

“El interes privado de las políticas públicas”. El proceso de concentración en el sector de las comunicaciones durante la década del noventa.

Natalia Aruguete.

Cita:

Natalia Aruguete (2004). *“El interes privado de las políticas públicas”. El proceso de concentración en el sector de las comunicaciones durante la década del noventa. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/170>

Título del Trabajo: “EL INTERÉS PRIVADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”. EI proceso de concentración en el sector de las comunicaciones durante la década del noventa.

Autora: NATALIA ARUGUETE –

Conicet y FLACSO

nataliaarugete@sinectis.com.ar

En cada momento histórico, en el sector de las comunicaciones¹ se ponen de manifiesto las características del modelo económico, político y social instaurado por la gestión en curso. Al mismo tiempo, las decisiones de gobierno -no sólo en el sector de las comunicaciones- carecen de independencia respecto del poder de *lobbying* desplegado por los medios, transformados en conglomerados con “capacidad de veto” sobre las iniciativas oficiales. La concentración económica en este sector hace que “su influencia en la definición de políticas sectoriales (sea) determinante y a veces superior a la de los gobiernos nacionales” (Mastrini, Mestman, 1996). Esta relación entre el sector infocomunicacional y el poder político deja sus huellas, a veces más explícitamente que otras, en el perfil editorial de las empresas de medios.

A la relación entre lo público y lo privado² se agrega la vinculación –y en algunos casos, identificación- entre empresas de medios y sociedades comerciales de otras actividades de la economía. Este cruce de intereses en una misma firma es resultado –en parte- de los dispositivos legales impulsados durante la década del noventa, que permitieron la participación en el mercado infocomunicacional, de sectores sin

¹ El sector de las comunicaciones remite al conjunto de actividades comprendidas en los segmentos de las telecomunicaciones, el audiovisual y la industria gráfica.

² Mastrini y Mestman (1996) describen esta relación entre lo público (regulador) y lo privado (regulado) como “aquella en la que el regulador (estados nacionales) comparte el poder con el regulado (corporaciones), hasta límites donde lo público y lo privado se toman confusos

tradición en la radiodifusión y la producción de contenidos. Con este aval, se terminó de definir un escenario signado por un alto nivel de concentración económica y extranjerización del sistema de medios.

EL SECTOR INFOCOMUNICACIONAL EN LOS NOVENTA

Desde los años ochenta -y con mayor vigor en la década del noventa- se impulsa un proceso de desregulación que supone el desmantelamiento del Estado y el abandono de su intervención en el juego del mercado. Sin embargo, en la Argentina de fines de siglo, no se dio tal proceso de desregulación: el Estado, más presente que antes, generó “un volumen de dispositivos legales (...) destinados a establecer reglas de juego acordes con los intereses de los grupos oligopólicos” (Mastrini, Mestman, 1996). Se asistió a una “re-regulación”, con políticas discriminatorias generadas a partir de la “presión” de los agentes económicos que podían verse “perjudicados o beneficiados” (Azpiazu, 1998). En palabras de Arceo, “la liberalización del mercado no es, por consiguiente, un desplazamiento de las regulaciones nacionales por las fuerzas incontrolables del mercado, sino su reemplazo por otro tipo de regulación”. (Arceo, 2001)

En consonancia con la postura “desregulatoria”, se suele suponer que el gobierno de Carlos Menem no tuvo política de comunicación³. Por el contrario, por acción u omisión, el Estado cumplió un rol fundamental estableciendo las condiciones en las que se podía acceder o no a las licencias, sostener o traspasar esas licencias a otros. Según Becerra, “la imagen del Estado en retirada, al menos en Argentina, es un mito (que) funcionó mediante una actividad reglamentadora del Estado mucho

³ Así lo ha planteado el titular del COMFER, Julio Bárbaro. “El riesgo hoy no es el Estado sino el Mercado”, en *Página 12*, 29 de septiembre de 2003.

más activa de la que tuvo en los tiempos en los que presuntamente el Estado era activo en la comunicación”⁴.

La Ley de Reforma del Estado N° 23.696/89 y los decretos presidenciales dictados hasta 1999 cambiaron sustancialmente el ecosistema de medios e industrias culturales. Se modificaron los artículos de la Ley de Radiodifusión 22.285/80 que ponían límites a la propiedad de estaciones de radio y a la conformación de redes, regulaban los contenidos publicitarios y prohibían la inversión extranjera y la formación de conglomerados⁵.

Con la sanción de esa norma, empezó a gestarse una nueva relación entre el poder económico y el poder político, marcado por un criterio concesivo con los sectores más concentrados y restrictivo con aquellos que impulsaron propuestas alternativas.

PERMISO PARA CONCENTRAR

Una decisión determinante para la conformación del actual mapa de medios fue la suspensión del llamado a concurso público para la explotación de nuevas licencias de radiodifusión, resuelta en 1984 por el Gobierno de Alfonsín. En su lugar, la ley de Reforma del Estado habilitó la privatización, en diciembre de 1989, de los canales 13, 11, 9 y 2, que quedaron en manos de empresarios nacionales provenientes de la prensa gráfica⁶. Nuevos dueños se hicieron cargo de medios viejos.

La conformación de grupos multimedia locales, donde convergieron el sector periodístico y el audiovisual, fue el puntapié inicial para la formación de grandes

⁴ Becerra, Martín. “Aquí no hay políticas públicas”, en *Página 12*, 26 de enero de 2004.

⁵ Los criterios del gobierno militar en el campo de la comunicación, junto a la abortada pretensión de privatizar los canales de televisión de alcance nacional, pusieron en evidencia el temor de los altos mandos ante la configuración de grupos multimedia que pudieran esgrimir opiniones contrarias al régimen. (Varios Autores, 2000)

⁶ La situación inicial de los medios se diferencia de lo que sucedió con otras empresas privatizadas, donde los conglomerados adjudicatarios estuvieron conformados por Empresas Transnacionales, Grupos Económicos Locales y bancos locales y extranjeros. (Bulla, Postolski, 2004)

conglomerados y el consecuente desplazamiento de otros agentes tradicionales. “La fuerte presión de los agentes locales garantizó que dentro de las modificaciones producidas a la Ley, se mantenga la barrera de entrada a los capitales foráneos” (Bulla, Postolski, 2004). La identidad empresarial de los tempranos noventa quedó conformada por dos grupos que lideraron el sector –el diario Clarín, socio mayoritario de ARTEAR y adjudicatario de Canal 13, y Editorial Atlántida, integrante del grupo Telefe y adjudicataria de Canal 11- y otros grupos menores –Eurnekian, propietario de América; Romay, dueño de Libertad; la familiar Mitre, dueña del diario La Nación; Fortabat, de La Prensa; y García, titular de Crónica-.

La subordinación del poder político al sector económico concentrado tuvo su correlato jurídico-legal en las reformas hechas a la Ley de Radiodifusión. A los cambios impuestos por la ley de Reforma del Estado, se sumaron otros, impulsados mediante decretos y resoluciones. No sólo se modificaron y eliminaron artículos que limitaban la formación de grupos multimedia, también se permitió la creación de *holdings* integrados por licenciatarios de medios y de otras sociedades comerciales, la entrada de capital especulativo y la concentración de la propiedad en el sector infocomunicacional.

- El artículo 45 inciso E prohibía a los licenciatarios del servicio de radiodifusión toda “vinculación jurídica o económica con empresas periodísticas extranjeras. Tampoco con empresas periodísticas nacionales”. La segunda frase fue suprimida.
- Del artículo 46, se modificaron tres incisos claves:
 - El inciso A disponía que las empresas de radiodifusión debían tener el objeto exclusivo de prestar servicio de radiodifusión;
 - El inciso C determinaba que los propietarios de medios debían ser personas

físicas y no podía haber más de veinte miembros en una misma sociedad;

El inciso F fijaba un plazo mínimo de cinco años desde el inicio de la emisión, para la transferencia de una licencia de radiodifusión.

La eliminación y/o modificación de estas cláusulas convalidó la entrada, al sector comunicacional, de actores ajenos al servicio de radiodifusión, pero con gran experiencia en la negociación con los respectivos gobiernos nacionales y con un consolidado poder de *lobbying* (Mastrini, Mestman, 1996).

Los límites a la propiedad de los medios se vulneraron aún más con la firma del Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones⁷ entre Argentina y Estados Unidos (Varios Autores, 2000). Excepto en las áreas reservadas, los estadounidenses podían invertir en el país como si fueran argentinos y los argentinos harían lo propio en el país del norte. Mientras Estados Unidos definió como áreas reservadas radiodifusión y telecomunicaciones, Argentina permitió el ingreso norteamericano en los tópicos de la sociedad de la información.

La entrada en vigencia de este Tratado permitió el ingreso de grandes operadores internacionales como TCI y US Continental en las operadoras de Cable Cablevisión y VCC, respectivamente. La presencia en las empresas de TV por cable era fundamental por la gran disponibilidad de liquidez que debían tener para operar en el mercado de distribución de señales. De hecho, el mercado argentino de la televisión por cable fue uno de los de mayor expansión de la región. Con una penetración del 53,2% de los abonados, Argentina se ubicaba en el tercer lugar del continente, después de Estados Unidos y Canadá.

El sector del cable también fue uno de los mercados donde se percibió un mayor nivel de concentración: en cinco años se pasó de 1200 pequeños operadores a

⁷ El Tratado fue firmado en 1991 y refrendado por el Congreso en 1994.

cuatro grandes MOS -VCC, Cablevisión, Multicanal y Fincable de Telefó- y a fines de la década, sólo dos lideraron el mercado con el 80% de los abonados de todo el país: Multicanal y Cablevisión.

Alentado por un escenario internacional favorable, la irrupción de grandes masas de capital internacional -que, en numerosas ocasiones, operarían con una lógica de carácter financiero- fue acompañada por el debilitamiento del sistema de regulaciones y la adecuación de la normativa a los intereses del sector privado más concentrado. Por poner un caso, en lugar de un llamado a concurso público, las licencias para prestar servicios complementarios de radiodifusión –señales de cable o UHF (Ultra Alta Frecuencia)- fueron otorgados por adjudicación directa a las empresas de cable para que ofrecieran servicios codificados. “Dada su potencialidad en términos de pluralismo, esta frecuencia es explotada en otros países del mundo por estaciones pequeñas con un sentido social” (Aruguete, Uranga, 2004).

En suma, el sector de las comunicaciones estuvo signado por una concentración de tipo conglomeral⁸, donde los *holdings* estuvieron integrados por licenciarios de medios y de otras sociedades comerciales, y por una integración vertical, donde varios conglomerados ingresaron en distintos mercados del “mercado ampliado de las telecomunicaciones”, como generación de contenidos, transporte y distribución⁹. Se trató de una concentración ilimitada al “estilo berlusconiano: los medios podían dedicarse a otras actividades y poner en sus tapas y pantallas aquello que tuviera

⁸ Las estrategias de conglomeración suponen la diversificación de sus actividades hacia distintos sectores poco vinculados entre sí por relaciones tecno-productivas y/o de carácter comercial.

⁹ Existe integración vertical de servicios cuando una empresa o grupo económico controla toda la cadena de producción. Tal hecho deviene de que las infraestructuras de alternativas de comunicación mantienen con la red de enlaces fijos relaciones verticales del tipo “proveedor–cliente”. En consecuencia, la adquisición de una empresa de, por ejemplo, televisión por cable o telefonía celular por parte de una firma dominante en el sector de la telefonía básica supone un acto de integración tanto vertical como horizontal (Schorr, 2001).

relación con sus otros negocios”¹⁰. Como consecuencia de ello, la posición editorial frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O’Donnell, 1981) estuvo mediada por los intereses económicos directos de las empresas de medios en dicho asunto.

GUIÑOS AL SECTOR DOMINANTE

Una marca distintiva del menemismo fue la discrecionalidad de las políticas impulsadas, producto de una “fuerte alianza con los principales grupos económicos, que derivó en la total subordinación del aparato estatal a las políticas diseñadas por estos” (Albornoz, 1999). El sector de las comunicaciones no escapó a esto: las reformas se adaptaron a la lógica de mercado y terminaron por ponerse al servicio de uno u otro grupo oligopólico.

Tanto en el sector de las telecomunicaciones como en el de la radiodifusión, y tanto en el ámbito público como en el privado, las iniciativas oficiales estuvieron sospechadas de irregularidades legales, pago de sobornos¹¹ y reglamentaciones dictadas desconociendo la norma.

Aquí se presentarán dos casos donde las medidas legales impulsadas, que redundaron en beneficios sustanciales para los privados, permiten entrever –o al menos sospechar- la existencia de acuerdos políticos subliminales entre funcionarios del gobierno menemista e importantes empresarios del sector.

Un caso sugestivo fue la celeridad y particularidad con que se privatizó la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). Las licencias de telefonía básica fueron adjudicadas a Telefónica de Argentina y Telecom Argentina. El tercer contendiente,

¹⁰ Loretto, Damián (Titular de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA, en *Le Monde Diplomatique*, abril de 2004.

¹¹ En una publicación del diario español *El País* (12 de mayo de 2001), Telefónica de Argentina figuraba como partícipe de “operaciones de lavado de dinero llevadas a cabo en el país suramericano en la última década”.

el consorcio liderado por la estadounidense Bell Atlantic, quedó fuera de la concesión, aún cuando su oferta de títulos de la deuda externa fue mejor que la de Telecom. Según la versión oficial, la firma norteamericana no pudo reunir los títulos de deuda para afrontar parte de la compra de plazos establecida¹².

Gracias a la posibilidad de prestar el servicio en forma exclusiva durante los primeros siete años de la concesión, las empresas telefónicas lograron recuperar el dinero invertido en sólo cuatro años. Su facturación se incrementó de manera sostenida, en gran parte por el rebalanceo telefónico, que consistió en un aumento de las llamadas urbanas y una disminución de las interurbanas y las internacionales.

Nuevamente, la “alianza” entre el poder político y el poder económico derivaron en una adaptación de la legislación en pos de los beneficios de los sectores más concentrados del poder económico. El rebalanceo fue aprobado por la Corte Suprema de Justicia en mayo de 1998, luego de varios meses de acciones judiciales iniciadas en contra de las telefónicas. Sin embargo, ambas operadoras habían comenzado a cobrar las nuevas tarifas desde febrero de 1997.

A partir de 1995, Telefónica incrementó su poder de mercado y logró posicionarse como la segunda empresa más importante del país, por el monto de su facturación: su ganancia era de 470 millones de dólares, un 23% superior al año anterior, y una rentabilidad del 15%¹³.

¹² La condición era que al momento de firmar el contrato, el ofertante debía estar en condiciones de pagar la totalidad de los compromisos. Cuando se presenta el consorcio liderado por la Bell Atlantic para firmar, el ministro Roberto Dromi preguntó en voz alta: ‘Ustedes afirman que están en condiciones de aportar en tiempo y forma el total de bonos de la deuda comprometidos’. (tiempo y forma significaba un mes) El representante norteamericano dijo que no. Efectivamente, conseguir esos bonos en un mes, implicaba que se elevaría violentamente el costo de los mismos y el consorcio no había tomado la precaución de comprarlos previamente. Cuando se hizo la misma ceremonia con el segundo consorcio, encabezado por Telecom, esa pregunta no fue formulada.

¹³ Otro ejemplo comparativo donde también quedan claramente de manifiesto los muy elevados márgenes de rentabilidad de las empresas privatizadas que actúan en el ámbito local es el de las operadoras del servicio básico telefónico. En este caso, Telefónica de Argentina y Telecom Argentina internalizaron, a lo largo de la pasada década, muy elevadas tasas de beneficio, significativamente

El plazo de exclusividad de la prestación del servicio básico telefónico vencía en fines de 1997. El pliego de licitación establecía que si las prestatarias cumplían con ciertas metas podían acceder a una prórroga de tres años hasta que el mercado de las telecomunicaciones se abriera a la competencia. En marzo de 1998, el ex presidente Menem dictó el decreto 264/98 por el cual extendió el período de exclusividad dos años más¹⁴, pese a que la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) –órgano regulador del sector- dejara constancia de que ambas operadoras habían incumplido algunas metas obligatorias y otras complementarias¹⁵.

En el caso de los medios públicos, también tuvieron lugar medidas que fueron funcionales a la política comunicacional implementada durante los noventa. El de Radio Municipal (ahora Radio Ciudad) es un ejemplo emblemático, por el perjuicio que significó para el Estado en términos económico-financieros y para la ciudadanía, en tanto vulneró el derecho a la información.

Con el argumento de que la situación económica de la Ciudad de Buenos Aires hacía necesario reducir el gasto público y, por ende, eliminar el presupuesto asignado a Radio Municipal, Menem dictó el Decreto 848/94 con el que autorizó al

superiores a las registradas durante el mismo período por las principales empresas del sector a nivel internacional: el margen de rentabilidad sobre ventas de ambas firmas casi triplica al registrado –en promedio– para el grupo de las diez operadoras de telecomunicaciones más importantes del mundo desde el punto de vista de su facturación. Más aún, la filial argentina de Telefónica de España obtuvo un margen medio de beneficio sobre ventas que prácticamente duplicó al que obtuvo la casa matriz en su país de origen, mientras que en el caso de Telecom Argentina, tales diferencias fueron mucho más pronunciadas, por cuanto la tasa de rentabilidad promedio que obtuvo dicha empresa a nivel local fue más de tres veces superior a las que registraron en sus respectivos países de origen sus accionistas mayoritarios (France Telecom y Telecom Italia). (Basualdo, Azpiazu, 2001)

¹⁴ El “propósito” del decreto 264/98 era “instrumentar un plazo de transición que resguarde el derecho de los actuales y potenciales prestadores y que posibilite el tránsito ordenado, efectivo y sin dilaciones al régimen de competencia abierta, prevista en el marco jurídico del sector”.

¹⁵ Las dieciocho resoluciones (1660/97 a 1678/97), rezaban que tanto Telefónica de Argentina como Telecom Argentina habían incumplido las metas obligatorias, “referidas a eficiencias del servicio de operador de llamadas internacionales asistidas, incidencias de fallas en planta interna y externa, demoras en reparar fallas y promedio de tiempo de espera para la instalación correspondiente al año 1994, para el acceso a la prórroga de exclusividad” (Res. 1669/97). Las resoluciones fueron registradas en los libros de la CNC, pero nunca notificadas a las empresas involucradas ni publicadas en el Boletín Oficial.

COMFER a elaborar los pliegos y llamar a concurso públicos para la adjudicación de la frecuencia de 710 Khz y 25/5 kilowat de potencia. Radio Municipal quedaría sólo con la FM 92.7 Mhz.

En agosto de 1995, se aprobó el concurso público para la explotación de esa frecuencia. De los únicos dos concursantes, resultó ganadora Auditas SA, integrada por Daniel Hadad, Oscar Salvi, Viviana Zocco, Marcelo Tinelli y Eduardo Fernández. Ese día, empezó para Hadad un camino ascendente que terminaría siete años después en la compra de Azul TV (Canal 9).

A raíz de las denuncias de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo porteño, Antonio Catagna, y del Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, se asignó la frecuencia 1650 khz, con un 1 kw de potencia. Radio Municipal quedaba casi fuera del dial y con una potencia sustancialmente inferior a la que tenía originalmente. Un año después, el entonces Jefe de Gobierno porteño, Fernando de la Rúa, le inició juicio al gobierno nacional. Mientras se tramitaba el expediente, Menem firmó un acuerdo con De la Rúa por el cual se asignó la frecuencia 1110. El gesto presidencial fue suficiente para que el gobierno de la Ciudad dejara sin efecto el juicio por medio del cual se reclamaba la 710.

El empresario Hadad no sólo logró crecer mucho con “La radio más potente del país”, tal como lo expresa el slogan de Radio 10. En 1998, se dictó el Decreto N° 1062/98 modificadorio del artículo 46, inciso F, de la Ley de Radiodifusión. Se trataba de una cláusula que fijaba un plazo mínimo de cinco años desde el inicio de la emisión para la transferencia de una licencia de radiodifusión. Cuando el ex presidente Menem dictó dicho decreto sólo dos licencias tenían menos de cinco años de explotación: una radio de Formosa y Radio 10. En noviembre de 1999, por medio del Decreto N° 1276, se aprobó la transferencia del 75% de las acciones de Radio 10

a la estadounidense EMMIS Communications Corp., por un monto de 10 millones de dólares.

Siete años después, Hadad compró, en sociedad con los empresarios Fernando Sokolowicz y Benjamín Vijnovsky, el 100% de Azul Televisión (Canal 9). Actualmente, posee el 25% de Radio 10 y es propietario la FM Mega 98.3. Además, participa del 50% de las acciones de HFS Media, controlante del diario Infobae y Canal 9.

CONCENTRACIÓN EN UN CONTEXTO DE CONVERGENCIA

El proceso de concentración y extranjerización del sistema de medios en Argentina, se consolidó en un escenario donde la convergencia tecnológica y de servicios generó un cruce de intereses entre la rama del audiovisual y la industria de las telecomunicaciones. Hasta los últimos años del siglo XX, convivieron dos modelos distintos de comunicación social: la radiodifusión, responsable de la producción simbólica de contenidos, y las telecomunicaciones, encargada del transporte. Cada uno estaba basado en sistemas distintos de transmisión, con una reglamentación estricta y con un objetivo de servicio universal y público.

Con el proceso de convergencia entre, por un lado, las redes de televisión por cable, satélite y digital terrestres y, por otro, las redes de telecomunicaciones e Internet, los grupos productores-editores comenzaron a revalorizar sus productos digitalizándolos y distribuyéndolos a través de nuevas “redes-mercado” con el objeto de aprovechar y controlar las nuevas redes digitales de distribución y comercialización (Richieri, 1993).

Estos avances tecnológicos dieron lugar a un proceso de fusiones, adquisiciones e integraciones entre los distintos sectores de la industria del *copyright*, con la

consecuente complejización de los grupos multimedia, conformados por estaciones y productoras de radiotelevisión, productoras de cine, editoriales de libros, periódicos y revistas, productoras discográficas y de video, de software y contenidos web¹⁶ (Calvi, 2004).

Al decir de Bolaño (1998), en un contexto de convergencia tecnológica, "producción material y producción simbólica convergen hoy, orientándose para la constitución de un capitalismo total en el cual ya nada escapa a la forma mercancía y a la producción de valor y de plusvalía" (Bolaño, 1998). Este criterio abrió las puertas a la concentración económica al tiempo que cercenó el acceso a la información y restringió la diversidad cultural, en la medida en que la producción de contenidos y las vías para transportarlos pasaron a ser controladas por pocos y concentrados operadores, regidos por la lógica de optimización de ganancias y minimización del servicio. Con ello, "los flujos de comunicación mediados, (insertos en) un esquema hiperconcentrado conspira contra la calidad democrática, contra la construcción de esa teoría *habermasiana* de una sociedad moderna que garantiza una información mínima para el conjunto de sus habitantes"¹⁷.

LA COMUNICACIÓN: SERVICIO PÚBLICO O SERVICIO DE INTERÉS PÚBLICO.

La convergencia entre radiodifusión y telecomunicaciones que aquí se ha mencionado terminó por socavar la estructura industrial y de reglamentación que había subsistido hasta los últimos años del siglo XX. Por ello, "la convergencia (...) plantea a los responsables políticos una serie de problemas difíciles con importantes consecuencias a largo plazo" (Garnham, 1990). Dicha confluencia, sumada al involucramiento de la industria y las finanzas en el mercado de la comunicación, ha

¹⁶ Este proceso se inauguró en los años '90 con la fusión más grande de la historia entre los grupos AOL y Time Warner en Estados Unidos (con 162.293 millones de euros en la operación), seguida de la fusión de los grupos Vivendi-Seagram-Universal en Europa.

¹⁷ Becerra, Martín. *Página 12*, op. cit.

vulnerado los aspectos fundamentales del servicio de radiodifusión –concretamente, la responsabilidad de informar, educar, entretener- tanto en Europa, cuya concepción original era de *servicio público*¹⁸, como en Estados Unidos y en la mayor parte de los países de América Latina, donde la radiodifusión nació como un *servicio de interés público*¹⁹. Para Garnham (1990) la convergencia plantea cuestiones políticas, porque causa conflictos económicos, pero también sociales y culturales.

Sin embargo, en aquellos países donde la concepción de *servicio público* de radiodifusión se instaló en la sociedad, y contó con el apoyo de las audiencias, las organizaciones de consumidores y los grupos de poder, fue posible resistir el “desafío de la competencia de los canales comerciales” (Mastrini, Mestman, 1996). La radiodifusión en Europa se legitimó por su superioridad sobre el mercado (Garnham, 1990).

Por el contrario, en el caso argentino la concepción comercial del servicio de radiodifusión volvió esta resistencia más frágil. La lógica comercial del nacimiento de la radio en los años veinte tendió hacia la concentración en pocas manos de las estaciones y cadenas. Lo propio ocurrió con la televisión a partir de los años cincuenta. En este sentido, no sólo las reformas estructurales de la década pasada o la tendencia a la concentración de las sociedades postindustriales, sino la propia noción de servicio de interés público que tuvo la radiodifusión desde sus comienzos, contribuyeron a la conformación del actual escenario comunicacional.

¹⁸ Los objetivos, obligaciones y derechos que debe tener un Servicio Público de Radiodifusión son: un alcance universal, es decir, “descubrir y satisfacer” el denominador común de la audiencia (O’Brien, 1973); un control social de las emisoras a través de consejos públicos; una búsqueda de pluralismo y diversidad por parte de los programas; la vocación cultural y la responsabilidad de difundir el patrimonio cultural de las sociedades; un alto grado de politización de las empresas televisivas y una fuerte resistencia a que las fuerzas del mercado distorsionen la programación (Blumler, 1993).

¹⁹ El concepto de *servicio de interés público* remite a la carácter comercial de la radiodifusión.

En suma, la consideración de la comunicación como servicio público demostró las posibilidades de una apertura del Estado a la sociedad civil y de una (potencial) desviación del modo de producción capitalista (Syvertsen, 1992). Mientras que en América Latina, la noción de *servicio de interés público* “fue funcional a las inversiones que las principales cadenas televisivas norteamericanas hicieron prácticamente en todos los países”²⁰ (Mastrini, Becerra, 2002) y a la tendencia hacia la concentración de los medios en manos de pocos actores.

DERECHO A LA COMUNICACIÓN: LOS ACTORES MÁS VULNERABLES DEL SECTOR

En algunos casos, los beneficios surgidos de la normativa impulsada durante la Administración Menem fueron más directos y casi inmediatos y recayeron sobre actores que luego mostrarían su estrecho vínculo –y su creciente poder de *lobbying*– con el poder político. Pero en términos más generales, se obligó a los actores más vulnerables a cumplir a rajatabla con los preceptos legales, aún cuando fuera vulnerados el derecho a la información y la comunicación y se permitió a los agentes más poderosos del sector incrementar su poder de mercado, aún cuando sus acciones se ubicasen por fuera de la ley.

Las injusticias contra los actores cercenados en su derecho a la comunicación terminaron por resolverse -aunque con carácter parcial- en la Justicia, sólo que veinticinco años después de la sanción de una ley que nunca fue modificada en pos de democratizar el sector comunicacional.

²⁰ Ya en la década del setenta, los tres canales privados que operaban en capital federal mantenían lazos económicos con los grandes consorcios o cadenas norteamericanas de televisión, lazos que signaron desde su origen y por largo tiempo el desarrollo del medio en nuestro país. Para un mayor entendimiento de la penetración norteamericana en el medio televisivo argentino, Ver Graziano, Margarita (1974).

En el año 2003, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, que excluye a las personas jurídicas no comerciales del acceso a las licencias de radiodifusión (Rodríguez Villafañe, 2003). El senado dio media sanción a un proyecto de ley que modifica el artículo 45 de la norma. Y en la Cámara baja, una serie de proyectos de ley modificatorios de la 22.285 esperan en la Comisión de Comunicaciones para ser tratados.

Quince años atrás, la Ley de Reforma del Estado y su decreto reglamentario facultaron al Ejecutivo a tomar las medidas necesarias para regular el funcionamiento de las radios de Frecuencia Modulada (FM) que no estaban contempladas por la normativa. Para estos casos, se otorgó un Permiso Precario y Provisorio (PPP), hasta que se llamase a concurso... diez años después.

En 1991, Argentina fue duramente denunciada internacionalmente por irregularidades en la administración del espectro radioeléctrico. Para salir al cruce de esas críticas, el Gobierno dictó el Decreto 859/91, por el cual se aprobó el cronograma para adjudicar las licencias de FM en todo el país. Pero la norma no se aplicó. Entre otras omisiones, no se contemplaba un plan técnico que permitiese llevar adelante las adjudicaciones.

Un año después, el Ejecutivo solicitó a la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) un plan técnico, que no se hizo. El pedido fue reiterado en 1994, pero sin éxito. Finalmente, en 1998 se realizó el plan técnico para el otorgamiento de frecuencias, con el que se llamó a concurso un año después. El proceso de adjudicaciones, denominado Plan de Normalización, tuvo dos formas: el llamado a concurso público en el caso de las radios de un kilowatt de potencia o más y la adjudicación directa para las radios de menos de un kilowatt. En el último caso, hubo un vicio sistémico. Durante 1999, se adjudicaron algunas radios, varias propuestas fueron declaradas

inadmisibles y muchas ni siquiera se evaluaron. Además, se alteraron las reglas de juego durante la revisión de las presentaciones, que fueron sometidas a un régimen de calificación para el cual no estaban preparadas y a cargo de un jurado cuya composición desconocían.

Mientras condujo el COMFER, Gustavo López revisó y corrigió las anteriores actuaciones hechas en el marco del plan de normalización y avanzó con el proceso de adjudicaciones. El COMFER verificó que se habían evaluado parcialmente las presentaciones y que se habían entregado más de 400 licencias en tiempo récord. En las áreas conflictivas, donde hubo más oferentes que lugares disponibles para su adjudicación, se revocaron las frecuencias otorgadas y las carpetas fueron puestas a disposición de los oferentes y del público para su evaluación y eventual impugnación. Según López, la revisión del proceso tuvo como objeto “evitar que fueran adjudicadas frecuencias a las empresas que no cumplían con la ley”.

Sin embargo, después de veinte años de democracia, el caso de las cooperativas, mutuales y organizaciones solidarias que buscan brindar los servicios de radiodifusión sigue sin resolverse. Pese a los fallos de la Suprema Corte habilitando a prestar el servicio de Radiodifusión a entidades no comerciales, nuevas medidas del COMFER continúan restringiendo el libre acceso a la información de estos actores. Al decir del presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho de la Información y de la Comunicación, Miguel Julio Rodríguez Villafañe, “se impide que el cooperativismo, que cuenta con capacidad económica para prestar el servicio de Radiodifusión, acceda a una frecuencia”²¹. En el interior del país, las asociaciones cooperativas tienen un despliegue importante en la prestación de servicios públicos que el Estado y los grandes operadores no brindan. De hecho, en el interior han

²¹ En *Le Monde Diplomatique*, abril de 2004, op. cit.

logrado competir y hasta obtener mayor porción del mercado que los grandes operadores.

CONCLUSIONES

Las modificaciones hechas a la ley de Radiodifusión de la dictadura, dictadas por la intervención de particulares o entidades perjudicadas por la ley vigente, tienen un carácter parcial y distan de la real intervención de los poderes democráticos para impulsar una nueva norma que sustituya la vigente y abra el sector a una participación diversa y democrática. Con ello, queda demostrado que no sólo durante la década del noventa, sino también las gestiones posteriores y aún el actual gobierno, vienen dando señales y dictando medidas que contradicen el acceso democrático a la comunicación. Al interior del actual equipo de gobierno existen discrepancias respecto de la importancia adjudicada a las políticas de comunicación. Según el análisis de la Secretaría de Medios, el objetivo es poner fin a un escenario en el que se aplican discrecionalmente aspectos referidos al control de los contenidos de la ley militar y persiste una preocupante concentración de medios, en algunos de los cuales los verdaderos titulares son un enigma. Paralelamente, el COMFER lleva adelante políticas restrictivas respecto del acceso a la comunicación de algunos sectores. Su titular, Julio Bárbaro, ratificó este tipo de política planteando que “si las cooperativas de servicios públicos quieren dar cable, yo les digo que no”²².

Las dificultades para avanzar hacia una política nacional de comunicación quedan de manifiesto, por un lado, en que no todas las voluntades oficiales están alineadas detrás de esta idea. Por el otro, en la actual coyuntura política, un debate de este

²² Las declaraciones de Bárbaro fueron dichas en el 40º aniversario de la televisión por cable en Villa Gesel, organizado por la Asociación Argentina de Televisión por Cable. En Clarín, 13 de marzo de 2004.

tipo puede resultar desfavorable para los grupos que controlan los grandes medios puede. Sin embargo, postergar el debate y las resoluciones en el campo de las políticas de comunicación es un grave *handicap* para el Poder Ejecutivo, dado que “no hay democracia política sin comunicación democrática y no hay comunicación democrática sin democracia política” (Roncagliolo, 1995). Para que exista una democracia real, comunicación y política son parte inseparable de una misma estrategia.

BIBLIOGRAFÍA

Albornoz, Luis et altri (1999): *La política a los pies del mercado: la comunicación en la Argentina de los noventa*, Buenos Aires: Biblos.

Arceo, Enrique (2001): *El ALCA. Neoliberalismo y nuevo pacto colonial*, Buenos Aires: Los Impresionistas.

Aruguete, Natalia, Uranga, Washington (2004): “Medios del Estado, al servicio del poder económico”, en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires: Edición Cono Sur, abril.

Azpiazu, Daniel (comp.) (1998): “La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo: las industrias lácteas, farmacéutica y automotriz”, en *Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina*, FLACSO Sede Argentina, Buenos Aires: Editorial Norma.

Basualdo, Eduardo, Azpiazu, Daniel (2001): *Proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones/ Página 12.

Becerra, Martín, Mastrini, Guillermo (2002): *Cincuenta años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala*, Buenos Aires: mimeo.

Blumler, Jay, (1993): *Televisión e interés público*, Barcelona: Bosch.

Bolaño, Cesar (1998): "A problemática da convergência informática/telecomunicações/audiovisual: uma abordagem marxista": mimeo.

Bulla, Gustavo, Postolski, Glenn (2002): "Convertibilidad, endeudamiento y devaluación en la economía argentina de los '90. Ley de Preservación del patrimonio cultural: el poder mediático desnudo", en *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Vol. VI, Nro 1, Enero-Abril. www.eptic.com.br

Calvi, Juan (2004): *Las industrias del copyright versus los sistemas de intercambio de contenidos en Internet: un análisis comparativo sobre la llamada piratería on-line*, Barcelona.

Garnham, Nicholas (1990): "Incógnitas planteadas para el futuro: La Convergencia de Telecomunicaciones y Radiodifusión", en *Revista Telos*, Nro 25, Madrid.

Graziano, Margarita (1974): "Los dueños de la televisión argentina", en *Comunicación y Cultura*, N° 3, Buenos Aires: Galerna.

Mastrini, Guillermo, Mestman, Mariano (1996): "¿Desregulación o reregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota"; en *CIC*, Nro. 2, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

O'Brien, Terense H. (1937): *British Experiments in Public Ownership and control*, London: George Allen and Unwin.

Oszlak, Oscar, O'Donnell, Guillermo (1981): *Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires: CEDESCO.

Richieri, Giuseppe (1993): *La Transición de la Televisión*, Barcelona: Bosch.

Rodríguez Villafañe, Miguel Julio (2003): "Absurda (e interesada) discriminación", en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires: Edición Cono Sur, octubre.

Schorr, Martín (2001): "La centralización del capital: consolidación del oligopolio telefónico y grupos multimedia", en *Abeles, Martín, Forcinito, Karina, Schorr, Martín: El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado*, Buenos Aires: FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.

Syvertsen, Trine (1991): "Public Television in Crisis: Critiques Compared in Norway and Britain", *European Journal of Communication*.

Varios Autores (2000): en *Al fin Solos... La nueva Televisión del Mercosur*, Buenos Aires: Ediciones Ciccus–La Crujía.

Roncagliolo, Rafael (1995): "De las políticas de comunicación a la incomunicación de la política", en *Revista Nueva Sociedad Nro 140*, Caracas, Noviembre-diciembre.