



Medios de comunicación, legislación y democracia en la Argentina de Kirchner (2003-2012)

Antonio Camou*

Este ensayo ofrece un análisis sobre la relación entre poder político y medios de comunicación desde la transición democrática hasta la actualidad, con especial referencia al caso del gobierno kirchnerista (2003-2012) y la nueva "Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual" (2009). De este examen se desprende que la relación entre el Estado y los medios ha oscilado entre dos posiciones polares: por un lado, encontramos lo que podríamos llamar una *desregulación anarquizante*, que ha tenido como una de sus consecuencias más significativas la de generar una importante concentración oligopólica de medios de comunicación; por otro lado, observamos múltiples casos de *intervención discrecional*, mediante las cuales el poder político de turno ha decidido coartar la libertad de prensa, o fortalecer su posición mediante el uso arbitrario del reparto de publicidad oficial, o bien favorecer o perjudicar a un medio (o grupo de medios) con determinaciones *ad hoc*.

PALABRAS CLAVE: Argentina, Estado, poder político, regulación, medios de comunicación, ley.

To understand the current debate on the new "Law of Services of Audiovisual Communication" (2009) in Argentina, it is necessary to understand the basic plot of actors, interests and visions in conflict. In this essay, on the basis of the framework of policy analysis, special attention is given to the linkage between *mass media* and the politics. The working hypothesis is that the communication field is tensioned between two poles: on the one hand, we find what we can call *anarchistic deregulation*, which has as one of its most significant consequences the generation of an important media oligopolistic concentration; on the other hand, see multiple instances of *discretionary interventions* through which the political power has decided to restrict the freedom of the press, or strengthen your position through the arbitrary use of the distribution of official advertising, either favour or damage to a media group in particular.

KEY WORDS: Argentina, State, political power, regulation, mass media, law.

* Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Docente de posgrado en la Universidad de San Andrés [antoniocamou@yahoo.com.ar]. En este texto reviso y actualizo reflexiones parcialmente adelantadas en Camou (2011). Agradezco especialmente la colaboración de la Lic. Mariana Jacob (UNLP-UdeSA) por su asistencia de investigación.

I) ¿La nueva ley de medios como punto de inflexión?

SE LE ATRIBUYE AL CANCELLER DE HIERRO ALEMÁN, Otto von Bismarck, la descarnada sentencia según la cual, “a quien le gustan las salchichas y las leyes, que no pregunte cómo se hacen”. Sin embargo, para quien intenta esclarecer el proceso político-institucional de elaboración de políticas públicas, analizar el marco de factores y la trama de actores que intervienen tanto en la elaboración de las leyes como en su sinuosa aplicación (o su falta de aplicación), es de una importancia rayana en la obviedad. En el caso particular de la nueva “Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”, sancionada por el Congreso argentino en octubre de 2009, reglamentada por el Poder Ejecutivo en septiembre de 2010 y en la actualidad –si bien vigente– interrumpida en algunos de sus capítulos fundamentales por diversas decisiones judiciales, el estudio de los antecedentes y del conflictivo itinerario que está recorriendo su puesta en práctica puede ser especialmente aleccionador.

Sin adentrarnos en los aspectos más técnicos de la nueva normativa, pero prestando especial atención a las dimensiones que definen “el juego político” en torno a “cómo se deciden las políticas públicas” (Stein *et al.*, 2006; Spiller y Tommasi, 2007; Scartascini *et al.*, 2011), este ensayo busca integrar en el análisis de la nueva ley de medios dos temporalidades: por un lado, en una mirada de mediano plazo, pretende comprender el campo de relaciones y posiciones estructurales de un conjunto de actores regulados por una normativa emanada en 1980 –bajo el imperio de la última dictadura militar– y que ningún gobierno de la democracia había logrado hasta ahora cambiar en su conjunto. Por otra parte, en términos de la más cercana coyuntura, sigue los pasos del movimiento generado en torno a la *Coalición por una Radiodifusión Democrática* –que desde 2004 llevó adelante de manera consistente una campaña en pro de la reforma– y del gobierno nacional –que después de varios años de mantenerse alejado de estas posturas dio un giro copernicano hacia 2008 (en medio de una aguda crisis político-económica en su enfrentamiento con los sectores agrarios), y adoptó buena parte de las posiciones del frente reformista.

En el marco de estas consideraciones, el punto de partida de nuestra indagación sobre los vínculos entre políti-

ca y medios de comunicación en la Argentina comienza por enfatizar una llamativa paradoja: durante más de un cuarto de siglo de recuperada vida democrática, la trama normativa que vino regulando la dinámica comunicacional en nuestra sociedad es la que fuera impuesta por el último gobierno dictatorial (1976-1983). La singularidad del caso se atenúa parcialmente si consideramos que diferentes gobiernos democráticos y distintos sectores político-sociales elaboraron, desde mediados de los años ochenta, casi un centenar de proyectos de reforma (Busso y Jaimes, 2011: 42); o si prestamos atención a que aquella norma original experimentó en el camino numerosas, dispares, oportunistas e incluso contradictorias enmiendas. En este sentido, de acuerdo con el cálculo de un jurista, el decreto-ley del gobierno *de facto* recibió, a lo largo de casi tres décadas, “206 modificaciones, por vía de leyes, decretos y resoluciones” (Bossert, 2009). Pero la anómala situación mantiene todo su valor al comprobar que en más de veinticinco años, los partidos políticos, los titulares de los medios, los sindicatos de prensa, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores estratégicos, no lograron establecer mínimos consensos para avanzar hacia un nuevo cuerpo legislativo, más plural, eficiente, transparente y equitativo que el heredado de los años oscuros.

En el transcurso de este accidentado derrotero podríamos decir que aquella maraña de cambiantes e improvisadas decisiones parece haber oscilado entre dos polos: por un lado, encontramos lo que podríamos llamar una *desregulación anarquizante*, que ha tenido como una de sus consecuencias más significativas la de generar una importante concentración oligopólica de medios de comunicación; por otro lado, observamos múltiples casos de *intervención discrecional*, mediante las cuales el poder político de turno ha decidido coartar la libertad de prensa, o fortalecer su posición mediante el uso arbitrario del reparto de publicidad oficial, o bien favorecer o perjudicar a un medio (o grupo de medios) con determinaciones *ad hoc*.¹

Pero en este contexto de recurrentes vaivenes conflictivos dos nuevos elementos deben ser sumados a un complejo panorama. El primero de ellos se refiere al surgimiento de una significativa movilización de actores sociales y de pequeños empresarios de medios en torno a una serie de ejes programáticos orientados a la transformación de la

vieja ley militar. En efecto, originalmente convocada por el *Foro Argentino de Radios Comunitarias* (Farco), hacia el mes de mayo del año 2004, la conformación de la *Coalición por una Radiodifusión Democrática* fue un hito clave en el proceso político e institucional que desembocaría –un lustro después– en un cambio integral de la legislación sobre medios audiovisuales en la Argentina democrática. Así, el 27 de agosto de ese año, en consonancia con el Día de la Radio, un amplio y diversificado grupo de alrededor de trescientas organizaciones de la sociedad civil, sindicatos de prensa, universidades, organizaciones sociales, radios comunitarias, pequeñas y medianas radios comerciales y organismos de derechos humanos, dieron a conocer la “Iniciativa ciudadana por una ley de radiodifusión para la democracia”, también conocida como los “21 puntos básicos por el derecho a la comunicación” (un punto por cada uno de los 21 años de trayectoria democrática, a contarse a partir de 1983, en que permanecía vigente todavía la normativa impuesta por los uniformados). Desde entonces, la *Coalición* como espacio coordinador de las propuestas de distintos actores sociales, sobre la base del documento de los “21 puntos”, como herramienta central de incidencia, dedicó inicialmente sus esfuerzos a interpelar con su reclamo al gobierno y al Parlamento, y más tarde, cuando el Poder Ejecutivo se hizo eco de la iniciativa hacia el año 2008, movilizaron ingentes recursos en pos de cubrir el territorio nacional con numerosos foros, audiencias públicas, conferencias y diversas actividades de apoyo al cambio de legislación impulsado entonces desde el oficialismo.

No obstante, es oportuno recordar que inicialmente el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) marcó distancia con el nuevo movimiento: cuando en la segunda parte del año 2004 se le solicitó al presidente una audiencia para entregarle el documento programático del nuevo espacio, el primer mandatario no atendió a los peticionantes. La recepción de la propuesta estuvo a cargo del secretario general de la Presidencia, Oscar Parrilli, del secretario de Medios, Enrique Albistur y del coordinador general del Comité Federal de Radiodifusión (Comfer), Sergio Fernández Novoa. En dicho encuentro, como lo recordarán algunos de los protagonistas, “se reconoció desde el Gobierno que una nueva ley de radiodifusión era una deuda pendiente de la democracia, pero la agenda oficial no incluía este tema” (Busso y Jaimes, 2011: 19-20).

El segundo elemento surgirá recién cuatro años después, bajo la forma de un nuevo contexto político que abrirá una “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1984) para el cambio. En este escenario, desatado por la llamada “crisis del campo” y atravesado por el creciente enfrentamiento del gobierno kirchnerista con los grandes grupos multimédios, después de haber tejido una fuerte alianza con estos sectores durante varios años, el oficialismo se volverá receptivo de la propuesta de la *Coalición*. En este renovado cuadro de situación, el 16 de abril de 2008 representantes de la *Coalición* se reunirán con la ahora presidenta de la nación, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), para acercarle la iniciativa, y en el mes de julio del mismo año harán pública una carta en la que la urgían a enviar el proyecto “a la brevedad para su debate parlamentario”, a la vez que señalaban:

Le reiteramos que las organizaciones sociales, sindicatos, universidades, pueblos originarios, organismos de derechos humanos que integramos la Coalición[...] estamos dispuestos a apoyar, acompañar, sostener, un proyecto basado en los ‘21 puntos por el Derecho a la Comunicación’ que entregamos a Usted en la entrevista concedida en abril [Coalición, 2008].

Es importante destacar que la misiva estaba firmada, entre otros dirigentes políticos y de organizaciones sociales, por referentes de la talla de Hebe de Bonafini (presidenta de una de las ramas de la Asociación Madres de Plaza de Mayo), Estela de Carlotto (Abuelas de Plaza de Mayo), Adolfo Pérez Esquivel (Premio Nobel de la Paz), Hugo Moyano (secretario general de la Confederación General del Trabajo) y Hugo Yasky (secretario general de la Central de Trabajadores Argentinos). Finalmente, el proyecto tomó cuerpo en marzo del año siguiente, y en una apretada serie de maratónicas y polémicas jornadas el Congreso Nacional –en su sesión del 9 de octubre de 2009– lo transformó en la nueva “Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”.

Claro que este esquemático recuento estaría más incompleto aún si no adicionáramos un revelador detalle de circunstancia: el tratamiento del proyecto para la nueva ley se aceleró fuertemente después de la derrota electoral que el kirchnerismo sufrió en las elecciones de renovación legislativa realizadas el 28 de junio de 2009. Esa celeridad mucho tenía que ver con un dato clave:

a partir del 10 de diciembre de ese año –con la nueva composición del Parlamento– el oficialismo perdería su mayoría, y de ahí el apuro del gobierno por votar una iniciativa que había comenzado a considerar estratégica. Tal vez a consecuencia de ese apresuramiento el oficialismo terminó incurriendo en un trámite legislativo desprolijo, donde no se respetaron ciertas formalidades que fueron severamente criticadas por la oposición. Pero lo que es más importante, el gobierno pareció avanzar en esta materia más interesado en imponer su propia agenda –que involucraba no solamente su conflicto contra algunos de los grandes medios, sino también su voluntad de favorecer a otros actores del juego–, que en construir una política comunicacional con un mayor consenso, que hiciera más sólido, efectivo y estable el nuevo marco legal. En tal sentido, es significativo que un especialista como Luis Alberto Quevedo, favorable –con matices– al proyecto y en general cercano a las posiciones oficiales, advirtiera en su momento: “O esta ley sale con consenso y hay que construirlo, o esta ley está destinada a que fracase, tanto en su tratamiento en el Parlamento como en su posterior aplicación” (Quevedo, 2009). En un talante análogo, un experto como Henoah Aguiar, crítico por lo común del oficialismo pero simpatizante en aspectos medulares con la nueva normativa, dirá más recientemente: “Una ley que puede ser buena si es aplicada de manera general no discriminatoria[...] está siendo aplicada sólo como una herramienta política de corto plazo” (Aguiar, 2011).

Estas consideraciones nos dejan a las puertas de un escenario complejo y de una cuestión clave para discutir. Por un lado, al momento actual, la nueva norma aún no ha podido ser aplicada en su totalidad, algunos puntos centrales han sido suspendidos por vía judicial ante el reclamo de grupos de medios potencialmente perjudicados e importantes segmentos de la oposición se han manifestado contrarios a aspectos fundamentales de la ley (por ejemplo, todos aquellos referidos a las amplias y virtualmente discrecionales facultades otorgadas al Poder Ejecutivo); pero por otra parte, ninguna de las fuerzas políticas plantea “volver atrás”, en el sentido de restaurar la vieja legislación autoritaria emparchada por distintos gobiernos democráticos. En este cuadro, cabría preguntarse si el nuevo marco legal constituye efectivamente un punto de quiebre respecto a una dilatada historia de contenciosos vaivenes, o por el contrario, nos encontramos en el comienzo de un nuevo ciclo

de inestabilidad jurídica, intervención discrecional e improvisación regulatoria.

Quizá la mejor manera de abordar esta cuestión que mira al futuro es volver por un momento la vista hacia el pasado, esto es, tratar de comprender la trama básica de actores, intereses y visiones en conflicto que durante casi tres décadas se enfrentaron sin ser capaces de llevar adelante una renovación normativa integral en el campo comunicacional argentino. Por tal razón, en las notas que siguen ensayaremos un breve recorrido de la relación entre poder político y medios de comunicación desde la transición democrática hasta la actualidad. El recorte del trabajo ubica en el centro de nuestra consideración esa preocupante carencia de un marco normativo integral y consensuado para regular la relación entre el Estado y los medios de comunicación en nuestra sociedad, y deberá pasar por alto otras múltiples dimensiones de una compleja problemática.

El supuesto del análisis es que los medios constituyen, a la vez, *arenas de escenificación* del conflicto sociopolítico, en el que conviven y disputan actores con diferentes proyectos, estrategias y visiones, y *actores estratégicos* (públicos, gubernamentales o privados) con una agenda propia de políticas (Edelman, 1991). Esta caracterización descansa en una mirada más amplia, según la cual la estructura de actividades de información y comunicación en las sociedades contemporáneas, encuadradas en procesos globales de convergencia tecnológica, de servicios y mercados, “constituye un nivel ineludible de referencia para hallar respuestas a los interrogantes sobre sus modos de socialización y convivencia, sobre sus conflictos y tensiones, y sobre sus mutantes rasgos identitarios” (Becerra y Mastrini, 2009: 29). De acuerdo con esta visión, en las últimas décadas es posible identificar una serie de procesos tecnológicos, económicos y culturales que intervienen para cristalizar un nuevo ordenamiento informativo y comunicacional, que si bien posee características globales, adquiere también las peculiaridades propias de contextos históricos y regionales específicos. Entre dichos procesos se pueden señalar, en primer lugar, “el salto tecnológico auspiciado por la convergencia de soportes y mecanismos de distribución en la esfera de la información y la comunicación”; en segundo término, “el deterioro o desmantelamiento de las empresas y entes públicos”; en tercer lugar, las estrategias de “mundialización de los grandes

actores del mercado en todo el planeta”; y finalmente, “la expansión de la publicidad como mecanismo privilegiado de financiamiento de estas actividades” (Bece-rra y Mastrini, 2001).

En este marco de supuestos, el argumento general del trabajo señala que el campo comunicacional –o “infocomunicacional”– en nuestro país se acomoda demasiado bien a una lógica de acción política –a la vez conflictiva y estancada– que es tan característica de los procesos de elaboración de política pública en la Argentina: un espacio donde conviven múltiples actores, con capacidad de bloquear las iniciativas de los otros o de imponer una solución coyuntural a una cuestión, pero sin los suficientes recursos (materiales y/o simbólicos) ni la necesaria voluntad para definir una orientación estratégica consensuada y duradera. Tomando como lejana referencia la clásica literatura sobre los “empates” sociopolíticos, debida entre otros autores a Torcuato Di Tella (1968), Juan Carlos Portantiero (1973) o Guillermo O’Donnell (1976), y adaptando muy libremente el inspirador análisis de Tsebelis (1998) en torno al “jugador de veto”, podríamos decir que muchas arenas de formación de políticas en la Argentina tienden a combinar: a) un alto número de jugadores de veto, es decir, actores individuales o colectivos cuyo acuerdo se requiere para llevar a cabo un cambio en torno a una cuestión de políticas; b) una alta disparidad o incongruencia de posiciones políticas entre estos actores; y c) una significativa cohesión interna de dichos actores que les posibilita una mayor capacidad de maniobra. En estas condiciones, el resultado más esperable es una situación en la que las probabilidades de que se modifique el statu quo son muy bajas. A este escenario se puede llegar por vía del *bloqueo decisional* (ninguna alternativa logra supremacía), o bien a través de un esquema de *estancamiento conflictivo*, donde coaliciones inestables logran superar coyunturalmente situaciones de veto, pero lo hacen a costa de arreglos particularistas y con bajo grado de consenso general, y por tanto, de sustentabilidad. En este último caso, esa imposición transitoria de una dirección de políticas dura hasta que el rudimentario balance de fuerzas entre los actores cambia, el débil equilibrio se rompe, y la rueda del ciclo de decisiones vuelve más o menos al mismo lugar del que se había partido.

Además de esta introducción, el trabajo está organizado en otras cinco secciones. En la segunda sección,

revisamos el itinerario que va desde la caída de la dictadura hasta el final del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989); en este período, a la vez que se mantienen las líneas maestras del esquema de regulación comunicacional heredadas del gobierno militar, se produce también una importante apertura democrática de espacios y contenidos. El tercer apartado aborda la gestión presidencial de Carlos S. Menem (1989-1995 y 1995-1999), en la que se despliega un drástico proceso de privatización y de fuerte concentración de los medios en pocas manos. La cuarta sección analiza el fracaso del breve gobierno de Fernando de la Rúa en su intento trunco de revisión de las concesiones en las licencias de radiodifusión, y el ascenso del kirchnerismo. La quinta parte está centrada en el análisis de los mecanismos de construcción de poder de la pareja presidencial, y en el lugar que ocupa su estrategia comunicacional. Finalmente, la sexta sección resume las conclusiones del trabajo y ofrece algunos elementos para discutir el sentido de la relación entre el Estado y los medios de comunicación en la sociedad argentina actual.

II) De la herencia dictatorial al gobierno democrático de Alfonsín (1983-1989)

Cuando Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical, UCR) asumió la presidencia el 10 de diciembre de 1983, el país enfrentaba tres grandes y graves problemas a resolver: el del “arreglo del pasado”, que incluía la cuestión de la subordinación del ingobernable actor militar al poder civil, junto con el enjuiciamiento de los actos represivos del gobierno dictatorial; el de una larga y por entonces agudizada crisis socioeconómica, particularmente afectada por el efecto devastador de las políticas del Proceso militar (1976-1983); y el de la institucionalización de las nuevas reglas de juego político democrático. A modo de somera ilustración, baste decir que la herencia económica dejada por la dictadura militar fue “poco menos que catastrófica: el país se hallaba en plena recesión, con una desocupación creciente, una inflación de más de 400%, una deuda externa de casi 45.000 millones de dólares (casi el 70% del PIB) y sin reservas internacionales” (Rapoport *et al.*, 2000: 905).

Si bien no se lo percibió con claridad en aquel momento, pero junto con estos problemas, y en un sentido importante por “debajo” de ellos, se hallaba la cuestión

del declive del poder estatal, la menguante capacidad gubernamental para responder a las desbordantes demandas sociales, la frustrante impotencia del Estado para doblegar los intereses particulares que colonizaban vastos segmentos del sector público e impedían sistemáticamente ejercer el gobierno político sobre el mercado y la sociedad (Cheresky, 2002). Como fue señalado a la vuelta de los años en una lectura que enfatizaba el tópico de la crisis de gobernabilidad, el “problema más apremiante de la década no era tanto la democratización del régimen político como la reconstrucción de un Estado devastado” (Canitrot y Sigal, 1993). En este marco, la creciente centralidad de los problemas económicos, y la cada vez más sólida certidumbre de que sus raíces estructurales requerían profundas transformaciones en las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, llevarán lentamente a revisar el rol del gobierno y los propios alcances y límites de la política democrática. Al dejar la presidencia, los principales avances del gobierno alfonsinista se concentraban en la progresiva recuperación de las instituciones públicas, en una importante revalorización de la cultura democrática, y en el planteo de una agenda de transformaciones del Estado, sobre la cual poco se había podido avanzar.

En lo que hace específicamente al rubro comunicacional, corresponde recordar que a pocas horas de inaugurado el cruento golpe militar del 24 de marzo de 1976, el comunicado número 19 de la Junta de Comandantes era muy claro al hacerle saber a los directores y editores de medios de comunicación lo que se esperaba de ellos en la nueva etapa dictatorial: “Será reprimido con reclusión de hasta 10 años el que por cualquier medio difundiere, divulgare o propagare comunicados o imágenes con el propósito de perturbar, perjudicar o desprestigiar la actividad de las Fuerzas Armadas, de seguridad o policiales”. Pero la explícita amenaza era solamente una parte de una realidad mucho más oscura y atroz; como señalarán Eduardo Blaustein y Martín Zubietta:

Al cabo de la dictadura desaparecerían cerca de un centenar de periodistas, la mayoría de ellos no por haberse atrevido a publicar sus verdades[...] sino en su calidad de delgados sindicales o por su relación con organizaciones partidarias, de derechos humanos o político-militares. Parte de la crueldad de la época queda también ilustrada en un hecho siniestro: a menudo en las listas “oficiales” de periodistas desaparecidos quedan despla-

zados unos pocos profesionales que no sólo no eran opositores sino que pudieron trabajar para las distintas facciones del Proceso, por cuyas guerras internas fueron asesinados [Blaustein y Zubietta, 1998: 23].

En ese contexto de abierta represión, los militares tomarán dos decisiones estratégicas que se mantuvieron sin modificaciones durante más de un cuarto de siglo de vida democrática. Por un lado, avalaron la conformación de una nueva estructura accionaria para *Papel Prensa*, como empresa privada con participación estatal, dedicada a la producción de papel para diarios y revistas; por otro, pusieron en vigencia el Decreto-Ley de Radiodifusión (Ley 22.285). Ambas medidas favorecerán el crecimiento de un selecto grupo de grandes empresas periodísticas con capacidad para concentrar la información y la emisión de mensajes, con el aval del Estado autoritario (Muraro, 1989).

En cuanto a *Papel Prensa*, cabe señalar que la Argentina, hasta entrados los años setenta, importaba la totalidad del papel para impresión de publicaciones, a un alto costo de divisas. Hacia 1969 el gobierno militar del general Onganía dispuso crear un fondo, con base en un recargo a la importación de papel, que permitiera financiar una fábrica nacional de celulosa y derivados. A ese fondo aportaron durante varios años un centenar de diarios de todo el país hasta que la fábrica logró ser inaugurada, pero por otro gobierno de facto, el del general Alejandro Agustín Lanusse. En septiembre de 1972 Lanusse puso en marcha la planta y determinó que el paquete accionario sería compartido por el Estado y tres empresas del ramo discrecionalmente elegidas: Editorial Abril, Fabril Financiera y Celulosa. Tiempo después, el grueso de las acciones serán compradas por el banquero David Graiver, personaje que desde las sombras manejaba las millonarias finanzas del grupo guerrillero de extracción peronista, *Montoneros*, fruto de diversos robos y secuestros. En octubre de 1976, ya con la nueva dictadura militar en el poder, Graiver muere en un oscuro accidente aéreo ocurrido en cercanías de Acapulco, México, y todos sus bienes, entre ellos el paquete accionario de *Papel Prensa*, quedaron bajo la administración de la Comisión Nacional de Recuperación Patrimonial (Ulanovsky, 2005: 93).

A partir de este punto, los relatos sobre la empresa se bifurcan. En la versión ofrecida por Carlos Ulanovsky

(2005: 94), los militares, otra vez de manera arbitraria, invitaron a algunos diarios capitalinos (*Clarín*, *La Nación*, *La Prensa* y *La Razón*) a hacerse cargo de la parte mayoritaria de las acciones, aunque dejando de lado al resto de los periódicos metropolitanos y a todos los que operaban en el interior del país. Mientras *La Prensa* rechazó la oferta, los otros tres diarios la aceptaron; de esta forma, el 28 de septiembre de 1978 se inauguró la primera empresa nacional dedicada exclusivamente a la producción de papel para diarios. En la versión oficial de la empresa, en cambio, se trató de “una adquisición privada, por un monto de 8,3 millones de dólares a la sucesión de David Graiver, pese a la fuerte oposición de distintos sectores del gobierno militar de entonces” (Padilla, 2009). Esta operación se habría concretado el 2 de noviembre de 1976, con la intervención de la viuda de Graiver, y varios meses antes de que se conocieran los vínculos entre el banquero y los *Montoneros*, y por tanto, antes de que los militares tomaran cartas en el asunto (Cohen, 2009). En cualquiera de los casos, a mediados de los ochenta *La Razón* se apartó de la sociedad y sus acciones se repartieron entre *Clarín* (que pasó a ser el socio mayoritario con 49% del paquete), *La Nación* (22.49), el Estado nacional (27.46) y el 1% que cotiza en la Bolsa de Valores (Morales Solá, 2009, y Fontevicchia, 2009).

Por su parte, la Ley de Radiodifusión fue sancionada por decreto en septiembre de 1980. Entre sus aspectos más destacados, siguiendo el análisis del especialista Oscar Landi, podemos mencionar los siguientes.

- Solamente las sociedades comerciales, las personas físicas y –en un rol subsidiario– el Estado podían ser adjudicatarios de licencias de radioteledifusión. De este modo, se vetaba el acceso de asociaciones intermedias tales como cooperativas, sindicatos, clubes, iglesias u otras organizaciones civiles a los medios de comunicación;
- La ley buscaba controlar los contenidos al especificar una serie de criterios laxos, y de discrecional aplicación, en torno a la información que podía difundirse;
- El único esquema de sostenibilidad financiera para los medios privados estaba dado por la publicidad. De este modo, se desalentaba la producción de pro-

gramas que no fueran “rentables” (culturales, educativos, de investigación, etc);

- La ley impedía, a través de su art. 45, inciso “e”, que se conformaran empresas multimedias, al prohibir el acceso de los medios gráficos a los audiovisuales y viceversa (Landi, 1992: 166).

Este último punto, por la trascendencia que tendrá en la década siguiente, merece un breve comentario adicional. Como recuerda Landi, la determinación de bloquear el crecimiento de grupos multimedia no fue hecha en pos de un mayor pluralismo

sino con un objetivo político: el gobierno militar temía que el ex dueño de Canal 11, y propietario del diario *Crónica*, Héctor García pudiera concentrar además un canal o una radio. El otro ‘nombre y apellido’ del inciso era el diario *Clarín*, cuya tendencia económica –desarrollista en aquella época– chocaba a veces con la del Ministro de Economía Martínez de Hoz [Landi, 1992: 166].

Ahora bien, frente a esta gravosa herencia, y visto con la distancia que dan los años, el gobierno de Alfonsín combinó indiscutibles transformaciones positivas con proyectos inacabados, en el marco de una relación mecada por notorios recelos hacia el mundo periodístico, ansioso, en muchos de los casos, por hacer olvidar su apoyo a la dictadura militar. En el primer caso, y como lo ha resumido el historiador Luis Alberto Romero, el gobierno atribuyó “una gran importancia, simbólica y real, a la política cultural y educativa, destinada en el largo plazo a remover el autoritarismo que anidaba en las instituciones, las prácticas y las conciencias”. En el campo de la cultura y de los medios de comunicación manejados por el Estado, “la libertad de expresión, ampliamente ejercida, permitió un desarrollo plural de la opinión y un cierto ‘destape’, para algunos irritante, en las formas y en los temas” (Romero, 1994: 335-336).

Como contracara de esta incuestionable apertura, y en buena medida fruto de su propia situación de fragilidad frente a poderosos enclaves autoritarios, la gestión alfonsinista alternó relaciones de desconfianza con importantes sectores de la prensa con fallidos proyectos comunicacionales. En tal sentido, si bien es cierto que “algunas importantes empresas periodísticas hostigaban al gobierno con el propósito de forzar la derogación de

trabas que impedían a propietarios de medios gráficos adquirir medios electrónicos”, también hay que reconocer el sonido de otra campana: “Cada vez que el gobierno, el presidente o algún funcionario importante recibían una crítica periodística, la respuesta oficial alegaba que no era el momento oportuno para hacerla porque la democracia era muy precaria” (Ulanovsky, 2005: 178-179). Aunque esta problemática es pintada con tintes más negativos por otras miradas, como la del periodista Edi Zunino, quien señala que “durante el gobierno de Raúl Alfonsín existieron las listas negras de periodistas. Hasta los almuerzos televisivos de Mirtha Legrand tuvieron problemas, y el polémico Ministro del Interior alfonsinista Enrique “Coti” Nosiglia apuntaló al diario *Tiempo Argentino* para contar con una portada amistosa en los quioscos de todo el país” (Zunino, 2009: 212).

Por otra parte, el elenco radical en el poder pretendió articular una red comunicacional propia que sirviera de eficaz correa de transmisión periodística con la sociedad, pero sus iniciativas se fueron frustrando sucesivamente. Como lo recuerda Ulanovsky:

Mientras duró el gobierno de Alfonsín –que retuvo en sus manos importantes radios y canales de televisión– se frustró el proyecto de un diario que se iba a llamar *La República*; mientras Jacobo Timerman fue su director, se desarrollaron intereses tangenciales en *La Razón* (créditos bancarios para papel, licuación de deudas, anticipo de publicidad oficial, etc.) y más directos en *Tiempo Argentino*, en donde la Coordinadora de Enrique Nosiglia invirtió sus dineros y colocó a sus allegados. Justamente en esa época el diario sufre un descenso en sus ventas de un 40% e inicia un cruento y extenso conflicto con su personal, que lo lleva al cierre definitivo [Ulanovsky, 2005: 180].

Pero sin duda, el mayor adeudo del gobierno radical hay que buscarlo en el hecho de que no logró modificar el marco normativo que regulaba la relación con los medios y que había heredado de la dictadura. Pese a reafirmar, hacia abril de 1984, su compromiso de derogar la vieja ley y reemplazarla por una nueva iniciativa democrática, el proyecto recién tomó estado parlamentario hacia 1988, cuando el poder político del gobierno estaba en franco declive. De este modo, ese proyecto nunca pudo convertirse en un nuevo instrumento jurídico para regular el campo comunicacional y vincularlo

más decididamente con el mundo de la cultura y la educación. Como ha señalado Gabriel D. Lerman:

Una de las primeras medidas de “política cultural” que toma el gobierno de Alfonsín en 1984 es que ATC-Canal 7 pasara a manos de la Secretaría de Cultura[...] en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. El anhelo de imprimirle a Canal 7 un perfil “cultural”[...] tuvo algunos logros específicos en cuanto a contenidos, pero la desconexión forzada de las áreas del Estado en que venía funcionando pronto mostró sus límites, por falta de consistencia política y burocrática. ATC fue devuelto a la SIP (Secretaría de Información Pública, antecesora de la Secretaría de Medios) en 1986, anticipando una primera derrota del área estrictamente cultural en relación con la gestión de medios públicos [Lerman, 2009].

III) El giro privatizador durante la década menemista (1989-1999)

Claro que el viraje más pronunciado en la relación entre el Estado y los medios de comunicación se daría recién entrados los años noventa, con el desembarco del menemismo en el poder, cuando “el conjunto del sistema de medios ingresó en una política lisa y llana de privatización, transferencia a la esfera comercial, cesión de negocios por parte del Estado y aumento de la concentración vertical y horizontal” (Lerman, 2009).

En efecto, en los primeros días de julio de 1989, cuando debió asumir anticipadamente la presidencia por la renuncia de Alfonsín en medio del estallido hiperinflacionario, Carlos S. Menem (Partido Justicialista) enfrentó la situación política y socioeconómica heredada con un drástico giro de timón. En cuanto al “arreglo del pasado” el nuevo gobierno ensayó una cuestionable estrategia de “reconciliación nacional”, centrada en el otorgamiento de un amplio indulto, que se hizo en tandas sucesivas y que abarcó a los militares condenados por gravísimas violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura (1976-1983), a varios jefes guerrilleros, y a los amotinados de las sublevaciones alfonsinistas previas (Acuña, 1995). En el caso de las pendientes reformas económicas, el caudillo peronista optó por un inequívoco rumbo “neoliberal”. Sobre la base de la crisis hiperinflacionaria de mediados de 1989, Menem logró galvanizar una sólida coalición política que le permitió

instrumentar –con amplio apoyo electoral– las medidas que ningún elenco liberal-conservador había podido imponer en la historia argentina: apertura comercial, disciplina monetaria, menor regulación pública de los mercados y un programa de privatizaciones rápido, integral, políticamente eficaz, desordenado y, en muchos casos, escandaloso. Asimismo, sobre el telón de fondo de una economía que venía experimentando –por varias décadas– cíclicos y cada vez más convulsivos vaivenes (Llach y Gerchunoff, 2004), el tránsito que va de la década de los ochenta a la de los noventa establecerá un salto estructural fuertemente regresivo en lo que hace a la dimensión de la pobreza en la Argentina. Como ha señalado un especialista: “Hacia 1974, sólo el 4% de los hogares tenía un ingreso per cápita inferior que el valor de la línea de pobreza. En octubre de 1992 cerca del 20% de las familias se encontraban con un ingreso que no les permitía adquirir una canasta mínima de consumo” (Beccaria, 1993: 142).

En lo que se refiere estrictamente al campo comunicacional, el período menemista en buena medida ejemplifica la combinación de *desregulación anarquizante*, cuyo obvio objetivo fue favorecer la acumulación de ciertos grupos mediáticos concentrados, y una serie de *intervenciones discrecionales*, que, entre otros fines, buscaba posicionar en el nuevo esquema de medios a grupos de empresarios cercanos al poder. Todo ello en el marco de una serie de transformaciones tecnológicas y de prácticas culturales –en parte locales, pero en buena medida inducidas por una dinámica de carácter global– que terminarían configurando no solamente un nuevo mapa de medios, sino también una renovada cartografía en las relaciones entre el poder político, la esfera massmediática y la sociedad civil.

En tal sentido, los cambios producidos en el sector de las comunicaciones en la Argentina durante la década de 1990 son una de las más substanciales de su historia. El sector experimentó simultáneamente procesos de expansión, incorporación intensiva de tecnología, concentración de la propiedad y masivo desembarco del capital extranjero (García, 2002). En particular, una pequeña modificación normativa tuvo una importancia crucial. Como ya señalamos, la ley militar establecía, en su art. 45, la prohibición para que los dueños de medios gráficos accedieran a la titularidad de radios o canales de TV. Alfonsín mantuvo esa incompatibilidad

durante su gobierno, pero Menem derogó la prohibición, abriendo paso a un acentuado proceso de concentración. En principio, dos grandes grupos fueron especialmente beneficiados. Por un lado, el *Grupo Clarín*, que originado en el diario del mismo nombre, pronto desembarcó en la radiofonía, adquiriendo la tradicional Radio Mitre y en la televisión, a través del Canal 13, y luego expandió sus negocios a la televisión por cable, la telefonía celular del interior mediante la compañía CTI, y otros muchos emprendimientos. Por otro lado, apareció el grupo ADMIRA (Telefónica de España), que es el resultado del desmantelamiento del Citicorp Equity Investments (CEI). Originalmente, el CEI surgió en 1992 como un emprendimiento básicamente financiero, pero pronto se fue convirtiendo en uno de los grupos con mejor disposición a acompañar al presidente Menem en su gestión y en sus proyectos reeleccionistas. A seis años de conformado, “el grupo ya poseía varios canales de cable y de televisión abierta, entre ellos TELEFÉ[...] seis canales del interior, el 50% de Canal 9 y sus cuatro canales asociados del interior. Además controlaba las radios La Red y Continental y la editorial Atlántida”. Pero con la “salida del menemismo, el CEI se disolvió y la mayor parte de sus acciones fueron compradas por Telefónica de España” (Giniger, 2009).

Por otra parte, poco tiempo antes de abandonar el poder, Menem promulgó un decreto (1005/99) que ofreció una cobertura legal a una situación que había venido conformándose de hecho: la gran concentración de la propiedad de los medios. Entre los puntos salientes de la nueva normativa –de acuerdo con la reconstrucción ofrecida por Mastrini (2005) y Giniger (2009)– corresponde mencionar los siguientes:

- Se autorizaba el ingreso de capitales extranjeros provenientes de países con tratados de reciprocidad firmados con la Argentina y se eliminaba el requisito de diez años de residencia para socios extranjeros;
- Se ampliaba el número de licencias por operador de cuatro a veinticuatro en el país, facilitando la concentración en pocos operadores (multimedios);
- Se autorizaban las cadenas permanentes de transmisión, lo que significó la posibilidad de programar un solo producto para todo el país al mismo tiempo;

- Se eliminaban las restricciones publicitarias horarias de doce y catorce minutos para televisión y radio, respectivamente, autorizando su distribución en bloques de tres a seis horas de programación;
- Se autorizaban las transferencias de licencias, facilitando la compra-venta de medios y haciendo muy difícil el seguimiento de los compromisos de los licenciarios al servicio.

Asimismo, cabe hacer notar que el desarrollo de las nuevas tecnologías en este período, iniciado embrionariamente durante la década del ochenta, y en forma acelerada durante los años noventa, permitió multiplicar para los usuarios las posibilidades de recibir distintos medios de comunicación audiovisual, ya sea por medio de la televisión satelital de difusión directa, o bien por los servicios de televisión por cable. Según el análisis de Diego Rossi, el abaratamiento de los equipos transmisores llevó a un aumento de las estaciones de radio FM y TV abierta de baja potencia, que proveen programaciones ligadas mayormente al ámbito local de recepción (comunitarias, alternativas, abiertas, etc.). Pero mientras aumentaba la cantidad de emisoras, también se consolidaba una transformación estructural: el tránsito del eje estratégico de la industria cultural desde la producción hacia la distribución. Así,

[...] toda nueva forma de distribución masiva de contenidos audiovisuales fue orientada en primer lugar a la demanda solvente (servicios 'plus' arancelados), para luego ir abaratándose y derramar hacia capas inferiores de la pirámide del consumo. De este modo, durante los noventa, crecerán formidablemente los costos de los derechos de emisión, aumentando la segmentación en la oferta mediática, según las posibilidades de compra de los receptores/consumidores [Rossi, 2006].²

IV) Del fracaso de la alianza al ascenso del kirchnerismo (1999-2003)

Las elecciones del 24 de octubre de 1999 consagraron la fórmula integrada por Fernando de la Rúa y Carlos "Chacho" Álvarez, quienes asumieron la presidencia y la vicepresidencia de la nación el 10 de diciembre de ese año. La alianza que los llevó de candidatos, una coalición político-electoral formada por el centenario par-

tido radical UCR y las jóvenes y un tanto heterogéneas huestes del Frente para un País Solidario (Frepaso), de centroizquierda, ganó las elecciones presidenciales después de diez años exactos de predominio menemista. Pero la difícil herencia socioeconómica recibida del gobierno anterior constituyó un lastre difícil de remontar para la nueva administración.

En ese contexto, el margen de acción del gobierno delarruista para encarar una reforma del marco regulatorio de las comunicaciones en el país era muy escaso y la voluntad política para hacerlo era, cuando menos, vacilante. En cualquier caso, la política de comunicaciones de la alianza sufrió los vaivenes y las tensiones propias de un armado político con escaso grado de integración, y los avances que podían registrarse en algunos ámbitos se veían frustrados en otros. Siguiendo el análisis de García Leiva, podemos observar dos planos diferenciados de gestión comunicacional. Por un lado, el Comfer puso en marcha una serie de iniciativas orientadas a lograr una mayor transparencia y austeridad en la materia: "Generó nuevas vías de comunicación con los emisores y receptores, aumentó su presencia social, se comprometió con objetivos mensurables de gestión a través de la Carta de Compromiso con el Ciudadano, elaboró un nuevo proyecto de ley de radiodifusión que defendió a lo largo de su existencia e inició una cuestionable normalización del espectro"; pero por otro lado, desde el más alto nivel presidencial, "toda vez que alguna medida gubernamental podía llegar a afectar algún interés de los grupos poderosos de la comunicación, se intentaba compensarla con otra que probara que el objetivo no era desmontar los privilegios existentes" (García, 2002: 21).

En ese marco de oscilantes iniciativas, cabe destacar algunas decisiones que fueron clave en el período. En primer lugar, días después de llegar al poder, y pese a vetar una normativa similar heredada del gobierno de Menem, De la Rúa creó a través del decreto 94/01 el Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP), más conocido como el "Multimedios Oficial", una sociedad estatal –no gubernamental– que integraba a Argentina Televisora Color (ATC), que recuperó su antigua denominación y frecuencia como Canal 7, Radio Nacional y la agencia de noticias Télam. La medida recibió numerosas críticas, tanto de legisladores oficialistas como de opositores, por la decisión de crear por decreto el nuevo organismo, lo que llevó al gobierno a incluir el

SNMP como parte de un prometido proyecto de ley de radiodifusión. El proyecto fue oficialmente presentado el 25 de abril de 2001, y un mes y medio después llegó al Congreso Nacional para su tratamiento, pero su trámite legislativo naufragó al no lograr el acuerdo necesario en la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados para su tratamiento en el recinto.

Por otra parte, el Comfer avanzó con una doble estrategia para lograr la normalización del espectro radiofónico: la revisión de licencias y la lucha contra las emisoras no autorizadas. En el primer caso, se suspendieron las adjudicaciones realizadas por el gobierno menemista, especialmente las que habían sido autorizadas durante la última etapa de su gestión, y se dio paso a un proceso de revisión de las 438 licencias adjudicadas. La revisión finalizó hacia el mes de septiembre de 2000, cuando solamente fueron confirmadas 157 licencias y revocadas las restantes. En el segundo caso, se avanzó en las modificaciones normativas requeridas para la penalización de las emisiones ilegales de radio y televisión. La iniciativa, que venía a cubrir un ostensible vacío legal, contó desde el vamos con el entusiasta apoyo de los grandes grupos comunicacionales, especialmente interesados en eliminar mediante ese expediente a numerosos, pequeños y dispersos competidores; pero también se vio favorecida por un hecho que ganó por aquellos días las portadas de todos los diarios: se produjeron interferencias de radios no autorizadas en las comunicaciones entre pilotos y la Torre de Control del Aeroparque Metropolitano, por lo que el aeropuerto fue inoperable por varios días, lo cual puso de manifiesto los potenciales riesgos para la seguridad de los vuelos de la superposición de frecuencias no autorizadas (García, 2002: 13).

Finalmente, en medio de fuertes restricciones presupuestarias, el ministro de Economía Domingo F. Cavallo (que había vuelto a la gestión de la mano del presidente De la Rúa después de su paso por el gobierno de Menem) aplicó una medida fuertemente resistida por los propietarios de medios: grabó con el 21% de IVA al cine, al teatro, a los espectáculos deportivos, a la TV por cable (sobre la cual ya pesaba el 13%), a los diarios y a las revistas (que hasta ese momento estaban exentas). Esta decisión despertó una fuerte reacción de los multimedia, con el *Grupo Clarín* a la cabeza, que se ubicó en la vereda de enfrente del gobierno.

Pero para entonces la crisis económica se había agudizado, y la capacidad de aplicación de las nuevas medidas por parte del gobierno había disminuido de manera muy pronunciada. Finalmente, el 20 de diciembre de 2001 Fernando de la Rúa renunció a la presidencia de la nación, a la que había llegado dos años antes con un apoyo de casi el 50% del electorado. Dimitió en medio de una agudizada crisis socioeconómica, sin crédito externo ni apoyo del FMI, y jaqueado por una movilización social —en parte espontánea, en parte inducida por fuerzas políticas de la oposición— que unió desde pobres hambreados, desempleados y piqueteros, hasta sectores de clase media y media-alta, que hicieron escuchar sus indignados “cacerolazos” a lo largo y a lo ancho de todo el país. Junto con De la Rúa también cayó el régimen económico fincado en la Ley de Convertibilidad. Tras 42 meses ininterrumpidos de recesión, un récord de 18% de desempleo y otro tanto de subempleo, junto a un inédito nivel de familias en situación de indigencia, el malestar social comenzó a expresarse diariamente en la protesta callejera, se transformó en impugnación política en las elecciones de renovación legislativa de octubre de 2001 (cuando un 20% de la población votó en blanco o anuló su voto, y otro 20% optó por quedarse en su casa), para finalmente estallar en aquellas jornadas de diciembre que derrumbaron a un nuevo presidente constitucional en poco más de una década.

A partir de ese momento, la crisis socioeconómica y el resquebrajamiento político se potenciaron entre sí, desembocando en la elección del ex gobernador de la provincia de Buenos Aires y hombre fuerte del peronismo, Eduardo Duhalde,³ para completar el mandato presidencial. El gobierno apeló a un programa social de emergencia para paliar la situación, mientras trataba de reorganizar sobre nuevas bases el funcionamiento de la economía. Poco a poco, en parte por aciertos internos del ministro Roberto Lavagna, en parte por cambios favorables en el sector externo, sustentados en una nueva estructura de precios relativos que “abarató” la mano de obra local e hizo más competitiva a la economía, los indicadores económicos comenzaron a apuntar hacia arriba, y el humor social empezó a cambiar junto con las renovadas expectativas de crecimiento. La cresta de la ola le permitió al gobierno de Duhalde —después de algunos fracasados intentos con otros candidatos— ubicar a Néstor Kirchner en el segundo lugar de la carrera presidencial, a escasos puntos del ganador de la elección

del 27 de abril de 2003 y enemigo jurado de Duhalde, Carlos Menem. Pero Menem llegó a las elecciones presidenciales con la última reserva de votos disponibles, frente a un electorado fuertemente antimemista, que no sin razón, lo culpaba por buena parte de la debacle sufrida tras su gobierno. El caudillo riojano desistió de presentarse a una segunda vuelta, en la que todas las encuestas le adelantaban una derrota inapelable, y le abrió el camino a la consagración de Kirchner –gobernador hasta entonces de una lejana provincia y sin peso político en la estructura del partido peronista– como nuevo presidente.

V) Anatomía del kirchnerismo: concentración de poder y relación con los medios (2003-2012)

Más allá de sus visibles diferencias, al menos hay un estrecho parecido entre la experiencia política del gobierno menemista y el kirchnerismo: tanto la gestión encabezada por Néstor Kirchner (2003-2007) como el doble mandato que desde diciembre de 2007 ha venido ejerciendo hasta la actualidad su esposa y viuda, Cristina Fernández de Kirchner, se caracterizan por una formidable voluntad y una notoria capacidad para la acumulación de poder, aunadas con un ejercicio del mismo que suele no reconocer límites institucionales y que es escasamente proclive al debate crítico (Sidicaro, 2010, y Romero, 2012). Revisar las variadas fuentes de acumulación de ese poder, así como esbozar algunos elementos de su lógica de funcionamiento, se nos aparece como especialmente necesario para una mejor comprensión de la sinuosa –y en los últimos años cada vez más conflictiva– relación que el matrimonio presidencial ha establecido con los medios de comunicación.

En principio, cabe destacar que los resultados socioeconómicos del período, más sólidos durante el gobierno de Néstor Kirchner que durante la gestión de su sucesora, han sido hasta ahora uno de los activos fundamentales del oficialismo, aunque esa situación ha comenzado a modificarse en los últimos tiempos. Después de la fuerte caída sufrida entre 2001 y 2002, la economía argentina acumuló un crecimiento promedio de 9% anual entre 2003 y 2007, con récords de producción de autos, construcción o exportación de materias primas, con superávits en la balanza comercial y en las cuentas fiscales (alrededor de 3% del PIB), con reducción de la deuda

pública y aumento sostenido de las reservas internacionales. Este despegue fue posible gracias a la articulación de una serie de factores básicos: un contexto internacional excepcionalmente beneficioso para las materias primas exportables (en particular la soja), una dotación de inversiones que ofrecía una alta capacidad productiva ociosa, una definición de inserción competitiva en el mercado mundial basada en un tipo de cambio “alto”, un esquema (precario pero defendible) de solvencia fiscal fincado en los impuestos a las exportaciones (“retenciones”), y una firme autoridad política con eje en la figura presidencial. Esta dinámica de crecimiento contribuyó inicialmente a reducir la incidencia del desempleo (que pasó de 17.8% de la población económicamente activa en 2003 a 8.5% en 2007), de la subocupación (que pasó de 17.8% a 10% en el mismo lapso), de la pobreza no indigente (que descendió de un pico de 27.7% en 2003 a 15.2% en el mismo período) y de la indigencia (que cayó de 26.3% en 2003 a 8.2%).⁴

En segundo término, el presidente Kirchner logró inicialmente ampliar su base de sustentación política combinando la fidelidad electoral de los sectores populares, históricamente afines al peronismo, con el aporte de diferentes grupos de la militancia de izquierda (peronista y no peronista). Dos aspectos fueron clave en esa nueva amalgama: por un lado, la decidida política de Derechos Humanos que hizo suyas muchas de las reivindicaciones de organismos de familiares de desaparecidos; por otro, la cooptación y/o la articulación con diferentes sectores activados de la protesta popular (los “piqueteros”). Ambos movimientos le permitieron al gobierno tener una presencia en las calles y en diferentes instancias del espacio público, de las que había carecido el peronismo de Duhalde o la alianza entre radicales y frepasistas.

En tercer lugar, el kirchnerismo ha capitalizado en algunos casos, y agregado en otros, una compleja trama de mecanismos institucionales para expandir los grados de libertad de las decisiones de la presidencia (Quiroga, 2010). Estos rasgos fuertemente “delegativos” (O'Donnell *et al.*, 2011) incluyen, entre otros elementos, un Consejo de la Magistratura modificado por una ley especial que posibilita un mayor control político del accionar de los jueces, una reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia que le otorga una virtual supremacía al Poder Ejecutivo sobre el Parlamento, y

un esquema de “superpoderes” por el cual los legisladores ceden buena parte de sus funciones presupuestarias y le otorgan a la presidencia la facultad de disponer de los fondos públicos al compás de las necesidades de la coyuntura política, las emergencias electorales o las amistades partidarias.

En cuarto término, corresponde reconocer que el oficialismo ha aprovechado con inteligencia la inédita dispersión de la oposición, especialmente generada por la centrifugación política del antiguo partido radical UCR, lo cual le ha permitido hasta el presente gozar de una holgada mayoría en el Parlamento, o bien, hacer valer su condición de primera minoría ante las diferencias de los grupos opositores.

Y finalmente hay que destacar que los resortes materiales de la extraordinaria maquinaria de poder kirchnerista se encuentran por el lado fiscal. La cara oculta del consenso, y en muchos casos de la mera subordinación de diferentes actores sociales y políticos al vértice presidencial, hunde sus raíces en un renovado esquema de ingresos públicos. Históricamente, la división de la recaudación se repartía en un 50% para la nación y en otro 50% para las provincias; pero la estructura impositiva que se afianzó después de la crisis de 2001 (fuertemente asentada en impuestos a las exportaciones, cuyos valores crecieron significativamente) trastocó el antiguo balance: 70% comenzó a ser recaudado directamente por la nación, y sólo 30% es entregado a las provincias, que a su vez lo vuelcan a los municipios. Con este esquema, cada gobernador y cada intendente se convierten en rehenes de los fondos que fluyen –o no fluyen– del centro a la periferia, lo cual le otorga al Poder Ejecutivo Nacional una herramienta de control político altamente eficaz.

En un marco de fuerte centralización del poder presidencial y de pretensión de subordinación de los otros poderes republicanos al Ejecutivo, tanto en el primero como en el segundo mandato del matrimonio Kirchner, la relación con los medios de comunicación ha estado atravesada por múltiples tensiones. En algunos casos, esas tensiones se derivaron de la propia *estrategia comunicacional* del oficialismo, ejemplificada por el hecho de que a lo largo de toda su gestión Néstor Kirchner no ofreció una sola conferencia de prensa para someter al juicio crítico del periodismo su gestión; en otros casos,

los conflictos se han generado a partir de sus iniciativas en materia de *política de medios*.

Con respecto a la estrategia comunicacional, corresponde destacar que el sujeto de la enunciación ha sido –a lo largo de todos estos años– básicamente el matrimonio presidencial, y que el tipo de comunicación se ha configurado a partir de una irradiación centralizada y descendente de los mensajes. En tal sentido, hay que recordar que los Kirchner han sido una pareja de militantes con una vasta trayectoria política y una extensa experiencia institucional: él más ejecutivo, ella más parlamentaria, pero ambos con un largo y consecuente pasado como cuadros políticos del viejo partido de Perón, que siempre hizo de la conducción plebiscitaria del movimiento una reconocible marca de su cultura organizacional y de su práctica en la toma de decisiones. Por otra parte, ambos pertenecen a una generación que llegó a la política montada en las esperanzas de un cambio revolucionario. Buena parte de esa generación terminó inmolada en la hoguera de la violencia política de los años setenta, donde muchos vivieron y murieron a sangre y fuego, y otros miles serían cruelmente barridos por el terrorismo de Estado que asoló al país a partir de 1976. Con esa generación del peronismo revolucionario –y con todos aquellos que se reclaman sus legítimos herederos– el matrimonio presidencial comparte los códigos de una memoria generacional común, historias de lealtades y requiebres, de delirios y osadías, y más allá del uso instrumental de ciertos símbolos, los Kirchner han comulgado siempre con una visión de la política fuertemente anclada en el ejercicio concentrado, vertical, confrontativo y no deliberativo del poder.

En esta caracterización habría que agregar un aspecto digno de la mayor atención para comprender especialmente el período que hemos comenzado a transitar: el matrimonio gobernante constituyó una sociedad familiar, económica y política, afianzada a lo largo de varias décadas de vida en común, que sólo se interrumpió con la sorpresiva y prematura muerte de Néstor Kirchner en octubre de 2010. Hablamos de una sociedad porque en ellos era posible visualizar objetivos comunes, una compartida mirada sobre la política y una precisa división de tareas que funcionó durante muchos años. Mientras Néstor era presidente (o estaba en la gobernación de su provincia), ella fogueaba desde el Poder Legislativo las normas necesarias para la gestión de su esposo; luego él

se ocuparía del Partido Justicialista, al que trató dificultosamente de encolumnar tras la gestión de Cristina en la presidencia de la nación, a la vez que se dividían los problemas por resolver; él, ocupándose de los negocios de la familia (en algunos casos, con demasiados vínculos con las finanzas públicas), de hacer las veces de “malo de la película” con sus vehementes discursos, en los que abundaba en adjetivos que su esposa no se podía permitir, y de manejar las riendas estratégicas de la política económica; ella, en cambio, más consagrada a la política exterior, más afecta a la palabra intelectualmente elaborada y ubicada en su rol institucional, alejada por lo común del contacto directo con los actores del conflicto sociopolítico.

Con respecto a la política seguida con los medios de comunicación, gruesamente podríamos decir que se reitera aquí la combinación de estrategias ya consideradas: por un lado, el oficialismo siguió las líneas de lo que hemos llamado la *desregulación anarquizante*, caracterizada por la connivencia amistosa con los grandes medios, a quienes les renovó generosamente sus licencias sin evaluación o requisito alguno, o pretendió asociarse económicamente en negocios comunes; por otra, usufructuó todos los mecanismos disponibles de la *intervención discrecional*, desde presiones directas, despidos a periodistas críticos en medios oficiales o reparto arbitrario de la publicidad oficial, a fin de sumar plumas adictas o acallar informaciones negativas.⁵

Desde esta oscilación se entiende mejor, por ejemplo, la promulgación del decreto 527, del 20 de mayo de 2005, por el cual se suspendió “por el plazo de diez años los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el art. 41 de la Ley N° 22.285 y sus modificaciones”. De este modo, pasados dos años de su presidencia, Kirchner no solamente no había derogado el marco legal heredado de la dictadura, “sino que lo blindaba y potenciaba: Telefe (Telefónica) y Canal 13 (Grupo Clarín) conservaron sus licencias hasta 2025, América (Vila, Manzano, De Narváez) hasta 2022, y Canal 9 hasta 2019, mientras que la estratégica Radio 10 (Daniel Hadad) la retenía hasta 2025” (Eliashev, 2009).

Con estas medidas Kirchner continuaba la línea de su predecesor Eduardo Duhalde, obtuvo del Congreso una modificación de la Ley N° 24.522 de concursos y quie-

bras, para favorecer a los multimedios fuertemente endeudados después de la crisis de 2001 y la profunda devaluación. En la misma dirección, Kirchner promulgó la Ley 25.750, que limita a 30% la participación extranjera en las empresas propietarias y licenciatarias de medios de comunicación, pero dio un paso más: por diferentes mecanismos, entre los que se destaca el manejo discrecional de la publicidad oficial, comenzó a favorecer sistemáticamente a varios grupos empresariales cercanos al poder, a fin de que comenzaran su desembarco en diferentes radios, periódicos y revistas. Mientras tanto, como señala el citado Eliashev, la anarquía del campo comunicacional continuó:

Se estima que en la Argentina pululan, grosso modo, hasta 10.000 estaciones de radio que se superponen, ocupan frecuencias no adjudicadas, entran y salen del aire, interfieren y operan de hecho, facturan publicidad o favores políticos, configurando un desbarajuste radioeléctrico monstruoso [2009].

Por otra parte, en diciembre de 2007, a pocos días de dejar la presidencia de la nación, el gobierno de Kirchner autorizó la polémica fusión de las dos empresas de televisión por cable más grandes del país, *Multicanal* (perteneciente al *Grupo Clarín*) y *Cablevisión*, en contra de la opinión técnica de la Comisión de Defensa de la Competencia. En los hechos, esa operación le permitió al holding perteneciente a *Clarín* quedarse con 70% de los abonados de Capital Federal y 48% en todo el país, profundizando la concentración oligopólica del mercado de las señales televisivas en el país. Como en aquel momento señaló críticamente el que fuera presidente de la Comisión, el economista José Sbatella, “Kirchner quería ser amigo de *Clarín* y por eso le entregó *Cablevisión*” (Bercovich, 2009).

Ahora bien, a cuatro meses de estas cuestionables decisiones, el gobierno kirchnerista dará un estridente vuelco en su política de medios: *Clarín* pasará a ser un enemigo jurado del país, el oficialismo recibirá en abril de 2008 a la *Coalición* y su documento programático de “21 puntos” se transformará en un insumo clave para el diseño de una nueva ley de servicios audiovisuales. ¿Cómo comprender, pues, este significativo viraje del kirchnerismo que trasmutó la alianza inicial con el más poderoso holding comunicacional del país, el *Grupo Clarín*, en franca hostilidad? ¿Cómo pasó

de no incluir la problemática de una nueva ley de radiodifusión en la “agenda oficial” (Busso y Jaimes, 2011: 19-20) a convertir el tema en un eje estratégico de su nueva política?

La primera pista la ofrece la citada visión de Sbatella. Su análisis, coincidente con el de diversos observadores, parece dar en el clavo sobre un punto fundamental que permite entender la proximidad inicial y la posterior hostilidad entre el gobierno kirchnerista y el multimedios presidido por la familia Noble. En este sentido, el acercamiento del gobierno de Kirchner con el *Grupo Clarín* respondía a un propósito táctico central: sellar un pacto de no agresión periodístico por el cual se intercambiaba apoyo de su línea editorial por favores económicos. Pero tras ese objetivo de corto plazo parecía emerger una intencionalidad estratégica más ambiciosa: el acercamiento culminaría con la compra parcial del paquete accionario del holding por parte de empresarios kirchneristas y/o del propio Kirchner. Como este segundo paso fue posteriormente bloqueado por los dueños de *Clarín*, las relaciones entre el gobierno y el grupo comenzaron a deteriorarse.⁶

Una segunda consideración nos lleva a recordar que a partir de la asunción de Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia de la nación, el 10 de diciembre de 2007, la relación entre el gobierno y la sociedad comenzó a transitar por una zona de turbulencia. Por de pronto, llegaron a los primeros planos una serie de acusaciones de corrupción que salpicaron directamente al corazón del poder;⁷ además, la promesa de una mejora de la calidad institucional y una abierta apuesta al diálogo –que habían sido publicitadas promesas de campaña– empezaron a desdibujarse con la confirmación de funcionarios fuertemente cuestionados por sus conductas autoritarias o sus oscuros manejos de los fondos públicos; pero fue particularmente la incapacidad, o la falta de voluntad, gubernamental para lidiar con demandas centrales de la sociedad (inseguridad, inflación, etc.) las que iniciaron un creciente alejamiento de los sectores medios de la sociedad respecto de la pareja gobernante. De estas cuestiones, el tema inflacionario era crucial, porque se constituía en el emergente de una serie de desafíos socioeconómicos estructurales que Néstor Kirchner había dejado sin resolver, y que su esposa heredaría con menor margen de maniobras para enfrentar en la nueva etapa (Kritz, 2009).

En ese marco social que empezaba a cambiar de signo, el gobierno buscó equilibrar el desordenado crecimiento del gasto público, especialmente motorizado por los fondos volcados a la lucha política presidencial del año 2007, con una fuerte alza de impuestos al sector agropecuario decidida a través de una controvertible resolución ministerial. Pero los actores perjudicados se resistieron con una agresiva protesta que incluyó cortes de rutas y calles que paralizaron el país por cuatro meses. Esa lucha contó con el apoyo de buena parte de los sectores urbanos crecientemente críticos hacia el oficialismo, y el gobierno quedó atrapado en un conflicto que terminó perdiendo en una crucial votación en el Senado Nacional, la madrugada del 17 de julio de 2008, cuando el vicepresidente de la nación, y titular del cuerpo, terminó desempataando en contra de la propuesta del Poder Ejecutivo. A partir de entonces, el kirchnerismo inició un camino a la baja en lo que hace a la pérdida paulatina de consenso político, que se plasmaría en la derrota de las elecciones legislativas del 28 de junio de 2009. De esa derrota emergerá “doblando la apuesta” de una nueva agenda de cuestiones con las que buscará retomar la iniciativa perdida. Es en ese difícil escenario, precisamente, en el que el oficialismo comenzará a desarrollar una decidida política de confrontación frente a sus “enemigos” principales: la alianza entre los sectores del campo y los medios de comunicación, en particular el *Grupo Clarín*, considerados en conjunto como un “complejo agromediático” de orientación “destituyente”, tal como fuera fraseado por los círculos intelectuales oficialistas reunidos en el grupo *Carta Abierta*.⁸

Pero es preciso agregar una tercera componente que nos permite comprender mejor el viraje oficialista: la concepción del poder que encarna el kirchnerismo. Esta visión se ha nutrido de una estrategia de división del universo político en dos campos polarizados, en la que la valencia positiva del lado “popular” contrasta con la valencia negativa del sector “antipopular”. Esta configuración, heredera consecuente del primer peronismo de Perón y desarrollada como *habitus* político en una larga práctica de lucha por los cuadros kirchneristas, ha recibido en los últimos tiempos una validación y un más sutil grado de elaboración por un amplio y destacado círculo de intelectuales que rodean al oficialismo (Lacau, 2006). Así, el trazado de una “frontera interna” que divide con nitidez al pueblo de sus “enemigos” aparece como condición de posibilidad de la lucha política y de

la acumulación de poder a través del conflicto. Como ha señalado Beatriz Sarlo, hasta el enfrentamiento con el *Grupo Clarín*, cuyo inicio coincide con el conflicto con el campo, “el kirchnerismo no había agitado la necesidad de una nueva ley de medios audiovisuales. No era una cuestión de principios ni una cuestión programática. Iniciado el conflicto con Clarín se convirtió en ambas cosas” (Sarlo, 2011: 150). Con este estratégico movimiento —el de ubicar a *Clarín* como mascarón de proa del complejo “agromediático”— el oficialismo lograba dos objetivos: aglutinar a un amplio campo “progresista” que ensanchaba y enriquecía el caudal de seguidores políticos de la entonces pareja presidencial enfrentado a un “enemigo” material de gran fuste, a la vez que contribuía a volver menos visibles a los partidos de oposición, que eran etiquetados como empleados, instrumentos o compañeros de ruta de la agenda de los grandes medios de comunicación. De aquí en más, la confrontación política con los grandes medios y la lucha por imponer “un relato” en la sociedad tejerán una trama inseparable.

En este contexto, una pieza central de la nueva estrategia gubernamental será el proyecto de ley de “servicios audiovisuales”, dado a conocer a principios de marzo de 2009, y que el Congreso de la Nación transformó en ley en octubre del mismo año. Si bien, como ya adelantamos, el proyecto tiene raíces intelectuales más lejanas e independientes, en particular recoge principios promovidos por la *Coalición*, es notorio el giro de timón del gobierno en el sentido de cambiar su acercamiento inicial al núcleo más concentrado de medios por su posterior enfrentamiento. En un muy apretado resumen, la iniciativa gubernamental articula los siguientes ejes básicos:

- Reorganiza el mapa de medios audiovisuales a partir de tres segmentos igualitarios: 33% en manos del Estado, 33% para el sector privado, y 33% para las organizaciones de la sociedad civil;
- Limita la cantidad de licencias para cada propietario (pasando de las actuales 24 a 10), y separa los procesos de producción de contenidos y de distribución de señales, a efectos de evitar prácticas desleales o monopólicas;
- Establece una nueva autoridad de aplicación democrática con amplios márgenes de decisión y con una fuerte presencia del gobierno de turno.

En una rápida evaluación, podría decirse que la nueva norma contiene iniciativas positivas, aspectos negativos y contenidos insuficientes. Por un lado, la ley constituye un claro avance sobre el viejo ordenamiento legal heredado de la dictadura, tanto por los objetivos de desconcentración de la propiedad de medios como por la apertura a nuevas voces provenientes de la sociedad civil. Sin embargo, entre otros aspectos a mejorar, queda pendiente el establecimiento de una autoridad de aplicación calificada y autónoma respecto del gobierno de turno, ya que la nueva legislación mantiene una estructura de intervención discrecional del poder político que induce a repetir viejas prácticas de colusión de intereses o de manejo arbitrario de los recursos públicos (legales o financieros) para torcer la voluntad de medios independientes o favorecer la subordinación de otros. Por otra parte, la nueva norma es insuficiente, entre otros aspectos, en lo que se refiere a la creación de entes estatales no gubernamentales de radio y televisión, en la nación y en las provincias, que aseguren contenidos política y culturalmente plurales (al estilo de las mejores experiencias internacionales en la materia), así como también en lo que hace a definir una estructura de incentivos que promueva la modernización tecnológica a fin de brindar más y mejores servicios a los usuarios, tomando especialmente en cuenta las fuertes y heterogéneas diferencias regionales del país. Como ha señalado Henoch Aguiar, al considerar las profundas desigualdades de un país con zonas de “hipercomunicación” y otras áreas severamente “infracomunicadas”, la Argentina es a la vez “Nueva York y el desierto del Sahara y la ley no discrimina estas situaciones. Dice que un mismo titular de radio o televisión puede tener sólo diez licencias. ¿Pero qué licencias? ¿De FM o de emisoras abiertas que cubran capitales provinciales? Da lo mismo: diez. Es como si alguien dijera que solamente puede tener diez billetes, no importa que sean de dos pesos o de cien dólares” (Aguiar, 2011).

Claro que el grueso del debate en torno a la nueva ley tendió a ser mucho menos matizado. De lado más favorable a la nueva ley, encontramos, naturalmente, a sus principales impulsores, los sectores reunidos en la *Coalición*:

A cinco años de la presentación de los 21 puntos, la Coalición por una radiodifusión democrática se enorgullece de haber sido partícipe necesario del proceso de

elaboración del Proyecto de Ley; surgido desde las organizaciones libres del pueblo, reconocido en el mundo como modelo para la elaboración de normas[...] Hace 5 años, unidos bajo el concepto de que no hay posibilidad de afianzamiento de la democracia política sin democratización de la comunicación, planteamos la necesidad y urgencia de una nueva Ley que reemplace a la Ley de la dictadura para terminar con el proceso de concentración y transnacionalización de los Medios[...] El debate democrático con que se generó esta propuesta coincide con el propósito final de la Ley: darle más democracia a la democracia y elevar la calidad institucional de la sociedad [Coalición, 2009].

Desde la vereda de enfrente, en cambio, la *139ª Junta de Directores de la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas*, reunida a finales del mes de abril de 2009, sentó su posición en duros términos:

En sintonía con el serio debilitamiento institucional que se observa en varios aspectos de la democracia argentina, en los últimos seis meses la situación de la libertad de prensa se ha deteriorado gravemente[...] En tal contexto de crisis republicana, puede afirmarse que la actividad de los medios se desenvuelve con serios condicionamientos. Se manifiestan, en algunas oportunidades, en presiones abiertas o solapadas, interferencias en las comunicaciones, trabas a la circulación física de los periódicos, agresiones verbales con destinatarios directos, o amenazas fiscales y regulatorias. Otra preocupante expresión se encuentra en la distribución arbitraria, a veces interesada, de la publicidad oficial, beneficiando o castigando a los medios según el tono de su contenido editorial. [...] El periodismo es visto por una parte del gobierno como un enemigo a derrotar. Por eso, la compra de medios a través de adláteres, el financiamiento de grupos adictos y la cooptación económica de otros [La Nación, 2009].

En este clima de fuerte polarización la votación de la nueva ley de medios en el mes de octubre de 2009 no estuvo exenta de agrias controversias, y según denuncias de la oposición (que incluso llegaron a los estrados judiciales), el procedimiento estuvo plagado de irregularidades, más allá de que el kirchnerismo contó con una mayoría holgada para imponer su propuesta. En el caso de la Cámara de Diputados, el oficialismo y otros partidos aliados reunieron 147 votos, frente a los 104 escaños ausentes de la oposición, que se retiró del

recinto alegando un trámite irregular en la votación del dictamen en comisiones, mientras que cuatro diputados presentes votaron en contra; en el Senado, el oficialismo se impuso por 44 votos a 24.

Luego de sancionada la ley, el Poder Ejecutivo empleó un año más en completar el procedimiento de reglamentación, que culminó hacia el mes de septiembre de 2010, pero a partir de allí la normativa volvió a enfrentar numerosos reclamos e impugnaciones judiciales. El punto más conflictivo del nuevo texto legal se refiere a la llamada cláusula de “desinversión” (art. 161), que obliga a los actuales titulares (a quienes el mismo gobierno extendió sus licencias por varios años) a desprenderse de aquellos medios que superan el límite establecido por la nueva normativa en un plazo perentorio (un año a partir de la reglamentación de la ley). En un primer y tentativo balance, elaborado por Laura Serra (2009), los cambios fundamentales serían los siguientes:

Grupo Clarín: posee Cablevisión, Multicanal, Canal 13, Radio Mitre y señales de cable, como TN y TyC Sports, entre otros medios. La nueva ley impide ofrecer servicio de cable y tener un canal de aire. Lo obligaría a cerrar canales de cable.

Grupo Vila/Manzano/De Narváez: tiene el cable Supercanal, América 2, el canal de noticias América 24, la AM La Red, más canales y radios del interior. Debería desprenderse de América o cerrar Supercanal. Lo afecta fuerte el límite de diez licencias a nivel nacional.

Grupo Telefónica: tiene Telefé y otros ocho canales del interior del país. No quedaría obligado a vender, pero los cambios en el proyecto le impiden ofrecer servicios de TV por cable.

Grupo Hadad: tiene el canal de cable C5N, Radio 10, FM La Mega y otras tres radios. No quedaría afectado por las restricciones en las licencias.

Grupo Prisa: el holding español tiene Radio Continental y 18 FM en todo el país. Debería desprenderse de varias emisoras para ajustarse al nuevo límite.

Grupo Cadena Tres: Este grupo con base en Córdoba tiene trece radios en distintas provincias y también quedaría forzado a desprenderse de algunas de ellas.

En tal sentido, esta disposición se ha convertido en el ojo de la tormenta política y judicial ya que conlleva, a la vez, un destacable objetivo desconcentrador de la propiedad de los medios aunado al establecimiento de un plazo muy exiguo para su realización. Como ha sido especialmente apuntado por sectores críticos de la gestión oficial, es difícil no leer en esta medida un velado intento del oficialismo y de sectores empresariales afines de apropiarse de esas licencias o actividades que otros propietarios estarían perentoriamente obligados a malvender.

De ahí también que la medida haya sido cuestionada en sede judicial a partir del reclamo de los particulares afectados. A resultas de esas demandas, la sala I de la Cámara Civil y Comercial Federal, en un fallo emitido el 12 de mayo de 2011, “sobre la base de considerar sorpresivo, breve y fatal el plazo de transición establecido por el art. 161 del nuevo régimen legal de medios audiovisuales”, decidió extender el plazo de cumplimiento de la medida en 36 meses “a partir de la notificación de la demanda”.⁹

Posteriormente, en una sentencia del 22 de mayo del corriente año, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ratificó que ese plazo marcado por la nueva ley vencerá el 7 de diciembre del 2012. Pero la cuestión involucra otro aspecto importante a considerar: el reclamo puntual efectuado por el *Grupo Clarín* en primera instancia sobre el art. 161 –revisado por la Cámara y ratificado por el máximo tribunal del país– incluye un planteo de inconstitucionalidad. Esta demanda de fondo deberá ser resuelta en definitiva por la Corte Suprema, con lo cual el destino final de esta parte de la nueva normativa mantiene todavía un resultado abierto.

VI) Reflexiones finales: poder político y medios de comunicación

Como hemos tenido oportunidad de ver a lo largo del trabajo, hay una paradoja clave que resume las relaciones entre el poder político democrático y el campo comunicacional en la Argentina del último cuarto de siglo. De acuerdo con ella, la normativa que ha venido regulando la dinámica comunicacional en nuestro país a lo largo de casi todo el período democrático es la que fuera impuesta por la dictadura militar en 1980.

Desde la recuperación democrática en 1983, distintos gobiernos elaboraron diferentes proyectos de reforma, pero ninguno pudo transformarse en el nuevo marco legal –consensuado y estable– que diversos sectores de la sociedad han reclamado. En el transcurso de todos estos años, aquel viejo y autoritario cuerpo legal ha sido objeto de numerosas e inarticuladas enmiendas fruto tanto de las presiones de distintos sectores con fuertes intereses creados en la materia como de las cambiantes intenciones regulatorias, des-regulatorias o meramente intervencionistas de las sucesivas administraciones de turno. Este accidentado trayecto ha tenido, entre otros efectos, el de acentuar la concentración oligopólica de los medios de comunicación a la vez de retroalimentar una oscura vinculación entre medios y política, en la medida en que cruciales decisiones de adjudicación o revocación de licencias (televisivas, radiofónicas, de cable, etc.) han dependido de la voluntad discrecional del Poder Ejecutivo en ejercicio. La norma puesta en marcha por el kirchnerismo en el año 2009 destraba algunos de esos nudos en el sentido de una mayor apertura democrática de espacios y de voces, pero mantiene también una vieja herencia de poderes discrecionales como lógica básica de relación entre medios y gobierno.

Desde esta perspectiva, conviene recordar que el “ciclo de atención” pública (Downs, 1993) para una reforma integral y consensuada de la normativa de medios ha tendido a estar limitado por un doble “juego político”; estos juegos han operado –a su vez– como mecanismo de apertura pero también de cierre de “ventanas de oportunidad” para la transformación (Kingdon, 1984). Por un lado, las urgencias socioeconómicas y políticas que han enfrentado los gobiernos democráticos desde el fin de la dictadura militar han puesto en segundo plano el tratamiento de una cuestión altamente sensible a cada administración. En particular, los gobiernos con mayores pretensiones democratizadoras han tenido escasos incentivos para llevar adelante una nueva regulación que alterara posiciones de poder de un conjunto de medios establecidos: en el siempre difícil contexto de una agitada competencia política, los titulares de los grandes grupos de comunicación han tenido la posibilidad de volcar la balanza en contra de la gestión que iniciara reformas consideradas negativas. Hay que anotar del lado del preciso “cálculo” y la reconocible “audacia” del kirchnerismo (Sarlo, 2011), el hecho de que se haya embarcado en una ambiciosa reforma legal en un momento

de marcada debilidad política (como resultado de la derrota electoral en junio de 2009), y que desde allí haya comenzado un camino de recuperación de su poder.

Pero por otro lado, ese primer nivel de interacción conflictiva se vincula con otro tipo de juego político: el que enfrenta al oficialismo con los partidos de la oposición. Cuando un partido ocupa el Poder Ejecutivo no posee incentivos para limitar las amplias facultades discrecionales –tanto las de la antigua normativa como las de la nueva– que el ordenamiento legal vigente le otorga frente a los medios de comunicación (por ejemplo: otorgamiento, suspensión o cancelación de licencias, reparto de publicidad oficial, márgenes de interpretación en torno a la “libertad de prensa”, acceso a la información, etc.), mientras que las débiles oposiciones se limitan habitualmente a reclamar un esquema legal menos arbitrario, más equitativo o más transparente. Pero esa misma oposición –de convertirse en gobierno– tenderá a realinear sus intereses al nuevo marco de oportunidades y restricciones, haciendo uso de las facultades discrecionales de las que dispone, y postergando para mejores tiempos la reforma prometida. Desde el principio de la transición democrática estos diferentes niveles de juego se han “anudado” (Tsebelis, 1990) en un campo de acción política en el que los diversos actores han bloqueado sucesiva y/o alternadamente las iniciativas de reforma de los otros.

Ahora bien, esta lógica cíclica –que hasta cierto punto aparece modificada por el nuevo régimen legal– ha de ser leída también en un contexto político que en los últimos años se ha transformado de manera significativa. Uno de esos cambios involucra una transformación estructural en las relaciones entre los medios, la política partidaria y el Estado. En principio, del lado de los medios, encontramos un definido proceso de privatización, concentración, transnacionalización y desarrollo tecnológico, que los ha consolidado como escenarios y actores clave de la vida pública, a la vez que se han ganado un creciente espacio de atención y confianza de amplios sectores de la ciudadanía, quienes observan la vida política través de sus exclusivos y particulares cristales. En cuanto al Estado y los partidos políticos, no puede pasarse por alto la pérdida de capacidades de uno, ganado por cambiantes y heterogéneas lógicas, y el agudo derrotero de desarticulación de los otros, que le han deparado una creciente desconfianza y escasa valoración

por parte de amplias porciones de esa misma ciudadanía informada a través de los medios. De este modo, como lo señalara agudamente un sugerente análisis de Oscar Landi desde principios de los años noventa, queda configurado un campo de relaciones conflictivas de nuevo tipo: cuánto más débiles son los partidos políticos, mayor será la intervención de los medios masivos de comunicación en la construcción de la escena política. Así, “se produce entonces una escisión entre la representación institucional de la política y lo que esto simboliza, que queda en manos de una avasallante industria de las comunicaciones” (Landi, 1992: 75).

El otro cambio afecta principalmente al nuevo sistema de partidos que, a nivel nacional, comenzó a configurarse desde la segunda mitad de los años noventa en la Argentina, y que se consolidó luego de la crisis socioeconómica de 2001. En esta emergente configuración encontramos al Partido Justicialista (peronista) como un virtual “partido dominante” (Sartori, 1987), mientras que los sectores de oposición no peronista han sufrido una fuerte fragmentación que ha debilitado su presencia en las arenas parlamentarias, y que limita muy seriamente su capacidad en constituirse en una alternativa efectiva de gobierno. En este panorama, el kirchnerismo se ha venido mostrando como la fracción más dinámica del partido fundado por el general Perón en la inmediata posguerra, en su capacidad para amalgamar distintos sectores del campo “progresista”, particularmente por su política de Derechos Humanos, junto con las más arcaicas manifestaciones del peronismo tradicional del conurbano bonaerense y el interior del país. En este cuadro, la estrategia económica cortoplacista del gobierno kirchnerista, la ampliación de la base de sustentación política de la presidencia, el manejo centralizado de la caja fiscal, y la incapacidad de la oposición no peronista para ofrecer una alternativa coherente y creíble de gobierno, han venido contribuyendo a corporeizar un polo de poder presidencial con escaso control ciudadano, político o institucional, y que mantiene con los sectores críticos de la prensa una tensa relación.

Sin embargo, el segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner –el último de acuerdo con el mandato constitucional vigente– ha comenzado a atravesar por una zona de creciente conflictividad social y económica, tanto a escala nacional como en el plano

externo. En tal sentido, el futuro de la nueva ley de medios está condicionado por lo que suceda en el ámbito judicial, pero sobre todo por la contingente dinámica del campo político. Es claro –salvo para quienes defienden el statu quo– que ya no es posible, ni deseable, volver atrás, al viejo ordenamiento legal heredado de la dictadura militar con el que convivió la democracia por largos años; aunque tampoco hay mucha certeza de que pueda lograrse una convergencia básica entre gobierno, oposición y los diferentes sectores involucrados para superar los términos reiterados de una lógica perversa. En otros términos, si bien ha sido superado el *bloqueo decisional* que durante mucho tiempo impidió la reforma integral de la vieja normativa sobre medios de comunicación, la pregunta que se abre es si estamos avanzando hacia un quiebre efectivo con la historia previa, estableciendo un marco institucional más plural, eficiente, transparente y equitativo, o más bien, estamos en el comienzo de una nueva situación de *estancamiento conflictivo*, donde nos espera otro ciclo de enmiendas improvisadas, retoques interesados y modificaciones oportunistas. El recorrido histórico que hemos realizado en este ensayo no nos permite ofrecer una respuesta taxativa, pero tampoco deja mucho margen para el optimismo.

Notas

- ¹ En septiembre de 2007, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó por primera vez jurisprudencia en un caso de reparo arbitrario de publicidad oficial como medio de presión sobre un medio. En su fallo, señala que “el Estado tiene libertad para asignar los recursos[...] pero no puede hacerlo como un modo indirecto de limitar la libertad de expresión” (*La Nación*, 2007). Hasta el momento, el gobierno nacional ha desoído los fallos de la Corte respecto a establecer pautas transparentes y objetivas de distribución de la publicidad oficial.
- ² Un mayor desarrollo de esta temática en Azpillaga (2000: 38).
- ³ Duhalde había sido vicepresidente de Menem hasta que se distanció de él. Dos veces gobernador de la provincia de Buenos Aires, compitió con De la Rúa en las elecciones presidenciales de 1999, y fue el gran triunfador de las elecciones legislativas de octubre de 2001, cuando fue electo senador.
- ⁴ Este cálculo se realiza en base a los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). El problema que se presenta es que, a partir de enero de 2007, la institución fue intervenida por el Poder Ejecutivo, dando pie a una abierta manipulación de las cifras de la inflación, que fueron modifica-

das a la baja, distorsionando por tanto todo el sistema de estadísticas nacionales. En el año 2008 la inflación oficial rondó el 9%, pero las estimaciones privadas (junto a los institutos de estadísticas provinciales) la ubicaron alrededor del 25% (Rozenwurcel y Bleger, 2009). Desde entonces, la manipulación del INDEC ha continuado y la discrepancia de cifras se mantiene hasta el presente, combinando un alto crecimiento promedio, del orden de 8%, con una inflación que no baja de 20%.

- ⁵ Un caso documentado de expulsión de una radio oficial por sus críticas al oficialismo es el de José Ricardo “Pepe” Elíaschev (2006). Otros episodios de censura y presiones oficiales contra periodistas críticos, por ejemplo el caso de Julio Nudler en *Página/12*, Jorge Lanata en *América TV*, o Nelson Castro en *Radio del Plata*, se encuentran en Zunino (2009).
- ⁶ La versión del intento de compra fue difundida, entre otros medios, por el *Financial Times*, en marzo de 2008, y es analizada en Zunino (2009: 256). Un planteo diferente se encontrará en Verbitsky (2011).
- ⁷ Los episodios de presunta corrupción que rodean a la pareja presidencial van desde oscuros fondos canalizados hacia la campaña electoral, pasando por un tortuoso sistema de coimas y sobrepagos en la ejecución pública, hasta llegar al espectacular incremento del patrimonio familiar. Baste un botón de muestra sobre esta última cuestión: “En el primer año de Cristina Kirchner como presidenta y de Néstor Kirchner como ex presidente, la fortuna del matrimonio aumentó como nunca antes: a lo largo de 2008, su patrimonio neto pasó de \$17.824.941 a 46.036.711, lo que implica un incremento del 158%” (Sued, 2009). A raíz de este llamativo incremento y de una serie de inconsistencias en sus declaraciones patrimoniales, de difícil justificación según los especialistas, se inició una causa judicial que un magistrado particularmente sensible a las necesidades del gobierno de turno –Norberto Oyarbide– se encargó de cerrar a instancias del procurador general de la nación (Esteban Righi).
- ⁸ La confrontación entre el gobierno y el *Grupo Clarín* abarca diversos planos que no podemos tratar aquí; entre ellos, incluye la ruptura del convenio que unía a la Asociación del Fútbol Argentino con una empresa del grupo para la televisión en exclusiva de los partidos, prosigue con el intento de volver atrás la fusión antes mencionada entre las empresas de cable que el propio gobierno ya había autorizado, y continúa con el avance sobre el control de *Papel Prensa*, donde *Clarín* –como ya fue explicado– tiene la mayor porción del paquete accionario. Los documentos del espacio *Carta Abierta* pueden consultarse en www.cartaabierta.org.ar
- ⁹ El fallo completo en el Centro de Información Judicial: <http://www.cij.gov.ar/>

Referencias

- Acuña, C. H. (1995), *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Aguiar, H. (2011), “La ley de medios se aplica sólo como herramienta política de corto plazo” en *La Nación*. 16 de octubre, Enfoques.
- Altamirano, C. (2001), *Peronismo y cultura de izquierda*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Azpillaga, P. et al. (2000), “Las industrias culturales en la economía informacional. Evolución de sus formas de trabajo y valorización” en Mastrini y Bolaño (eds.), *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina*. Buenos Aires, Biblos.
- Beccaria, L. (1993), “Estancamiento y distribución del ingreso” en Minujín, A. (ed.), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires, Unicef/Losada.
- Becerra, M. y G. Mastrini (2001), “50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala”. Buenos Aires, UBA-Facultad de Ciencias Sociales. Consultado en www.catedras.fsoc.uba.ar
- (2009), *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*. Buenos Aires, Prometeo.
- Bercovich, A. (2009), “Entrevista a José Sbatella” en *Crítica*. 23 de agosto.
- Blaustein, E. y M. Zubieta (1998), *Decíamos ayer. La prensa argentina bajo el Proceso*. Buenos Aires, Colihue.
- Bossert, G. (2009), “Un proyecto autoritario” en *La Nación*. 23 de septiembre, Opinión.
- Busso, N. y D. Jaimes (2011), *La cocina de la ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*. Buenos Aires, Farco.
- Camou, A. (2011), “Poder político y medios de comunicación en la democracia argentina: ¿La experiencia kirchnerista como punto de quiebre?” en Rodríguez C. M. y C. Moreira (coords.), *Comunicación política y democratización en Iberoamérica*. México, Universidad Iberoamericana/ Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Canitrot, A. y S. Sigal (1993), “Economic Reform, Democratization, and the Crisis of the State in Argentina”. Trabajo presentado en la conferencia del Consejo para el Desarrollo de Ultramar.
- Cheresky, I. (2002), “Autoridad política debilitada y presencia ciudadana de rumbo incierto” en *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*. Núm. 179.
- Coalición por una Radiodifusión Democrática (2008), “Carta a Sra. presidenta de la nación Dra. Cristina Fernández de Kirchner”. Consultado en www.coalicion.org.ar
- (2009), “Vamos por una nueva ley”. Consultado en www.coalicion.org.ar
- Cohen, A. (2009), “Papel Prensa: la relación con los militares” en *Perfil*. 29 de noviembre.
- Di Tella, T. (1968), “Stalemate or Coexistense in Argentina” en Petras, J. y M. Zeitlin (eds.), *Latin America: Reform or Revolution?* Nueva York (Edición en castellano: *América latina: ¿reforma o revolución?* Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1973).
- Downs, A. (1993), “El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología” en Aguilar, L. (ed.), *Antología de políticas públicas*. Vol. 3, México, Porrúa.
- Edelman, M. (1991), *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires, Manantial.
- Eliashev, J. R. (2006), *Lista negra. La vuelta de los '70*. Buenos Aires, Sudamericana.
- (2009), “Locos por las leyes” en *Perfil*. 15 de marzo.
- Fontevicchia, J. (2009), “Papel Prensa” (notas I y II) en *Perfil*. 25 de octubre.
- Ford, A. (1989), “Aproximaciones al tema de federalismo y comunicación” en Landi, O. (comp.), *Medios, transformación cultural y política*. Buenos Aires, Legasa.
- García, M. T. (2002), “Radiodifusión, contradicción y control (1999-2001)”. Mimeo. Buenos Aires, UBA-Facultad de Ciencias Sociales-Carrera de Comunicación Social.
- Giniger, L. P. (2009), “Legislación y concentración mediática en Argentina”. Consultado en [<http://www.cta.org.ar/base/article12271.html>]. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2009.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York, Harper Collins.
- Kritz, E. (2009), “Un modelo que hoy no funciona” en *La Nación*. 19 de mayo, Opinión.

- La Nación* (2007), “La Corte falló contra Sobisch por el reparto de publicidad oficial”. 5 de septiembre, Política.
- La Nación* (2009), “ADEPA denunció un grave deterioro de la libertad de prensa en el país”. 24 de abril, Cultura.
- Landi, O. (1992), *Devórame otra vez. Qué hizo la televisión con la gente. Qué hace la gente con la televisión*. Buenos Aires, Planeta.
- Lerman, G. D. (2009), “Estación central” en *Página/12*. 25 de febrero, La Ventana.
- Llach, L. y P. Gerchunoff (2004), *Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Macor, D. y C. Tlach (2003), *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe, UNL.
- Mastrini, G. (2005), *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Morales, J. (2009), “Represalia y desquite” en *La Nación*. 8 de octubre, El Análisis.
- Muraro, H. (1989), “La comunicación masiva durante la dictadura militar y la transición democrática en la Argentina, 1973-1986” en Landi, O. (comp.), *Medios, transformación cultural y política*. Buenos Aires, Legasa.
- O'Donnell, G. (1976), “Estado y alianzas en la Argentina: 1956-1966”. Documento de trabajo núm. 5. Buenos Aires, Cedes/Clacso.
- *et al.* (2011), *Democracia delegativa*. Buenos Aires, Prometeo.
- Padilla, I. (2009), “Causa noble: el abogado de Magnetto refuta a Pirillo y a Estela de Carlotto” en *Perfil*. 6 de diciembre.
- Portantiero, J. C. (1973), “Clases dominantes y crisis políticas en la Argentina actual” en Braun, O. (comp.), *El capitalismo argentino en crisis*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Quevedo, L. A. (2009), “Si la ley de radiodifusión no sale por consenso, será un fracaso” en *El Sol*. 25 de agosto, Provincia.
- Quiroga, H. (2010), *La república desolada. Los cambios políticos de la Argentina (2001-2009)*. Buenos Aires, Edhasa.
- Rapoport, M. *et al.* (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Macchi.
- Romero, L. A. (1994), *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires, FCE.
- (2012), “El segundo peronismo. La paradoja del discurso populista” en *La Nación*. 13 de abril, Opinión.
- Rossi, D. (2006), “Acceso y participación en el nuevo siglo. Limitaciones de la política, condicionamientos de los conglomerados”. Mimeo. Marzo. Buenos Aires, UBA-Facultad de Ciencias Sociales-Carrera de Comunicación Social.
- Rozenwurcel, G. y L. Bleger (2009), “La economía argentina en 2010”. Mimeo. Diciembre. Centro de IDEAS-UNSAM.
- Sarlo, B. (2011), *Kirchner 2003-2010. La audacia y el cálculo*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Sartori, G. (1987), *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza.
- Scartascini, C. *et al.* (2011), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá, BID/Mayol ediciones.
- Serra, L. (2009), “El Gobierno sumó aliados y logró la media sanción de la ley de medios” en *La Nación*. 17 de septiembre, Política.
- Sidicaro, R. (2010), *Los tres peronismos. Estado y poder económico*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Spiller, P. y M. Tommasi (2007), *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina: A Transactions Cost Approach*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Stein, E. *et al.* (2006), *La política de las políticas públicas*. Informe. BID.
- Sued, G. (2009), “La fortuna de la pareja presidencial” en *La Nación*, 14 de julio.
- Tsebelis, G. (1990), *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, University of California Press.
- (1998), “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo” en Saiegh, S. M. y M. Tommasi (comps.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires, Eudeba.
- Ulanovsky, C. (2005), *Parén las rotativas. Diarios, revistas y periodistas (1970-2000)*. Buenos Aires, Emecé.
- Verbitsky, H. (2011), “La audacia sin cálculo” en *Página/12*. 29 de mayo, El País.
- Zunino, E. (2009), *Patria o medios*. Buenos Aires, Sudamericana.