa de Reforma Política de Diálogo Argentino⁵ y el Foro Social para la Transparen-

2 Se puede acceder al texto completo de la norma en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-222-2003-86247> (Recuperado 24 de mayo de 2020)

3 Se puede acceder al texto completo de la norma en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-588-2003-87634> (Recuperado 24 de mayo de 2020)

4 Se puede acceder al texto completo de la norma en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1172-2003-90763/normas-modifican> (Recuperado 24 de mayo de 2020)

5 El Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dio comienzo en 2001 a lo que se denominó Mesa de Diálogo Argentino, como una instancia de concertación entre “las fuerzas políticas, económicas y sociales de la Argentina” (PNUD, 2004: 3). Las primeras iniciativas para la organización de los encuentros surgieron durante los momentos previos a la crisis de aquel año. La consistencia de este espacio tuvo lugar recién en enero de 2002, luego de la convocatoria del gobierno de Eduardo Duhalde y de la orientación del PNUD sobre el proceso de concertación. Al mismo tiempo, la Iglesia Católica ofrecía el espacio físico para los encuentros. Durante una primera etapa, que transcurrió hasta el mes de julio de 2002, se conformaron las llamadas “mesas sectoriales” con el fin de “alcanzar un conjunto de acuerdos básicos a fin de atender a las prioridades impuestas por la emergencia y desarrollar consensos sobre las políticas públicas de mediano plazo” (PNUD, 2004: 3). Fue en la Mesa de Reforma Política en la cual surgió la necesidad de garantizar el acceso a la información pública y este hecho fue de relevancia debido a que era la primera vez que en un ámbito intersectorial se identificaba plenamente a este derecho. La siguiente etapa de Diálogo Argentino fue de agosto a abril de 2003 y se caracterizó por el liderazgo del espacio por parte de la sociedad civil, con la participación del

cia⁶. El Decreto 1172, además de establecer las pautas para la solicitud de información para el Poder Ejecutivo Nacional, creó distintas herramientas para la promoción de la participación pública y la transparencia de la gestión de gobierno como los reglamentos de audiencias públicas, de la publicidad de la gestión de intereses, de la elaboración participativa de normas y de las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos.

La norma determinó en su artículo VI, asimismo, la obligación estatal de proveer el “acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica”.

En lo que se refiere específicamente al acceso a la información pública, el texto normativo es, a grandes rasgos, respetuoso de los estándares internacionales de derechos humanos. Aunque se puede observar que no cumple con el concepto de información de oficio o información proactiva (por el cual los organismos deben publicar la información sin aguardar por una consulta) y que en lo relacionado a las excepciones, estas se configuran bajo un criterio discrecional, ya que los sujetos obligados de proveer la información – “organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional” (artículo II del anexo VII)– tienen permitido “exceptuarse de proveer la información requerida cuando una Ley o Decreto así lo establezca” o en caso que fuesen configurados los supuestos que determina la norma. De este modo, el gobernante tiene a su alcance la posibilidad de limitar el acceso a cierto tipo de información.

Por último, en relación a la autoridad de aplicación, el decreto le asigna ese rol a la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y determina a la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos como organismo de control. Al respecto, la falta de intervención de un organismo autónomo y autárquico trajo aparejada, durante los años que duró su aplicación, la dificultad de determinar criterios unificados para toda la Administración Pública en el otorgamiento de la información. Aún así, el decreto ha servido como una herramienta de importancia para el ejercicio del derecho en cuestión y, a su vez, la judicialización de aquellos casos en que no se ha obtenido la información requerida ha ocasionado que el tema ingresara en la agenda de la Justicia. Al respecto, la Corte Suprema de la Nación se ha expedido en ciertos casos relevantes como el de la Asociación Derechos Civiles con PAMI, el de CIPPEC con el Ministerio de Desarrollo Social y el del legislador Rubén Giustiniani con la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

sector religioso, las organizaciones no gubernamentales, representantes de entidades empresariales y sindicatos. La tercera etapa transcurrió desde mayo de 2003 hasta finales de 2004, con la consolidación del gobierno de Néstor Kirchner.

6 El Foro Social para la Transparencia tuvo como fin “potenciar el trabajo en red de las organizaciones sociales, desarrollar propuestas de políticas públicas que sirvan al mejoramiento de la calidad institucional y promover una participación ciudadana más activa” y estuvo conformado por las siguientes organizaciones Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Desarrollo, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, FAVIM, Fundación Compromiso Ciudadano y Poder Ciudadano, entre otras. Fuente: “Guía para la Transparencia” (Disponible en <https://desocultar.files.wordpress.com/2010/04/guia-ciudadana.pdf>, recuperado 27 de enero de 2017).

En la causa iniciada por la Asociación Derechos Civiles, la Corte emitió su fallo en diciembre de 2012, el cual se constituyó en el primero en la materia. En el mismo, el máximo tribunal reconoció “los fundamentos constitucionales de este derecho” y su alcance a todas las instancias del “poder público” (CELS, 2013). El caso se promovió a partir de una acción de amparo contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados Pensionados, por su negativa a brindar lo referente a la información sobre el presupuesto destinado a publicidad oficial durante el año 2009, específicamente:

la inversión publicitaria de dicha institución correspondiente a los meses de mayo junio de 2009 detallada según el rubro (medios gráficos, radiales, televisivos, cinematográficos, sitios de internet vía pública) medio de comunicación, productora programa al cuál fue asignada; el tipo de campaña al cual corresponde la pauta asignada en cada caso la indicación de la agencia de publicidad intermedio a través de la cual se procedió contratar espacios en los medios (CSJN, 2012)

El caso llegó a la Corte porque la entidad que gestiona al PAMI (Programa de Atención Médica Integral a cargo del Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados) realizó un recurso extraordinario, debido a que las instancias anteriores fallaron en su contra. Su principal argumento para no brindar información era que el organismo no estaba alcanzado por el Decreto 1172 por ser un ente público no estatal (CELS, 2013). Pero, luego de una audiencia convocada por el máximo tribunal en noviembre de 2012, este concluyó que debido a “las especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados [en la gestión del PAMI], la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática” (CSJN, 2012).

Por otra parte, la causa originada por CIPPEC tuvo su origen en un pedido de información que había realizado esta organización ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), con el fin de solicitar los datos referentes a las transferencias realizadas a personas físicas y a organizaciones sin fines de lucro durante los años 2006 y 2007, para conocer los padrones de “las transferencias tramitadas y los subsidios otorgados, como así también su alcance territorial” (CSJN, 2014).

El pedido fue denegado por el Ministerio, quien adujo que la información solicitada se enmarcaba en lo que la Ley 25 326 de Protección de los Datos Personales define como información sensible. A partir de esa denegatoria, CIPPEC presentó una acción de amparo, que en primera instancia fue rechazada y luego fue admitida por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, bajo el argumento de que los datos personales (a diferencia de aquellos denominados como sensibles) no requieren consentimiento para su publicación “cuando la información se refiera a listados cuyo contenido se limite a nombre, documento nacional de identidad, identificación tributaria o previsional, ocupación, fecha de nacimiento y domicilio” (CSJN, 2014).

Luego, a partir de un recurso extraordinario interpuesto por el MDS -y que fuera

aceptado parcialmente- la causa llegó a manos de la Corte Suprema, la cual publicó, en marzo de 2014, su decisión de ordenarle al Ministerio difundiera “el modo en que ejecuta el presupuesto público asignado por el Congreso de la Nación” en lo relacionado a los programas consultados (CSJN, 2014).

El último caso referenciado es el que fuera iniciado por el Senador Giustiniani a partir de la negativa que le manifestó la empresa YPF de brindarle “una copia íntegra del acuerdo de proyecto de inversión que la sociedad había suscripto con Chevron Corporation para la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la Provincia del Neuquén” (CSJN, 2015).

La Justicia decidió fallar en contra del legislador tanto en la primera como en la segunda instancia, aduciendo que el caso se enmarcaba en las excepciones previstas por el Decreto 1172 en su Anexo VII. El recurso extraordinario interpuesto por Giustiniani fue resuelto en noviembre de 2015 y en su fallo, la Corte Suprema consideró que la empresa YPF formaba parte de los sujetos alcanzados por la norma, debido a que realiza “importantes y trascendentes actividades en las que se encuentra comprometido el interés público” e interpretó que no se encuentra una justificación para impedir la difusión de la información como si esta pudiera “afectar el desarrollo de los contratos petroleros”, por lo cual ordenó su publicación (CII, 2015).

El debate parlamentario

Desde la sanción del Decreto 1172, las organizaciones de la sociedad civil tomaron un rol protagónico en el monitoreo de la implementación de la norma, acción que llevaron adelante focalizándose especialmente en las cuestiones relacionadas con la “transparencia gubernamental” y dejando de lado todo accionar vinculado a la “construcción colectiva” del ejercicio del derecho de acceso a la información pública (Acosta, 2016). Esta tendencia tuvo continuidad durante 2016, en el proceso de discusión de los distintos proyectos de ley que obtuvieron tratamiento en sendas cámaras.

En 2015 el debate tuvo su inicio en el Congreso a partir de una propuesta del Poder Ejecutivo Nacional, a los pocos meses de asumir el gobierno de la Alianza Cambiemos. En su campaña, Mauricio Macri⁷, había incluido la cuestión en su plataforma electoral, y proponía “seguir promoviendo” una ley nacional de acceso a la información pública, que relacionaba discursivamente con “la rendición de cuentas” y la “ética pública”.

La concepción que se imponía acerca del derecho mencionado se alejaba de la promoción de la participación social (especialmente de aquellos actores sociales más vulnerables, que precisan interactuar con el Estado para plantear sus demandas específicas) y que postula que el acceso a la información debería existir solamente como un modo de control el erario público.

Una vez en el poder y durante el proceso de elaboración del anteproyecto, el gobierno invitó a participar a varias organizaciones de la sociedad civil a diversas actividades,

⁷ La plataforma electoral para la Presidencia de Mauricio Macri se encuentra disponible en <http://pro.com.ar/plataforma%20electoral/> (Recuperado 3 de febrero de 2017).

pero en una convocatoria que duró solamente hasta el momento de la redacción del proyecto (Acosta, 2016). Luego, este sector no tuvo injerencia y fue recién durante los encuentros en el Congreso que reconocidas ONGs como Directorio Legislativo, CELS, CIPPEC, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Poder Ciudadano y ADC, pudieron presentar sus opiniones sobre la propuesta normativa.

La primera audiencia fue convocada por la Comisión de Asuntos Constitucionales para el día 19 de abril de 2016. La reunión, en la que intervinieron más de veinte organizaciones y especialistas en la materia⁸, contó con la presencia de legisladores y legisladoras de diferentes bancadas.

En las exposiciones, se destacaron las observaciones en torno a las excepciones previstas para el otorgamiento de información que establecían tanto el proyecto del Ejecutivo como el resto de los proyectos⁹. Al respecto Amnistía Internacional sostuvo que “es preciso jerarquizar la norma de acceso a la información pública, en el sentido de que debe establecerse su prevalencia por sobre cualquier otra legislación, en casos de inconsistencia o conflicto”.

También se expidieron sobre el mismo tema el CELS y la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires, cuyos representantes intervinieron con una postura semejante. En el documento elaborado por la Dirección de la Carrera mencionada, se sostenía que las excepciones “no deberán aplicarse en casos de graves violaciones de derechos humanos o delitos contra la humanidad”, tal cual como fuera expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos “en el caso Gomes Lund, y en el parágrafo 44 de la Ley Modelo” (en referencia a la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública¹⁰, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 2010).

8 Entre los participantes se encontraron Néstor Baragli (director de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción y la subdirectora, Laura Geler), Mora Kantor (asesora de la diputada Laura Alonso), Manuel Terrádez (subsecretario de Reforma política del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires), Mercedes Joury (directora de Reforma Política del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires) Lucía Blotta, (directora de Programación y Control de la misma repartición), Rudi Borrmann (subsecretario de Innovación Pública y Gobierno Abierto de Presidencia de la Nación), Marcela Basterra y María Capatti (por la Fundación REAL), Hernán Charosky (subsecretario de Reforma Política y Asuntos Legislativos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), Agustín Allende (integrante de la Asociación Civil para la Construcción de un Gobierno Abierto), Paula Vargas (coordinadora del Programa de Derecho de Internet y Tecnología de las Comunicaciones – UDESA), Celeste Box (de la Universidad Nacional de La Plata), Pablo Secchi (director ejecutivo de Poder Ciudadano), Agustina Del Campo (directora del Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información – CELE), Andrés D'Alessandro (director ejecutivo de la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas), Yamila García, Martín Sziszlican y Guido López (representantes de la Fundación Conocimiento Abierto), Renzo Levin (codirector de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia), Martín Becerra (por la Universidad Nacional de Quilmes, UBA y CONICET), Gustavo Rinaldi y Guillermo H. Marchesi (de la Fundación Exploterra), Angélica Peralta y Romina Colman (representantes de La Nación Data), Beatriz Busaniche (por la Fundación Vía Libre), Mariela Belski y Paola García Rey (en representación de Amnistía Internacional), María Salvatore y Natalia Aquilino, (por CIPPEC), Diego de Charras (director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA e integrante de la Coalición por una Comunicación Democrática), María Baron (por la Fundación Directorio Legislativo), Carlos Fernando Rozen (presidente de la Asociación Argentina de Ética y Compliance) e Ignacio Boulín (del Centro Latinoamericano de Derechos Humanos). Fuente: Parlamentario.com, disponible en <http://www.parlamentario.com/noticia-91013.html> (recuperado 6 de febrero de 2017)

9 Según el orden del día N° 23 de las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, los proyectos que también fueron debatidos junto con el del Poder Ejecutivo Nacional, habían sido elaborados por los y las legisladores: “Alonso; Maldonado; Martínez, (O.A.); Banfi, Echegaray; Riccardo, Torroba, Alfonsín, Carrizo, (A.C.); D'Agostino, Negri, Nanni, Monfort, Hernández, Basse, Barletta y Borsani; Bianchi; Conti, Gaillard, Ferreyra y Soria; Carrió, Martínez Villada, Sánchez y Terada; Stolbizer; Camaño; Petri; Marcucci; Tomas, Gioja y Castro; Bossio, Kosiner, Tentor y Rubin; Caviglia y Giustozzi, y Troiano”.

10 Más información sobre la Ley Modelo Interamericana disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp (Recuperado 24 de mayo de 2020)

Por otra parte, la Asociación Civil para la Construcción de un Gobierno Abierto¹¹ sostuvo la necesidad de que la normativa previera la posibilidad de “realizar un requerimiento de información”, tal como lo postula la Ley Modelo, con el fin de asegurar el anonimato de “periodistas, activistas, artistas y miembros de grupos humanos especialmente vulnerables” y del sector académico, para aquellos casos en que “tengan que investigar sobre temas sensibles o a grupos asociados a actividad criminal”.

Con respecto al organismo de aplicación y al de “cooperación técnica”, fueron expuestas en la audiencia diversas consideraciones con respecto a la Agencia de Acceso a la Información Pública y al Consejo Federal para la Transparencia. En relación con los mecanismos de nombramiento del director de la Agencia, varios actores observaron como problemática la propuesta que establecía que el Ejecutivo tuviera la potestad exclusiva de nombrar y remover a su director, debido a que la participación pública en esa instancia no sería vinculante.

También se solicitó que el cargo de la máxima autoridad de la Agencia revistiera el título de secretario en lugar de subsecretario, tal como postulaba el proyecto del Ejecutivo.

Vale destacar que la Carrera de Comunicación de la UBA fue el único actor en exponer la importancia de la difusión del acceso a la información pública entre la población, como requisito indispensable para la plena garantía de este derecho. Al respecto, el proyecto elaborado por el Ejecutivo sólo consideraba entre las obligaciones y competencias de la Agencia “proveer un canal de comunicación con la ciudadanía con el objeto de prestar asesoramiento sobre las solicitudes de información pública y, en particular, colaborando en el direccionamiento del pedido y refinamiento de la búsqueda” (artículo 241 inc. f), lo cual no resultaba preciso, ni suficiente.

Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de la Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera como primordial que los organismos de aplicación de leyes de este tipo implementen “campañas sistemáticas para divulgar entre el público en general la existencia y los modos de ejercicio del derecho de acceso a la información” (CIDH, 2014: p. 4)).

Posteriormente, el 18 de mayo, por 229 votos a favor y 4 en contra, obtuvo media sanción en Diputados el proyecto que incorporó algunos de los planteos expuestos en la audiencia pública, como por ejemplo, que las excepciones no resulten aplicables “en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad”, la elevación del rango de subsecretario a secretario para el director de la Agencia, y la intervención de una comisión bicameral del Congreso de la Nación para la remoción de esa autoridad.

En su paso por la Cámara Alta, junto al proyecto con media sanción fueron discutidas otras propuestas, elaborados por los senadores y senadoras Juan Manuel Irrazabal, Fernando Solanas, Juan Manuel Abal Medina, Norma Morandini, Rozas, María Magdalena Odarda, Juan Mario Pais (y otros), Daniel Pérsico, Luis Petcoff Naidenoff, Juan Carlos Marino y Silvia Giacoppo.

11 Informe presentado ante la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Los días 14 y 28 de junio, y el 23 de agosto, se realizaron en encuentros organizados por las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y Asuntos Penales y de Presupuesto y Hacienda del Senado, en las cuales diferentes especialistas y representantes de organizaciones no gubernamentales y de derechos humanos¹² dieron a conocer sus observaciones.

Las exposiciones en los encuentros giraron, en su gran mayoría, en torno a la formulación de las excepciones (especialmente en la distinción entre información personal e información sensible), y en la necesidad en que fueran consideradas como obligadas a proveer información las sociedades que cotizan en bolsa. Asimismo, se discutió sobre los tiempos de caducidad para la información reservada, acerca de lo cual Damián Loreti¹³ expresó que debía establecerse por ley un plazo razonable.

Los distintos oradores también insistieron (al igual que había sucedido en Diputados) en la conveniencia de mantener el lapso de 10 días para que los sujetos obligados respondieran los pedidos de información (tal como lo establece el Decreto 1172/03) y no los 15 días que determinaba el proyecto en revisión.

Por otra parte, Analía Elíades¹³ propuso “generar una cultura de acceso a la información pública”, tanto en los tres poderes del Estado como “en quienes requieren la información”. Esta observación se complementó con la propuesta de CIPPEC y del Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE), de crear un sistema de gestión de la información, con el fin de facilitar la preservación y la ubicación de la información.

En relación con el diseño institucional, Eduardo Barcesat¹⁴ sostuvo que la Agencia de Acceso a la Información Pública, en caso de depender de un solo poder de la Nación, debería hacerlo del Legislativo “porque es el que representa en mayor y mejor medida la pluralidad de voces y de opiniones”. Con respecto a la composición de este organismo, la Carrera de Comunicación de la UBA¹⁵ propuso, en base a las recomendaciones establecidas por la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la OEA, que su gestión no

12 A diferencia de lo ocurrido en Diputados, al tratarse una reunión plenaria de las Comisiones, y no de una audiencia pública, era necesario contar con la invitación de un senador o senadora para intervenir. Al encuentro del 14 de junio asistieron Renzo Lavín (codirector de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia), Guillermo Scheibler (juez en lo Contencioso Administrativo Tributario y profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Buenos Aires), Eduardo Barcesat (abogado constitucionalista), Manuel Garrido (director del Centro de Estudios Anticorrupción de la Universidad de San Andrés), Marcela Basterra (abogada constitucionalista y profesora de la Universidad de Buenos Aires), Georgina Giraldi (vicepresidenta del Colegio de Farmacéuticos de Córdoba), Eugenia Braguinsky (directora de Acceso a la Información Pública de la UBA), Analía Elíades (especialista en Derechos Humanos). Mientras que el día 28 expusieron Maia Levy Daniel (por el Centro de Estudios de Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Universidad de Palermo), Leah Tandeter (directora del Área Política y Justicia Internacional de Amnistía Internacional Argentina), Germán Emanuele (por Poder Ciudadano), Diego Morales (del Centro de Estudio Legales y Sociales), Paula Vargas de Brea (especialista en derecho y tecnología) y José Lucas Magioncalda (por Ciudadanos Libres). Finalmente, el 23 de agosto tomaron la palabra Andrés Napoli (director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales), María Barón (directora Ejecutiva de la ONG Directorio Legislativo), Oscar Oszlak (investigador superior del CONICET), Martín Becerra (investigador independiente del CONICET), Agustín Allende (director de la Asociación Civil para la Construcción de un Gobierno Abierto), Damián Loreti (profesor titular de la UBA), Yamila García (directora ejecutiva de la Fundación Conocimiento Abierto Argentino), Torcuato Sozio (por la Asociación de Derechos Civiles), Diego de Charras (director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA) y Graciana Peñafoort (especialista en Derecho a la Comunicación).

13 La versión taquigráfica del plenario de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y Asuntos Penales y de Presupuesto y Hacienda del 14 de junio de 2017 se encuentra disponible en: <https://www.senado.gov.ar/upload/18482.pdf> (Recuperado 24 de mayo de 2020)

14 Íbid.

15 La versión taquigráfica del plenario de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y Asuntos Penales y de Presupuesto y Hacienda del 23 de agosto de 2017 se encuentra disponible en: <https://www.senado.gov.ar/upload/19300.pdf> (Recuperado 24 de mayo de 2020)

fuera unipersonal sino que se conformara por cinco miembros: “uno por cada poder del Estado, uno por la sociedad civil y uno proveniente del sector académico”.

A su vez, y con respecto al Consejo Federal para la Transparencia, el CELS¹⁶ también expresó la necesidad de diversificar su composición de un representante por provincia, con la presencia de otros actores “vinculados con la producción de conocimiento como el CONICET y el INDEC”. De modo que el Consejo tuviera “un mecanismo de diálogo con la autoridad de aplicación, que pueda generar algunos estándares mínimos de producción de información”. En el mismo sentido, Damián Loreti¹⁷ planteó la necesidad de obtener la “representación pública” en este organismo.

Los cambios introducidos al proyecto fueron aprobados por el Senado en su sesión ordinaria del 7 de septiembre. Estos se refirieron, por un lado, al artículo 8, en el cual se eliminaron de las excepciones previstas a las sociedades anónimas “sujetas al régimen de oferta pública”, y, por otro, se excluyó el requisito de no haber desempeñado cargos electivos o partidarios en los últimos cinco años para el Director de la Agencia, cuya designación, a su vez, sería realizada por el Ejecutivo a través de un acuerdo con el Senado. Luego de estas modificaciones la propuesta legislativa regresó a Diputados, donde las reformas fueron rechazadas, sancionándose de este modo la ley 27 275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, el 14 de septiembre.

El proyecto que fue ley

Los largos años de demanda de la sociedad civil hacia el Estado por una ley que superara los límites del Decreto 1172 fue resuelta de un modo particular. Como se ha mencionado, las organizaciones no fueron convocadas durante la redacción del proyecto presentado por el Ejecutivo. Tampoco fueron invitados a participar en el diseño de la norma las y los representantes del Ministerio Público Fiscal ni del Ministerio Público de la Defensa, entre otros sujetos obligados, lo cual hubiera podido evitar inconvenientes e incompatibilidades en su implementación.

En lo que respecta a la Agencia de Acceso a la Información Pública y al Consejo Federal para la Transparencia, la falta de consideración entre sus funciones de la comunicación desde una perspectiva amplia (no solo desde su conceptualización como “un canal” que podría limitarse a una página web o a una línea de atención telefónica), permite conjeturar que las políticas de difusión diseñadas tendrían un alcance limitado.

Por otra parte, la composición unipersonal de la Agencia y la ausencia del sector científico en la integración del Consejo, permiten observar que no fue establecida por ley la obligación de incorporar referentes académicos que puedan asesorar en el diseño de acciones específicas para los diversos grupos poblacionales.

16 La versión taquigráfica del plenario de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y Asuntos Penales y de Presupuesto y Hacienda del 28 de junio de 2017 se encuentra disponible en: <https://www.senado.gov.ar/upload/18743.pdf> (Recuperado 24 de mayo de 2020)

17 La versión taquigráfica del plenario de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y Asuntos Penales y de Presupuesto y Hacienda del 23 de agosto de 2017 se encuentra disponible en: <https://www.senado.gov.ar/upload/19300.pdf> (Recuperado 24 de mayo de 2020)

Queda por realizar un seguimiento pormenorizado de las decisiones emanadas de estos organismos, para corroborar si las políticas implementadas tienden o no a la efectiva democratización del derecho de acceso a la información pública.

Bibliografía

Acosta, M. (2016). El Estado argentino y el acceso a la información pública (2003-2016), *Revista Estado y Políticas Públicas* No 7. pp. 137-150.

Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS. (2013). *Derechos humanos en Argentina: Informe 2013*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Corte Suprema de Justicia de la Nación- CSJN. (2012). “Asociación Derechos Civiles C/ PEN PAMI (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación- CSJN. (2014). “CIPPEC c/PEN - Ministerio de Desarrollo Social- dto.1172/03s/ amparo ley 16.986”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación- CSJN. (2015). “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”.

Centro de Información Judicial- CIJ (2015). “La Corte ordenó que se hagan públicas las cláusulas del acuerdo firmado por YPF y Chevron para la explotación de hidrocarburos en ‘Vaca Muerta’”. Disponible en <http://www.cij.gov.ar/nota-18918-La-Corte-orden--que-se-hagan-p-blicas-las-cl-usulas-del-acuerdo-firmado-por-YPF-y-Chevron-para-la-explotaci-n-de-hidrocarburos-en--Vaca-Muerta-.html> (Recuperado 2 de febrero de 2017).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2014). “El derecho al acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento. Informe temático contenido en el Informe Anual 2014”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/tematicos.asp> (Recuperado 17 de febrero de 2017).

Oyhanarte, M. y Kantor, M. (2015). “El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad”. En *Corrupción y Transparencia. Informe 2014*. Buenos Aires: Poder Ciudadano/Eudeba.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina (2004). “Evaluación del Diálogo Argentino”. Disponible en www.democraticdialoguenetwork.org/files/documents_bk_marzo_7/301/attachment/evaluacion_dialogo_argentino.pdf (Recuperado 27 de enero de 2017).

Fuentes consultadas

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina - Congreso de la Nación Argentina www.diputados.gov.ar

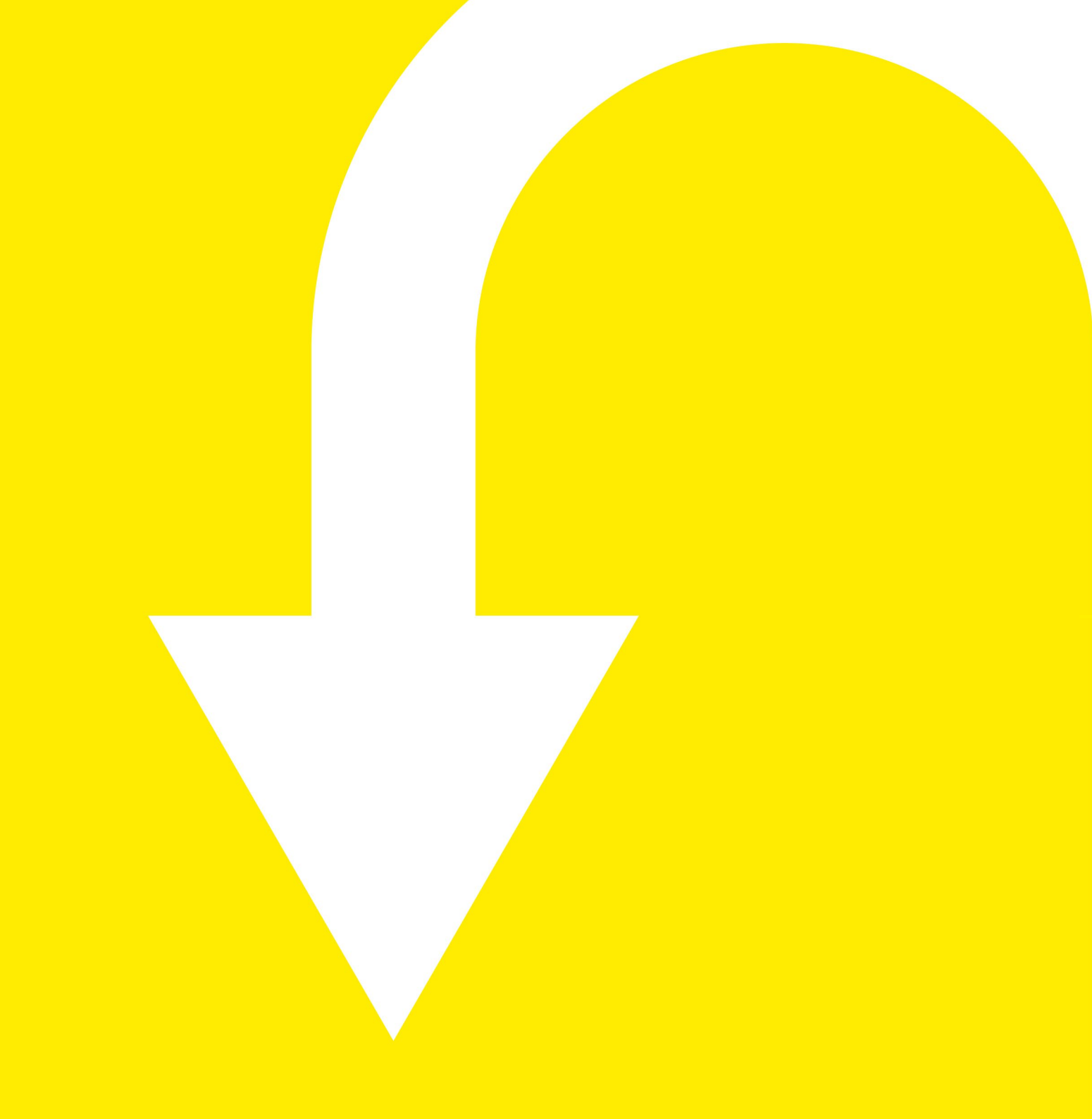
Honorable Congreso de la Nación Argentina www.hcdn.gob.ar

Honorable Senado de la Nación Argentina - Congreso de la Nación Argentina www.senado.gov.ar

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación - Portal Infoleg www.infoleg.gob.ar

Portal Argentina.gob www.argentina.gob.ar

Portal Parlamentario www.parlamentario.com



CAPÍTULO 11

Fútbol para pocos

Fútbol para pocos

El programa *Fútbol Para Todos*, sin dudas único en su tipo a nivel internacional, surgió más de la intuición y del coraje político que de la planificación racional y metódica de políticas públicas.

Sin embargo, se equivocan muy feo quienes confunden el surgimiento de las transmisiones absolutamente gratuitas del fútbol de primera división argentino como obra del oportunismo político. Más bien se trataría de un excelente ejercicio del sentido político de la oportunidad, que todo gobierno que se pretenda transformador de la realidad debería ser capaz de exhibir en determinadas ocasiones excepcionales.

Tras dieciocho años de explotación de los derechos exclusivos de televisación del fútbol argentino por parte de la empresa Torneos y Competencias –TyC–, y ante el enésimo pedido de las autoridades de la Asociación del Fútbol Argentino –AFA– de un reparto más generoso de los dividendos generados por el negocio, el gobierno de Cristina Fernández le ofreció a los dirigentes deportivos la compra de los derechos por parte del Estado Nacional triplicando los escasos \$200 millones anuales que la empresa monopólica le pagaba a los clubes.

Dos años antes, en 2007, en el marco de la revisión del contrato leonino, Julio Grondona habría sondeado al gobierno del presidente Néstor Kirchner para una solución similar aunque no habría encontrado eco, sobre todo en el entonces Jefe de Gabinete de Ministros.

Pero el contexto de septiembre de 2009 era diametralmente distinto para tomar la decisión osada de enfrentar al monopolio mediático que tenía en la explotación exclusiva de los derechos una de las palancas decisivas de la concentración de la propiedad de medios e incluso de la integración vertical, como era el notorio caso del Grupo Clarín que compartía con Torneos y Competencias el privilegio de usufructuar el negocio que había “ideado” Carlos Ávila, rentable por donde se lo mire, a través de la empresa TSC –*Televisión Satelital Codificada*.

En efecto, el gobierno de Cristina Fernández tenía la voluntad política de sancionar una nueva ley de regulación del sector audiovisual. El entonces COMFER había cambiado drásticamente su protagonismo político, incluyendo el reemplazo de Julio Bárbaro por parte de Gabriel Mariotto al frente del organismo. Casi simultáneamente con la apertura de las conversaciones con la dirigencia de la AFA, el Gobierno había enviado el 27 de agosto de ese mismo año el proyecto de ley al Congreso, que incluía la incorporación de buena parte de las más de mil propuestas de modificación del texto original que surgieron de los veinticuatro foros participativos realizados en todo el país. El debate por la democratización de las comunicaciones, como nunca antes, formaba parte central de la agenda política y social. Y lo que es muy importante, el proyecto de la que a partir del 10 de octubre fue denominada *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*, incluía

en su Artículo 77° la garantía de acceso universal a los contenidos de interés relevante. Esto significaba que semestralmente se elaboraría un listado –a través de una audiencia pública– de “*acontecimientos relevantes*” cuyos derechos exclusivos en caso de existir debían ser puestos a disposición de canales abiertos para su retransmisión gratuita en condiciones “*justas, razonables y no discriminatorias*”.

Este es el contexto en el cual debe analizarse el surgimiento de Fútbol Para Todos (en adelante FPT), no como una medida suelta fruto del oportunismo político, sino más bien como el aprovechamiento estratégico de una oportunidad tendiente a fortalecer la política pública de democratización de las comunicaciones.

Logros y objeciones a fútbol para todos

El terreno de los logros de FPT es el más fácil de percibir. Después de mucho tiempo se pudieron ver por TV, sin el pago de abonos especiales ni adicionales de ninguna clase, todos los partidos de la 1ª División del Fútbol Argentino y no pocos del Torneo Nacional B en todo el territorio nacional.

Esta generosa oferta de fútbol televisado en directo permitió a numerosos públicos antes vedados de asistir a estos contenidos tan requeridos desde los propios hogares e incluso con calidad de alta definición HD, a partir de la incorporación de la Televisión Digital Abierta (TDA).

En el periodo de casi dos décadas de transmisiones comerciales, no fue el aspecto económico la única restricción con la que millones de argentinos debieron lidiar en su afán de seguir los partidos de sus clubes favoritos. La tenencia exclusiva de los derechos de retransmisión ocasionó en más de un caso la marginación de regiones y/o ciudades enteras por la falta de acuerdos comerciales entre los tenedores de los derechos y los sistemas locales de TV paga.

Seguramente el caso más conocido fue el conflicto que sostuvieron durante un tiempo considerable el *Grupo Clarín* y la empresa de televisión paga *Telecentro*, que tuvo como respuesta por parte del principal grupo de comunicaciones del país la no comercialización de todas sus señales –incluidas por supuesto las del fútbol codificado– por los obstáculos políticos para que ingresara al muy populoso Partido de La Matanza.

Resultado: buena parte de los casi dos millones de matanceros se vieron privados de acceder a ver fútbol argentino por TV por un conflicto comercial ajeno a ellos.

Dos cuestiones centrales fueron las que se le objetaron a FPT, sobre todo desde la oposición política o desde determinados sectores de los medios de comunicación.

Por un lado, los recursos presuntamente excesivos que demandó el sostenimiento del programa durante los nueve años en los cuales se extendió. El diario *La Nación* en su edición del 28 de marzo de 2017¹ destacó que el programa costó poco más de diez mil millones de pesos entre septiembre de 2009 y febrero de 2017, de los cuales unos ocho

mil millones fueron a parar a las arcas de la AFA –80%– para luego ser distribuidos entre los distintos clubes participantes de sus torneos.

La cifra en su conjunto fue de unos mil ciento once millones de pesos en promedio por cada uno de los nueve años de duración del programa. Si tenemos en cuenta el monto de dos mil trescientos billones de pesos que constituyó el presupuesto nacional para 2017, llegaríamos a la cuenta irrelevante de que Fútbol Para Todos les costó a los argentinos algo así como el 0,046% del presupuesto nacional año a año.

El otro cuestionamiento grueso fue el de la profusión de la publicidad oficial en desmedro de la publicidad comercial.

Aquí hay varios aspectos a considerar del negocio publicitario, de la comercialización de tandas y máxime cuando es el Estado el encargado de gestionarlas.

La argumentación oficial de entonces giró siempre en torno a que la inversión publicitaria destinada a dar a conocer la obra de gobierno estaba destinada a la transmisión de los partidos de fútbol, con lo cual se cumplirían de esta manera dos objetivos: llegar a un público masivo y a esos millones de televidentes alcanzarles hasta su casa el espectáculo deportivo más popular de manera gratuita.

La oposición política se quejó siempre de la utilización de dineros públicos para la realización de campaña *partidaria*. Por su parte, los grandes medios concentrados –también opositores– nunca estuvieron de acuerdo con que una parte importante de la torta publicitaria oficial se destinara a esos menesteres y no a sus propias arcas.

Lo que al parecer concluyó con la discusión, más en el registro de la chicana política que de las cuestiones técnicas propias del mercado publicitario, fue la gestión posterior de FPT ejercida por el gobierno de Cambiemos, que no produjo una gran recaudación por la vía de anunciantes privados e imaginaron como gran fuente de financiamiento los abonos y el pago de adicionales por parte de los usuarios de TV paga.

Otra vez el caballo de Troya

El relator y periodista Víctor Hugo Morales, describió mejor que nadie el valor estratégico que tuvo en los años noventa la posición monopólica de los derechos exclusivos de retransmisión del fútbol argentino en la concentración sin precedentes de la estructura de propiedad de los medios de comunicación.

En efecto, la denominación de “*Caballo de Troya*” alude a la inserción de los entonces dueños del diario Clarín en el mundo audiovisual a través del meteórico desarrollo de su empresa proveedora de TV paga, Multicanal, a favor de la sociedad establecida con Torneos y Competencias, con quien conformaron al 50% de participación la tenedora de los derechos de la AFA bajo el nombre Televisión Satelital Codificada (TSC).

La estrategia de crecimiento tenía más de prácticas extorsivas que de técnicas de comercialización. Consistía en la formulación de ofertas “*difíciles de resistir*” por los medianos y pequeños operadores locales de TV por cable distribuidos por todo el territorio nacional. La negativa de los empresarios locales a vender sus medios solía ser acompañada de la notificación de que no sólo no podrían retransmitir el fútbol –a todas luces

¹ “El fin de Fútbol para Todos: un programa que costó diez mil millones de pesos y cuánto se ahorra este año el Estado”, *La Nación*, 28 de marzo de 2017, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1999926-el-fin-de-futbol-para-todos-un-programa-que-costo-diez-mil-millones-de-pesos-y-cuanto-se-ahorra-este-ano-el-estado>

el contenido máspreciado – sino que además deberían competir con una filial de los operadores nacionales que se instalaría con el fútbol como estandarte de su grilla de programación. La historia es conocida, algunos vendieron razonablemente bien de entrada, otros intentaron resistir y debieron vender luego en peores condiciones, y están los que nunca vendieron y se fundieron.

Como corolario del abuso indisimulado de posición dominante, el final de siglo presentó el panorama de una concentración brutal de la TV paga: tan solo dos operadores nacionales (Cablevisión y Multicanal) y más de seiscientos operadores medianos y pequeños fuera del mercado.

Esta nueva embestida concentradora guarda algunos puntos de contactos con aquella inaugural, tres décadas atrás. En otro contexto, con las diferencias del caso, pero otra vez la puja por quedarse con los derechos televisivos del fútbol implica movimientos que trascienden al gran negocio que significa en sí mismo.

La acefalia de hecho producida en la AFA con el fallecimiento de su histórico presidente, Julio Grondona, el arribo al Gobierno nuevamente de un proyecto de tipo de neoliberal, la crisis económico-financiera de carácter estructural de la inmensa mayoría de los clubes argentinos, más un insoslayable ánimo revanchista contra lo que significó Fútbol Para Todos, fueron elementos que coadyuvaron para que la vieja idea de Mauricio Macri, de privatizar el fútbol integralmente, incluyendo los clubes, tuviera andamiaje.

A pesar de haber dicho durante la campaña electoral que “*el fútbol seguirá gratis, pero sin política*”, ya en los primeros meses de su gobierno se comenzó a constatar que FPT no cumpliría su contrato hasta 2019, y que la política nacional se había metido de lleno en la crisis institucional de la AFA.

Los derechos televisivos del fútbol funcionaron como piedra angular de la salida que el macrismo imaginó para la crisis de la AFA. La desesperación de la mayoría de las instituciones deportivas por recibir ayuda financiera, fue utilizada desde el Gobierno a través de una articulación nunca transparentada entre el máximo responsable de FPT designado por Macri, Fernando Marín, y la denominada “*Comisión Normalizadora*” de la AFA, una suerte de intervención pactada entre el Gobierno nacional y la FIFA, también intentando salir de una crisis institucional.

Fernando Marín (FPT) y Armando Pérez (Comisión Normalizadora) comparten al menos dos cuestiones: presidieron gerenciadoras privadas de clubes de fútbol, Racing y Belgrano de Córdoba, respectivamente; y disfrutaban de la amistad del Presidente.

Esa entente, sumada a los invalorable servicios del entonces presidente de Boca Juniors, Daniel Angelici, fue conduciendo la ruptura del contrato con el Estado, la nueva cesión de derechos a empresas privadas y la reforma del Estatuto de AFA con la creación de la “*Superliga*” profesional².

2 Véase: “¿Qué es la Superliga? Guía práctica para entender el nuevo torneo del fútbol argentino” en Diario La Nación, 25 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/deportes/futbol/que-es-la-superliga-las-respuestas-para-entender-el-nuevo-torneo-del-futbol-argentino-nid2053658>

El mito del eterno retorno

En un proceso adjudicatorio muy poco transparente, finalmente la Comisión Normalizadora, el Gobierno Nacional y las nuevas autoridades electas de la AFA –así de mezclado y confuso– debieron optar según la información periodística entre tres ofertas de empresas extranjeras, dos ofertas norteamericanas y la restante española.

Presentaron sus propuestas por escrito la cadena ESPN (Disney), la *joint venture* entre Fox y Turner, y por último Media Pro, de empresarios catalanes y que poseen los derechos televisivos de la Liga Española entre otros.

La mar de rumores trascendió a través de la prensa especializada, menos neutral que nunca ya que varios medios y periodistas estaban muy interesados en influir en el resultado final.

Las presuntas preferencias dirigenciales iban y venían tan solo con horas de diferencia. Que “Tinelli trae bajo el acuerdo con tal”, que “Angelici está jugando a cual”, “qué raro porque Macri tiene todo cerrado con aquel”... Una operación “*periodística*” tras otra durante meses, que encontró su cumbre con los audios revelados por un programa de TyC Sports correspondientes a una pinchadura ¿legal? al teléfono particular de Daniel Angelici que en diálogo con un miembro del Tribunal de Disciplina, intentaba morigerar la sanción que le debían aplicar a un jugador de Boca Juniors.

Por supuesto, el audio y la temática sobre la que versaba era totalmente extemporánea al tema de los derechos televisivos en disputa. Sin embargo, no se puede menos que vincular con que el Grupo Clarín es copropietario de la señal deportiva, que el periodista que reveló los audios, Gustavo Grabia, es una cara visible del Grupo, con que, según versiones, Angelici estaba a favor de cerrar trato con los norteamericanos pero de ESPN y, finalmente, que el tándem Torneos-Clarín según un secreto a voces iría enganchado en la propuesta de Fox y Turner.

Todo medianamente improbable a no ser por el giro que asumieron los acontecimientos: finalmente la doppietta Fox/Turner se alzó con los derechos televisivos del fútbol argentino por cinco años con opción a otro periodo idéntico³. Pero además Angelici, ratificando la hipótesis del carpetazo mediático, como engranaje clave de la nueva AFA, fue decisivo para inclinar la balanza a favor de los finalmente seleccionados como adjudicatarios.

Pero eso no es todo. Trascendió de manera impudicamente extendida, la información de que a paridad monetaria de ofertas entre las dos cadenas deportivas norteamericanas, lo que decidió a los dirigentes es la carta compromiso que presentaron los triunfadores de la compulsa en la cual expresan la voluntad del Grupo Clarín y su socia Torneos de desistir de las demandas iniciadas contra la AFA con motivo de la ruptura del viejo contrato que dio lugar al nacimiento de Fútbol Para Todos allá por septiembre de 2009⁴.

Tras ocho años de fútbol gratis por TV para todo el país, así se cerraba el círculo. Con

3 Véase: “Después de siete años, dejó de existir Fútbol para Todos”. El Destape. 24 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.eldestapeweb.com/despues-siete-anos-dejo-existir-futbol-todos-n26048>

4 Véase: Hamilton, Mariano: “Boludos, pero no tanto”, marzo de 2017. Revista Un Caño. Disponible en: <http://revistauncanio.com.ar/opinion/boludos-pero-no-tanto2/>

la extorsión como arma predilecta para torcer voluntades.

Fútbol para los que puedan pagarlo

Durante 2017 prácticamente no hubo Información oficial sobre la modalidad de acceso de los telespectadores a los partidos del fútbol argentino a partir del próximo campeonato ¿Superliga? que se disputaría entre agosto de ese año y mayo del venidero, con final previo al Mundial Rusia 2018.

No parece haber sido la preocupación de la nueva-vieja dirigencia deportiva de la AFA. Sólo el número final que rondaba los \$4.000 millones por año era su desvelo, habida cuenta de la gran cantidad de clubes de todas las categorías con salarios caídos, no sólo de sus futbolistas sino también de empleados de las instituciones. Dicho sea de paso, la crisis financiera que se evidenció con la huelga de jugadores y la postergación del reinicio de los torneos de las distintas divisionales, tenía casi tanto de impericia administrativa de los dirigentes como de ahogo presupuestario ex profeso por parte del Gobierno que retaceando las cuotas comprometidas por Fútbol Para Todos, arrodilló a los clubes e impuso condiciones, que como ya se dijo exceden largamente a la cuestión de los derechos televisivos⁵.

La única información conocida era la que refería a dos modalidades de pago para acceder a esta nueva versión del fútbol argentino: por un lado, un abono mensual del tipo tarifa plana por el cual a través de los operadores de TV paga los suscriptores accederían a todos los partidos; y para ya entrado el año 2019 anunciaban un “Netflix del Fútbol”, que consistiría en un paquete Premium con la posibilidad de acceder a los partidos vía streaming desde distintos dispositivos – teléfonos, tablets, PC, etc –. Lo real y lo concreto es que el fútbol reprivatizado comenzó con un paquete a \$375 y del streaming por ahora ni noticias.

Si bien durante la campaña que lo depositó en la Casa de Gobierno, Mauricio Macri ante cada consulta decía que Fútbol Para Todos seguiría siendo gratis pero sin política, estamos en condiciones de afirmar que hizo exactamente todo lo contrario. Como se vio, nunca hubo tal nivel de intervención oficial en los asuntos del fútbol desde la democracia recuperada. Y la gratuidad comenzó a ser un lindo recuerdo.

Todo al 77

Vista la embestida privatizadora sobre los derechos televisivos de transmisión del fútbol argentino, ni bien comenzado el gobierno de Macri y el ¿olvido? del artículo 77 por parte de los desguazadores de la LSCA, la única esperanza de acceso gratuito –si no a todo, a parte– del fútbol argentino, pasó a ser su aplicación. Esto es, que el COFECO – Consejo Federal de las Comunicaciones – organismo reemplazante del más representativo COFECA original de la LSCA, convocara a audiencias públicas para determinar el

⁵ Véase “FÚTBOL.-Gremio de jugadores declara huelga, en un nuevo revés para reinicio de liga argentina”, Reuters, 24 de febrero de 2017. Disponible en: <https://ar.reuters.com/article/topNews/idARLINIG9IYV>

listado de contenidos de interés relevante para que los derechos exclusivos sobre éstos sean ofrecidos para la compra por parte de la TV abierta.

Pero rápidamente esa esperanza se desvaneció. Los tenedores de los derechos futboleros, FOX y Turner, recurrieron al Poder Judicial para sentirse amparados ante el peligro de que sus derechos trabajosamente adquiridos –sus CEO’s de las casas matrices visitaron en persona al presidente Macri en su despacho sito en Balcarce 50 de esta ciudad– fuesen vulnerados aduciendo términos de una ley.

Y para asegurar aún más la no aplicación de ese artículo legal –tan válido como el resto de los que quedaron en pie–, además de no constituir al COFECO y dejar acéfala la Defensoría del Público, de manera de no convocar a ninguna audiencia pública, el ministro de Modernización, Andrés Ibarra, redujo autocráticamente el listado de acontecimientos de interés relevante al Mundial de Fútbol disputado en 2018 en Rusia⁶.

Por lo demás, quienes profetizaron que esta nueva-vieja modalidad paga del fútbol argentino televisado iba a excluir a la inmensa mayoría de los televidentes acertaron un pleno, pero aún así no pocos se quedaron cortos con el pronóstico pesimista. Según trascendidos periodísticos, los nuevos dueños del fútbol esperaban acumular dos millones de abonos al “pack fútbol” durante el segundo año del contrato. Ante la escasa información oficial, se estima que nunca llegaron a esa cifra ni bastante menos. Suena verosímil por el lado de su precio: arrancó en \$375 y al momento de suspenderse los campeonatos en marzo de 2020, debido a la pandemia de Covid 19, ya alcanzaba los \$665. Cifra que debe sumarse al abono digital de cable para poder acceder a ese contenido.

Dicho sea de paso, los clubes no vieron incrementados sus ingresos en un 80% como el precio de los abonos. Es más, medidos en la divisa norteamericana, que es como se calculan los presupuestos de los clubes, se estima que a la fecha los ingresos de las entidades deportivas son menores que los que recibían sobre el final de programa Fútbol Para Todos.

Fútbol y negocios para pocos

Los números son lapidarios: se pasó de una audiencia potencial de más de diez millones de hogares a una de no más de un millón y medio. Toda una metáfora de lo que consigue el neoliberalismo con sus políticas excluyentes.

Los clubes argentinos reciben en dólares menos ingresos que lo que recibían del Estado hasta diciembre de 2015.

La concentración de las corporaciones que juegan en las ligas mundiales de la comunicación tuvo su coletazo en nuestro país: dos de las principales cadenas deportivas, Fox y ESPN se fusionaron bajo el ala protectora de Disney. Ese monstruo – propio de la factoría Pixar – reúne en nuestras grillas unas diez señales entre básicas y premium, ostentando los derechos exclusivos sobre la Fórmula 1, los principales torneos de tenis, la UEFA Champions League, la Copa Libertadores, las ligas española, inglesa, alemana,

⁶ Loreti, Damián: Fútbol y país para pocos; www.elcohetelaluna.com, 25 de marzo de 2018.

italiana, mexicana, norteamericana, el básquet de la NBA... Y por ahora, la mitad de los partidos del fútbol argentino.

Eso sí, casi la totalidad de los periodistas deportivos defienden a capa y espada esos intereses como si fueran propios. El colmo está dado en esta época de pandemia donde se señala que las empresas siguieron pagando el contrato a los clubes a pesar de que el fútbol lleva cinco meses de inactividad. Entonces tendrían derecho a fijar cuándo debe comenzar el torneo local para poder cobrar los abonos y exigir el formato de emergencia que asuma la competición para hacerla “atractiva”.

La preeminencia del negocio en la televisación del fútbol argentino, no sólo se metió con los bolsillos del público, sino que se metió con el fútbol mismo. Los que sostienen que el Estado politiza al fútbol si ofrece gratuitamente su acceso por TV, harían bien en reconocer que la política –neoliberal– mercantiliza todo lo que toca y siempre excluye a las mayorías.

Autores y autoras

Badenes, Daniel

Doctor en Ciencias Sociales (UNLP) y profesor de la Universidad Nacional de Quilmes. Actualmente dirige el proyecto de investigación “La edición en la era de redes” y el Programa de Extensión “Comunicación, participación y ciudadanía”, que articula con un centenar de organizaciones sociales, culturales y educativas, de derechos humanos y medios comunitarios. Presidió la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo de Argentina (REDCOM) entre 2013 y 2016. Es editor de La Pulseada e integra la radio comunitaria Futura.

Baladron, Mariela

Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Industrias Culturales (UNQ) y Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social (UBA). Docente de Derecho a la Información y Políticas y Planificación de la Comunicación (CCOM-UBA) e investigadora del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) y del Observatorio Comunicación y Derechos (DERCOM) (FSOC-UBA).

Baranchuk, Mariana

Doctora en Comunicación (UNLP), Magíster en Comunicación y Cultura y Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA). Docente de la UBA, UNQ y UNPAZ. Es investigadora formada en la UBA, dirige un proyecto de extensión en la UNQ y se ha desempeñado como asesora de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y como responsable del área de comunicación y trabajo de la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa (FATPREN).

Bulla, Gustavo

Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA) y doctorando en Comunicación (UNLP). Es profesor de Teorías del Estado y la Planificación (UBA) y de Política de los Medios de Comunicación Social (UNLZ). Fue funcionario en distintos periodos en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Entre 2008 y 2012 se desempeñó en el COMFER y luego en la AFSCA como Director Nacional de Supervisión y Evaluación. Actualmente está a cargo del área de Federalización de la Defensoría del Público de los Servicios de Comunicación Audiovisual.

Bustamante, Martín

Licenciado en Ciencias de la Comunicación, periodista y locutor. Se desempeña como becario investigador de la Universidad de Buenos Aires y realiza tareas de docencia en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y en la Escuela de Estudios Radiofónico

(ETER). Fue conductor, columnista y cronista en diversas radios. Actualmente conduce una producción radial y es editor de un portal periodístico.

Cánepa, Alejandro

Magíster en Periodismo (UBA), licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA) y docente en esa carrera en la Facultad de Ciencias Sociales (FSOC), en la de Diseño Gráfico en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) y en la de Comunicación Social de la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Forma parte del equipo de coordinadores de la Agencia de Noticias Ciencias de la Comunicación (ANCCOM) y además es periodista freelance en diferentes medios (Brando, Tercer Sector y Ñ, entre otros).

De Charras, Diego

Doctorando en Ciencias Sociales y licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA) y Profesor Adjunto de Derecho a la Información en la misma universidad. Desde 2019 preside la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo de Argentina. De 2014 a 2020 dirigió la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA. Como investigador categorizado codirige proyectos sobre la relación progresividad/regresividad en las políticas de comunicación y forma parte del Observatorio Comunicación y Derechos (DERCOM).

Espada, Agustín

Becario doctoral del CONICET, Magíster en Industrias Culturales (UNQ) y Licenciado en Comunicación Social (UNQ). Como doctorando en Ciencias Sociales (UBA) realiza su investigación sobre las estrategias de adaptación de distintos actores radiofónicos al escenario de la convergencia digital. Es becario doctoral del CONICET y autor del libro “La adaptación radiofónica a internet” (EDIUNQ, 2020).

Fraiman, Wanda

Licenciada en Ciencias de la Comunicación y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Ha obtenido una beca ubacyt de Maestría y otra de Culminación de Doctorado. Es docente en la Cátedra Derecho a la Información y coordina el Grupo de Investigación en Comunicación “Acceso a la información y políticas públicas: nuevos caminos hacia una ciudadanía comunicacional”. Actualmente se encuentra realizando su tesis doctoral en torno a la implementación de la LSCA.

Guichandut, Dolores

Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús. Docente e Investigadora en la Universidad de Buenos Aires. Integrante de la Red Interuniversitaria de Comunicación Comunitaria, Alternativa y Popular.

Güida, María Clara

Profesora en Ciencias de la Comunicación (UBA). Especialista en telecomunicaciones y políticas públicas de información y comunicación. Docente de las materias Dere-

cho a la Información y Legislación Comparada (FSOC-UBA). Asesora de la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Senado de la Nación.

Hidalgo, Ana Laura

Licenciada en Comunicación Social (UNSL), Especialista en Gestión Social (UNCU- YO), Magister en Política y Planificación Social (UNCUYO), y Doctora en Ciencias Sociales por la UBA. Es profesora Adjunta Regular en el Área Política e Instituciones del Departamento de Comunicación de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNSL. Becaria Postdoctoral de Conicet.

Kejval, Larisa

Doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Comunicación y Cultura y Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Docente e investigadora en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de Avellaneda. Autora de los libros Truchas (2009) y Libertad de antena (2018). Feminista y militante de la comunicación comunitaria, popular y alternativa. Actualmente, directora de la Carrera de Cs. De la Comunicación UBA. Integrante de la Red Interuniversitaria de Comunicación Comunitaria, Alternativa y Popular.

Linares, Alejandro

Doctor en Ciencias Sociales, Magíster en Comunicación y Cultura, y Licenciado en Ciencias Comunicación en la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Como becario postdoctoral del CONICET investiga temas vinculados a las políticas de comunicación y las tecnologías de la información. Realiza sus estudios en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC).

Longo, Verónica Beatriz

Licenciada en Comunicación Social (UNC) y Magíster en Dirección en Comunicaciones Institucionales (UCES). Docente investigadora en la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Luis. Docente de Producción Radiofónica, y en la asignatura Elaboración de Proyectos de Comunicación (en la Licenciatura en Comunicación Social, FCH UNSL). Integra el comité académico en la Maestría en Comunicación Institucional, y coordina dicha Maestría.

Loreti, Damián

Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Abogado (UBA). Titular Plenario de Derecho a la Información, Director de la Maestría Interdisciplinaria en Estudios sobre Servicios de Comunicación Audiovisual, dos veces Director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Dirige proyectos de investigación y es autor junto a Luis Lozano del libro “Derecho a Comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas”, Siglo XXI editores (2014).

Lozano, Luis

Doctorando en Ciencias Sociales y licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA). Jefe de trabajos prácticos de Derecho a la Información en la misma universidad. Es autor, junto con Damián Loreti, de “El derecho a comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas”, Siglo XXI Editores (2014) y ha escrito numerosos artículos para publicaciones especializadas en libertad de expresión.

Maffullo, Eliana

Licenciada en Comunicación Social y Maestranda en Servicios de Comunicación Audiovisual de la Universidad de Buenos Aires. Docente e Investigadora de la Universidad Nacional de Avellaneda. Integrante de la Red Interuniversitaria de Comunicación Comunitaria, Alternativa y Popular.

Mallimaci, Andrea

Andrea Mallimaci es licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA) y Magíster en Estudios sobre Servicios de Comunicación Audiovisual (UBA). Fue becaria doctoral (UBA) y actualmente se desarrolla como Directora Nacional de Comunicación en el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación. Es docente en la materia Derecho a la Información (UBA-FSOC) y titular de cátedra de la materia Comunicación Política y Gubernamental (UCES).

Rossi, Diego

Profesor Adjunto de Políticas y Planificación de la Comunicación (FSOC, UBA) y docente UNDAV. Maestrando en Administración y Políticas Públicas, UDESA. Investigador en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) y el Observatorio Der-Com. Asesor del Bloque Frente de Todos, Cámara de Diputados de la Nación. Cumplió funciones en las municipalidades de San Fernando, Lanús y el gobierno de la Pcia. de Buenos Aires vinculadas a la planificación, la economía y la comunicación pública.

Segura, María Soledad

Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y Profesora en las Facultades de Ciencias de la Comunicación y Ciencias Sociales (UNC). Investigadora en el CONICET. Trabaja sobre sociedad civil, políticas, derechos a la comunicación y la cultura y medios comunitarios. Entre sus libros más recientes se cuentan “De la resistencia a la incidencia. Sociedad civil y derecho a la comunicación en la Argentina” (Ed. UNGS, 2018) y “Estado, sociedad civil y políticas culturales. Rupturas y continuidades entre 2003 y 2017” (junto a A. V. Prato, RGC Ediciones, 2018).

Traversaro, Natalia

Licenciada en Comunicación Social por la UNC, Diplomada en Estudios Avanzados y doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid. Docente Tutora de Teorías Sociológicas II y Teoría Social Contemporánea en la Maestría en Ciencias Sociales y la Maestría en Trabajo Social respectivamente de la Facultad de

Ciencias Sociales de la UNC. Docente Tutora de las carreras de grado que se dictan a distancia en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la UNC.

Vinelli, Natalia

Doctora en Ciencias Sociales y Magíster en Periodismo por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Es profesora adjunta en el Taller de Expresión II en la carrera de Ciencias de la Comunicación de esa casa de estudios. Es fundadora del canal comunitario Barricada TV, que emite en televisión digital abierta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es autora de La televisión desde abajo, entre otros libros. Es investigadora con asiento en el IEALC.



ISBN 978-950-29-1880-8



9 789502 918808