

VOX POPULISTA

Medios, periodismo, democracia

Silvio Waisbord

CAPÍTULO 2

RUPTURA/REFORMA DE MEDIOS

Sobre la base del diagnóstico ya analizado antes, el populismo concluye que los sistemas de medios, dominados por los "poderes fácticos", son irremediablemente contrarios a los intereses "populares". En este contexto, el populismo pinta su situación en función de sufrir enormes desventajas comunicacionales, de ser vulnerable frente a las corporaciones mediáticas, de ser víctima eterna de un "bloqueo informativo" perpetrado por sus enemigos. Se propone, entonces, como la resistencia a la dominación corporativa de los medios y a la estructura concentrada de la propiedad. Aun cuando el populismo lleve tiempo en el poder político, el mismo diagnóstico de desigualdad frente a la hegemonía de "los medios" permanece igual. Esta narrativa persiste como justificación de políticas consideradas necesarias para transformar el orden presente.

El populismo propone, con términos de Laclau, una "ruptura" en el sistema de medios. Las políticas de medios del populismo son inseparables de su visión rupturista. Así se entiende como una fuerza de refundación política, económica y social, y al mismo tiempo también apunta a romper el orden vigente en los medios. Esta visión refleja dos principios del populismo como movimiento e ideología política. Por una parte, su convicción de estar fuera del sistema, de ser un outsider permanente y estar inevitablemente opuesto a los intereses dominantes. Por otra parte, la idea de ruptura frente a los medios expresa la visión redentora del populismo, autodefinido como un movimiento destinado a transformar un sistema dominado por intereses minoritarios.

El populismo concibe el poder del Estado, sumado con el apoyo popular, como pilares del poder "constitutivo" para la transformación de sistemas mediáticos. No es una visión cívica que coloca el motor de cambio en la sociedad civil o propone a la ciudadanía ser actor protagonista. Tampoco es una versión gramsciana de lucha de posiciones fuera del Estado, a pesar de las referencias a Gramsci a modo de soporte ideológico. La aseveración de Andrés Izarra, quien fue ministro de Información y Comunicación del Gobierno de Chávez, de que "el socialismo necesita hegemonía comunicacional" adopta lenguaje gramsciano, pero es

formulada desde una realidad muy diferente a la construcción de la contrahegemonía como proceso revolucionario desde la sociedad civil frente al Estado burgués. El populismo es un intento de hegemonía comunicacional y cultural desde arriba, posible gracias al control del Estado. No es un proceso de construcción y acumulación de voluntad política como paso previo y requisito indispensable antes de la toma del poder. Más allá de piruetas retóricas ni los discursos presidenciales, y las referencias al poder constitutivo del pueblo (o "la multitud", para utilizar el concepto de Antonio Negri), los cambios surgen de controlar el poder del Estado, realidad muy distante del escenario gramsciano. La ruptura mediática se concibe como "revolución desde arriba" para reconstruir los sistemas de medios sobre nuevas bases.

El populismo plantea la necesidad del intervencionismo estatal. Las i «inclusiones que indican que el populismo representa el "retorno" de la política y del Estado dan cuenta de esta visión que concibe la política «orno herramienta de transformación y utiliza mecanismos estatales para implementar cambios. El Estado es el mecanismo esencial para (re)regular sistemas de medios. El populismo echa mano a mecanismos constitucionales y acciones controladas por el Poder Ejecutivo para llevar a cabo reformas; en concreto, reestructurar las relaciones entre Estado y mercado. En este proceso, se desarrollan una serie de leyes y medidas que forman la armazón institucional de las políticas públicas. Es errado pensar que el populismo apunta a una revolución que elimine por completo principios básicos de los lineamientos de los sistemas en la región. Sus políticas no tienden a derribar los principios rectores de los sistemas capitalistas de medios: no propone la abolición de la propiedad privada, el comercialismo y la publicidad. Estos fundamentos básicos del capitalismo mediático no son eliminados, sino reorganizados.

Afirmar que el populismo suscribe la noción de Estado regulador como principio de políticas de medios es importante, pero insuficiente. La regulación en las comunicaciones se refiere a numerosas cuestiones: regulación de financiamiento, propiedad, contenidos, requisitos de producción, licencias, prácticas periodísticas y procesos administrativos. Las regulaciones también pueden estar orientadas según diferentes fines que beneficien a diferentes actores o estén inspiradas por distintos principios. De ahí que sea necesario entender las regulaciones y mecanismos utilizados por el populismo para llevar a cabo su visión transformadora. En verdad, no hay sistemas de medios sin regulaciones. Sólo en la utopía libertaria existen medios completamente libres de regulaciones. Presentar el populismo « orno la encarnación

pura de la regulación y opuesto a posturas absolutamente desregulatorias es desconocer la complejidad de la regulación de los sistemas de medios.

Lo importante reside en entender el modelo de medios deseado por el populismo y los mecanismos utilizados para plasmar esa visión.

Este capítulo analiza las estrategias utilizadas por Gobiernos populistas para reformar la economía política de los sistemas de medios. El análisis se centra en la utilización de mecanismos legislativos, judiciales, y administrativos destinados a reorganizar el sector privado. Obvio que es imposible resumir en un capítulo la enorme variedad de acciones implementadas por los Gobiernos populistas. Más que ofrecer un análisis minucioso de docenas de leyes, decisiones judiciales y acciones presidenciales, mi intención se centra en identificar casos emblemáticos del "activismo mediático" y discutir sus implicaciones para la democratización de los sistemas de medios. Aunque el populismo lleva más de una década en el poder, aún no se pueden emitir conclusiones categóricas sobre el impacto de varias de sus políticas. Si bien procesos judiciales y administrativos han tenido efecto significativo, no podemos determinar el impacto de medidas legislativas aprobadas en los últimos años o el posible impacto de proyectos de ley.

Ante argumentos simplistas que caracterizan el populismo de "autoritario" en cuestiones vinculadas a los medios, es importante enfatizar que el populismo usa estrategias constitucionales y mecanismos discrecionales que no pueden ser simplemente rotulados de autoritarios. De hecho, el populismo implemento importantes transformaciones mediante estrategias constitucionales. Si bien algunas decisiones y procedimientos son objetables en términos de la calidad de la democracia, una variedad de procedimientos -desde reformas legislativas hasta procesos judiciales- se ajustan a las Constituciones vigentes o fueron productos de reformas constitucionales.

Por una parte, las políticas populistas de medios reivindican principios por largo tiempo identificados con la izquierda: fundamentalmente la necesidad de establecer regulaciones para nivelar oportunidades comunicacionales. Esta influencia se expresa en la intención de rediseñar la estructura de propiedad, legalizar los medios comunitarios, fortalecer medios estatales e introducir estipulaciones para favorecer la producción de contenidos locales e independientes. Al mismo tiempo, el populismo propone medidas contrarias a ideas básicas del liberalismo político, reivindicadas por cierta izquierda contemporánea, en especial, la regulación legal de contenidos informativos y la expresión en los medios. Esas propuestas contravienen la preferencia liberal por el rol limitado del Estado en la

regulación de la expresión pública ya que dan pie a la arbitrariedad y censura, en particular en países donde el poder judicial tiene débil independencia.

La refundación legislativa

El populismo utiliza mecanismos legislativos para refundar los sistemas de medios, los cuales consisten en reformas constitucionales y leyes específicamente promulgadas para reorganizar las estructuras y prácticas de los medios.

Las Constituciones aprobadas en la última década en Bolivia, Ecuador \ Venezuela señalan la voluntad rupturista de reorganizar los sistemas de medios en acuerdo con principios que fomenten la diversidad y pluralidad de la comunicación y la cultura.

En Bolivia, la Constitución de 2009 prohíbe la existencia de monopolios y oligopolios, aunque no existe una ley específica que regule estas cuestiones. Esta ausencia es en particular importante en un país donde no i \ i .ten regulaciones acerca de los límites sobre la propiedad o participación de capitales extranjeros en la industria. Asimismo, garantiza derechos como el de la libertad de expresión, de opinión y de información, la promoción de valores de las diferentes culturas y lenguajes, el respeto a los valores de veracidad y responsabilidad, el deber del Estado de apoyar la creación de medios comunitarios.

Derechos similares son establecidos por la Constitución de 2008 en Ecuador. Entre otros artículos, consagra los derechos a la comunicación i información, establece el compromiso público con la pluralidad y diversidad cultural, determina la existencia de medios públicos, privados y comunitarios, y prohíbe oligopolios y monopolios de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias. También se prohíbe que entidades financieras o sus miembros tengan inversiones en medios y decreta que tales empresas deberán desprenderse de sus propiedades en la industria de medios, un tema sensible y clave en la historia reciente en el país. Otro rema importante señala la responsabilidad social de los medios y la prohibición de violencia, discriminación, racismo y otras formas de intolerancia y exclusión. Algunos artículos de la Constitución ocasionaron conflictos entre el Gobierno de Correa y grupos empresariales y organismos de libertad de expresión, en particular aquellos referidos a las cualidades de la información ("veraz, verificada, oportuna y contextualizada") que, según los críticos, contradice tratados internacionales en la materia y abre la posibilidad de censura oficial.

La aprobación de la nueva Constitución tuvo

consecuencias directas sobre la propiedad de los medios. Un artículo prohíbe al Estado realizar contratos con empresas ficticias con domicilio en paraísos fiscales. Esto obligó a que medios privados como El Comercio, El Universo y La Hora, opuestos al Gobierno de Correa, cambiaran su estatus legal y se desprendieran de socios corporativos. Otro artículo prohíbe que dueños o representantes de instituciones financieras puedan tener acciones mayoritarias en empresas de comunicación (u otras empresas ajenas al sector financiero). La Constitución obliga a empresas financieras con intereses fuera del sector a deshacerse de ellos en un plazo de dos años.

Ecuador aún no tiene una nueva ley de medios. Tres proyectos fueron presentados en la Asamblea Nacional pero el debate y votación fueron suspendidos en varias oportunidades por falta de quórum. La propuesta oficial establece la eliminación de monopolios, la regulación de contenidos discriminatorios, sexuales y violentos, la responsabilidad ulterior de los medios, la redistribución de las frecuencias radiofónicas en tres tercios (privado, público y comunitario) y un Sistema Nacional de Comunicación e Información con extensos poderes. Varios de los artículos propuestos por el oficialismo fueron criticados por asociaciones periodísticas, organizaciones de libertad de expresión y cámaras empresariales. Rechazan artículos que, en su opinión, legitiman la censura previa del Estado: la creación del Consejo de Regulación de contenidos, la obligación de los medios a registrarse en un organismo estatal que monitorea contenidos y el licenciamiento del periodismo. Además de la Ley de Medios, el oficialismo envió el proyecto de Ley de Telecomunicaciones que reduce el período de concesión de licencias de medios audiovisuales y establece multas con máximos punibles significativos.

En Bolivia, la mayoría parlamentaria hizo posible la aprobación del proyecto de Ley de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación en agosto de 2011, enviado por el presidente Morales. La ley contiene varios artículos que fueron muy discutidos en el Parlamento. Un tema central trata el fortalecimiento de la presencia del Estado y la sociedad civil en los medios, pues establece que las licencias serán distribuidas del siguiente modo: 33% para el Estado, 33% para el sector privado, 17% para movimientos sociales y 17% para comunidades indígenas y campesinas. Además, la ley apunta a evitar la concentración de medios, ya que establece que la misma empresa no puede ser dueña en más de una ciudad. Otro tema sensible consiste en la obligación de las empresas audiovisuales a firmar contratos de servicio, lo cual concederá control de decisión al Gobierno cuando las licencias actuales expiren. Otro aspecto controversial

reside en la creación de la figura del Defensor del Público ya que concede poder a una persona designada por el Gobierno para evaluar la calidad de contenidos. Por último, se discutió el artículo 111 que obliga a quienes operan y proveen servicios de telecomunicación a cooperar con el Gobierno "en caso de peligro para la seguridad del Estado".

Mientras el Gobierno defiende todas esas medidas en nombre de la democratización y la pluralidad de voces y la responsabilidad social del sector privado, los críticos expresan preocupación sobre la concentración de medios en manos del Estado y los peligros que esas medidas desemboquen en censura oficial de contenidos o la autocensura de los medios para evitar represalias. Por diferentes razones, los críticos de la ley incluyeron una variedad de organizaciones. La Asociación Boliviana de Radiodifusoras criticó la ley por cercenar los medios privados. Organizaciones periodísticas (la Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia y la Asociación de Periodistas de La Paz) mostraron preocupación por las consecuencias para la práctica periodística de artículos que obligan, por parte del Gobierno, a revelar las fuentes y la regulación de contenidos. La Red ERBOL, que originariamente criticó el proyecto inicial por otorgar sólo un 20% las licencias a medios comunitarios, objetó la ley por consagrar al Gobierno como autoridad única en la distribución de las licencias. Las críticas remarcaron que los porcentajes en la distribución de las licencias fortalecerán el poder comunicativo del Gobierno, pues éste ya cuenta con el apoyo de los movimientos sociales y de los pueblos originarios. Puesto que ninguno tiene fondos necesarios para la autofinanciación de futuros medios, parece muy plausible que recurran al apoyo oficial, eliminando cualquier posibilidad de autonomía, y se conviertan en medios oficialistas.

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina

En Argentina, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual aprobada en octubre de 2009 es uno de los ejemplos más ambiciosos de reorganización de los sistemas de medios. Aunque sus efectos concretos aún son difíciles de medir, a causa del retraso en la implementación de la mayoría de los artículos, la ley es importante para el análisis por su intención de reestructurar propiedad y contenidos e innovaciones técnicas. De hecho, ha sido punto obligado de referencia y discusión para otros Gobiernos y movimientos sociales en la región.

La presidenta Fernández de Kirchner envió el proyecto en marzo de 2009. La versión final, que incluyó más de doscientos cambios sobre el borrador original, fue aprobada

por la Cámara de Diputados con 146 votos a favor, tres en contra y tres abstenciones en septiembre de 2009 (la oposición se retiró antes de la votación). El Senado aprobó la versión aprobada sin modificaciones por 44 votos a favor y 24 en contra; fue promulgada por la Presidenta un mes después. La ley reemplazó la ley 22.285 dictada durante el Gobierno militar por el principio de la "seguridad nacional", la cual, con numerosas enmiendas, fue el marco legal que rigió el sistema de medios durante más de un cuarto siglo de democracia. A pesar de que Gobiernos civiles previos presentaron proyectos para suplir la ley de la dictadura, ninguno logró que se discutiera en el Congreso.

Uno de los rasgos salientes fue el proceso que produjo la propuesta de ley. El proyecto se basó en 21 puntos debatidos y consensuados por la Coalición por una Radiodifusión Democrática que congregó una variedad de actores involucrados en la comunicación: organizaciones de derechos humanos, medios comunitarios, sindicatos, asociaciones de prensa y organizaciones barriales. Esto constituyó un hecho absolutamente novedoso, porque representó un movimiento cívico con amplia participación, en más de 300 sesiones, articulado con el proceso legislativo.

El oficialismo justificó la necesidad de la ley en la necesidad de tener una legislación aprobada en democracia, y la pluralización del sistema de medios a través de la desconcentración de la propiedad y la promoción de medidas para diversificar contenidos y fortalecer la responsabilidad social. La ley declara que los servicios de comunicación audiovisual son de interés público y establece a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) como la autoridad de aplicación. Dispone que el directorio de la AFSCA sea integrado por siete miembros: un presidente y un director nombrados por el Poder Ejecutivo, tres designados por la comisión bicameral (uno por la mayoría, otro por la primera minoría y un tercero por la segunda minoría) y dos directores propuestos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (uno de los cuales es un académico de las ciencias de la comunicación). Los miembros del directorio ocupan el cargo durante cuatro años. Además, la ley dispone la creación del Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (CFSCA), conformado por representantes de provincias y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; tres miembros de cámaras empresariales, tres representantes de entidades que agrupen a empresas sin fin de lucro y representantes de universidades nacionales, medios públicos; sindicatos de los trabajadores de la comunicación, sociedades de derechos de autor; y comunidades de los pueblos originarios. Los representantes

durán dos años en sus cargos y lo harán en forma honoraria. Dispone también la creación de Radio y Televisión Argentina S. E., como sociedad del Estado, bajo el Poder Ejecutivo, para controlar los medios de propiedad estatal.

Una de las innovaciones más importantes de la ley es la distinción de tres tipos de propiedad: estatal, privada con fines de lucro y privada sin fines de lucro. Establece la necesidad de transparencia en la formación de sociedades y accionistas y prohíbe que sus miembros sean funcionarios públicos o miembros de fuerzas de seguridad o del poder judicial. En respuesta a demandas de organizaciones comunitarias, la ley dispone que 33% del espectro radioeléctrico esté reservado para sociedades sin fin de lucro, disposición similar a la ley aprobada en el Uruguay en 2007. La ley dispone medidas progresivas sobre contenidos que reflejan demandas de industrias y artistas nacionales y grupos independientes, ya que establece cuotas mínimas de producción nacional y local a efectos de promover la diversificación y federalización y restringir la extranjerización. Frank La Rué, relator para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas, calificó a la ley como "uno de los marcos legales más avanzados en comunicación inspirado en los principios clásicos de la libertad de expresión en el mundo".¹

Para entender el significado de la ley es preciso analizar el contexto político que dio lugar al interés presidencial para enviar el proyecto al Congreso. Es imposible entenderlo fuera de las cambiantes relaciones entre el Kirchnerismo y el Grupo Clarín, la empresa de medios dominante en el país. En tanto que la relación fue de colaboración durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), cambió bruscamente durante el primer mandato de la presidenta Fernández de Kirchner. Para Clarín, los buenos términos de la primera relación produjeron beneficios que le permitieron expandir sus intereses en la industria de medios. Consiguió la autorización de controlar dos diarios importantes en el interior (*Los Andes* en Mendoza y *La Voz del Interior* en Córdoba), la negativa a permitir que empresas telefónicas controlaran la provisión del servicio triple (cables, telefonía e Internet), la fusión de las operadoras de cable Cablevisión y Multicanal (en las cuales Clarín tiene participación), mantener una posición dominante en la comercialización de la televisión del fútbol (en la que Clarín participaba junto con otras empresas) y autorizar la sociedad financiera con fondos externos para adquirir Cablevisión. Ninguna de estas operaciones pudo haber sido posible si el oficialismo no hubiera dado el visto bueno. Asimismo, el Grupo Clarín, dueño de canales de televisión y emisoras de radios, se benefició con la decisión presidencial de prorrogar las licencias audiovisuales por diez años.

La relación rápidamente cambió después de la dura e inesperada derrota que sufrió Fernández de Kirchner durante su primer mandato: el rechazo de la resolución administrativa 125 en el Senado (en un caso del anecdotario político que no estaría fuera de lugar en la obra de Ionesco: el vicepresidente Julio Cobos dio el voto decisivo contra el Gobierno del que formaba parte). La resolución "125", como quedó denominada, proponía una escala móvil para las retenciones a las exportaciones de cereales. En el posmortem de la derrota, el kirchnerismo concluyó en que la cobertura del diario Clarín fue parcialmente responsable por el fracaso. Durante el conflicto sobre la 125, Clarín claramente favoreció las protestas encabezadas por productores agrícolas contra la propuesta oficial de subir impuestos.

Un factor más fue, según relatos periodísticos, que el kirchnerismo atribuyó a la cobertura negativa de *Clarín* su derrota en la elección de 2009 en la provincia de Buenos Aires (en la que el expresidente Kirchner encabezaba la lista de diputados). Otra interpretación del giro de 180 grados del kirchnerismo explica que el divorcio se produjo por la disputa subterránea sobre la entrada de Clarín en Telecom Argentina, empresa vital para que la primera controlara el "triple play". Después que Telecom comenzó a desinvertir en el mercado argentino tras la fusión de Telefónica y Telecom Italia (que habían sido competidoras), el Gobierno se inclinaba por favorecer a empresas aliadas en la industria de telecomunicación, lo cual impedía el ingreso de Clarín.

En medio de la reyerta con la principal empresa de medios, el kirchnerismo levantó la idea de reforma como prioridad de política pública, tema que estuvo ausente durante la campaña electoral de 2007. Esta postura recogió reivindicaciones de asociaciones civiles que se habían movilizado en torno a la legalización de medios comunitarios y otros temas de reforma de los medios desde el retorno de la democracia en 1983.

Debido a que el proyecto nació en respuesta a los sucesos de 2008, varios observadores concluyeron que el propósito principal de la ley fue recortar la presencia del Grupo Clarín, puesto que sería el principal perjudicado por los cambios propuestos en la estructura de propiedad. La ley obliga a Clarín a deshacerse de la mayoría de más de sus 260 licencias de radiodifusión. Clarín es dueño de acciones en la industria del cable, con intereses en cinco operadoras: Cablevisión, Cablevisión Digital, Multicanal, Supercanal Holding, y Teledigital Cable S. A. Esta participación con 144 licencias le permite a la empresa tener 47% del total de abonados a cable a nivel nacional. La ley establece un máximo de 24 licencias por empresa y prohíbe que operadores de sistemas de cable sean dueños de

canales de televisión abierta. Clarín es dueño de señales de cable (entre las que se incluye el noticiero de 24 horas "Todo Noticias") e importantes canales de televisión abierta en principales ciudades del país. Además de ser propietario de Canal 13, uno de los principales canales con difusión nacional, es propietario de estaciones radiales en Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Bahía Blanca y Tucumán.

Importa que se analice el contexto político de la ley, en especial, considerando que la reorganización del sistema de medios "regulados" por una ley de la dictadura y por numerosas enmiendas no fue prioridad durante el Gobierno de Néstor Kirchner. Es más, decisiones durante los primeros meses de la presidencia de Fernández de Kirchner estuvieron en línea con objetivos económicos del Grupo Clarín. La reforma de medios se convirtió en "la madre de todas las batallas" entre el Gobierno contra la principal corporación de medios. Además de impulsar la ley, el Gobierno tomó dos decisiones claves que directamente afectaban los negocios del Grupo: la estatización de las transmisiones del fútbol por televisión (negocio que Clarín controlaba en asociación con otras empresas) y el rechazo a la fusión de Cablevisión con Multicanal. Del mismo modo, el Gobierno intentó reformar Papel Prensa, la productora nacional de papel de diario, en la cual el Estado es socio con Clarín y La Nación. Esgrimió el argumento de que ambos diarios accedieron a las acciones de la empresa durante la dictadura militar mediante delitos de lesa humanidad.

El conflicto abierto entre el Gobierno y el Grupo Clarín se libró en varios escenarios. El Gobierno acusó sistemáticamente al Grupo por su cobertura distorsionada a favor de sus intereses corporativos. Apoyó la investigación judicial iniciada por las Abuelas de la Plaza de Mayo sobre la identidad de los hijos adoptivos de Ernestina Herrera de Noble (directora del Grupo y viuda del fundador Roberto Noble), los cuales fueron sospechados por organismos de derechos humanos de haber sido secuestrados de padres desaparecidos durante la dictadura militar. Afiches callejeros acusando a periodistas de Clarín de "complicidad con la dictadura" aparecieron firmados por grupos kirchneristas. Pancartas, globos y otros elementos del cotillón político denunciando y burlándose de Clarín fueron distribuidos en actos oficiales. Los medios controlados por el Gobierno pusieron a Clarín en el banquillo de los acusados, lanzando críticas y denuncias. Por su parte, Clarín respondió con acciones de relaciones públicas, rebatiendo las acusaciones y una cobertura absolutamente volcada a criticar al Gobierno, con constantes denuncias de funcionarios corruptos, manipulación de índices oficiales, y prácticas ilegales en el financiamiento de la campaña electoral, entre otros temas.

Durante el conflicto, Clarín sostuvo que la ley era

inconstitucional y .1 ilícito medidas cautelares que demoraron la aplicación de determinados límites. Su estrategia política principal consistió en conseguir que la justicia declarase que la ley contradice principios constitucionales, argumento también utilizado por la oposición en el Congreso. El Gobierno insistió en que Clarín presente su plan de venta, de lo contrario sus licencias serán i evocadas, y no podrá venderlas.

Más de tres años después que la ley fue aprobada, la implementación sufrió importantes retrasos como producto de tres razones. Un factor con- mmió en que el Gobierno a través del AFSCA no mostró premura, como indicó un fallo de la Corte Suprema, por su interés en asegurarse que la ley i efectivamente disminuyera el poder del grupo Clarín. En segundo lugar, la resistencia de Clarín y otras empresas, como el Grupo Uno, que serían perjudicadas por la ley, demoró la aplicación. Cuatro fallos judiciales fueron interpuestos, de los cuales tres respondieron a solicitudes de amparo presentadas por el Grupo Clarín y funcionarios públicos de partidos opositores. Por fin, el retraso también se explica porque la oposición en el Parlamento se negó a formar parte de los organismos reguladores debido a que, según el argumento de los legisladores, su participación hubiera dado legitimidad a una ley que consideran inconstitucional. Con esta negativa, argumentó Clarín, la AFSCA carece de representación de las primeras y segundas minorías establecidas por la ley.

La Corte Suprema de Justicia ordenó que se resuelva la constitucionalidad del artículo 161 de la ley, que obliga a la desinversión de empresas que superan los topes permitidos de propiedad antes del 7 de diciembre de 2012. A pesar de este fallo, el Poder Ejecutivo decidió exigir que las empresas debían adecuarse de forma "voluntaria o forzosa" a la ley y las obligó ,i deshacerse de propiedades. Es importante mencionar que esta decisión no contó con la participación de los representantes de la oposición en el organismo previsto por la misma ley para su control.

La Ley RESORTE en Venezuela

El Gobierno del presidente Hugo Chávez impulsó varias medidas legislativas para reestructurar el sistema de medios en Venezuela. Como señala un documento oficial, los objetivos centrales han sido desarrollar un "nuevo orden comunicacional," "potencializar las capacidades comunicacionales del Estado," "reforzar el empoderamiento popular", promoción de valores, ética e ideología bolivariana". Los principales mecanismos fueron la Ley de Telecomunicaciones, aprobada en junio de 2000 y la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (RESORTE) de

2004. Claramente, los intentos transformadores se fortalecieron después que Chávez fuera reelecto con el 63% de los votos en 2006. El "activismo" mediático del chavismo se incrementó con el fracaso de la reforma constitucional en 2007. A partir del año siguiente, el Gobierno lanzó un arsenal de propuestas legislativas sobre temas vinculados con los medios y la información: los proyectos de Ley de Telecomunicaciones, Informática y Servicios Postales, de Ley de Infogobierno, Ley de TV por Cable o Suscripción, Ley de Inteligencia (o "ley sapo"), Ley de Delitos Mediáticos, Ley de Cultura, y Ley de Participación Ciudadana. Además, el Gobierno reformó el Código Procesal Penal, y creó el Centro de Estudio Situacional de la Nación (CES- NA) que otorga a su Presidente y a la autoridad la facultad de declarar cualquier información como reservada o clasificada, según circunstancias no especificadas.

Dentro de este conjunto de medidas, la Ley RESORTE merece especial atención ya que fue una herramienta legislativa esencial del chavismo para producir cambios profundos en los contenidos de los medios. No se trató de una ley destinada a transformar estructuras de propiedad o la economía política de la industria, como la "ley de medios" en Argentina, sino que su objetivo fue la regulación de medios audiovisuales.

El oficialismo defendió la ley como un esfuerzo de democratizar la comunicación y, en particular, la programación de televisión. La ley prohíbe contenidos considerados inapropiados para ciertas audiencias o plataformas mediáticas en determinadas franjas horarias y obliga a la difusión de contenidos especiales para niños. Asimismo, incentiva la producción nacional al establecer un mínimo de horas de programación local, lo cual, en su visión, impulsará la generación de productores independientes que deberán registrarse con el Estado. Los críticos negaron que éstos fueran los propósitos principales de la ley, argumentando que los objetivos centrales fueron regular contenidos críticos del Gobierno y establecer leyes ambiguas que dieran lugar a aplicaciones discrecionales y arbitrarias. Varios artículos prohíben mensajes que inciten o promuevan odio, fomenten la ansiedad ciudadana o alteren el orden público, falten el respeto a autoridades, promuevan el magnicidio o sean propaganda de guerra. Además, la ley obliga a los medios a difundir los mensajes del Estado y prohíbe su interferencia. De violar este mandato, los medios serán suspendidos y la licencia revocada. Con tal medida, el Gobierno intentó evitar lo ocurrido durante el golpe de 2002 pues obliga a los medios a transmitir en cadena cuando lo dispone el Gobierno. Más allá de que dichas estipulaciones sean prima facie problemáticas para la regulación de la libertad de expresión, dejando amplio margen de acción para que el

Gobierno decida qué conductas violan artículos específicos. El oficialismo replicó y adujo que las regulaciones apuntan a promover la responsabilidad social y evitar que los medios publiquen información que atente contra principios básicos.

La judicialización de los medios

Un segundo mecanismo para transformar el orden mediático, utilizado en particular por los Gobiernos de Chávez y Correa, fueron los procesos judiciales contra empresas de medios y periodistas. Estas acciones son inseparables de la politización del poder judicial en ambos Gobiernos, proceso responsable por la paulatina pérdida de independencia de la justicia y que fue repetidamente criticado por asociaciones de juristas y organismos nacionales y regionales de libertad de expresión.

En Venezuela, la "chavización" de la Corte Suprema y la remoción de jueces que declararon libres a miembros de la oposición parlamentaria, entre otras decisiones, claramente expresa la intención de debilitar la independencia judicial en casos vinculados con la prensa y la libertad de información. Además, la reforma de artículos del Código Orgánico Procesal Penal señaló la intención de utilizar mecanismos judiciales para regular la expresión mediante leyes que aumentan las sanciones para delitos de injuria, calumnia y difamación; establecen que criticar a funcionarios públicos y las instituciones del Estado es un delito, e impiden la difusión de informaciones que puedan "causar pánico". Con estos cambios de fondo, imito procesos judiciales contra dueños y medios con posiciones opositoras, como Globovisión que recibió media docena de denuncias oficiales, y el periódico El Nacional que recibió una orden judicial por publicar imágenes sangrientas en una morgue de Caracas.

El presidente Correa utilizó más de dos docenas de procesos judiciales contra periodistas y medios críticos identificados con causas conservadoras. El Gobierno justificó el cierre temporario de Teleamazonas en diciembre de 2009 por haber violado artículos de la Constitución y la Ley de Radiodifusión. La televisora había informado que los habitantes de la isla Puna expresaron su preocupación por el impacto de la explotación de gas. La decisión fue el primer cierre de una televisora durante la presidencia de Correa, y la tercera sanción recibida por Teleamazonas en ese periodo.

La Superintendencia de Telecomunicaciones (el organismo oficial encargado del control y monitoreo del espectro radioeléctrico y la supervisión y control de operadores y concesionarios) adujo que la información estaba basada en supuestos y que había generado "conmoción nacional". Mien-

tras Correa aplaudió la decisión y celebró la autonomía de SUPERTEL, los críticos interpretaron que la medida estuvo directamente decidida por el Presidente, quien ya había solicitado el cierre de la cadena antes, y que la decisión era inconstitucional porque estaba basada en un reglamento, lo cual no está permitido por la Constitución. La clausura fue apelada de modo favorable: la Corte Provincial de Pichincha falló que la clausura había vulnerado procedimientos constitucionales y ordenó el pago por daños y perjuicios.

Uno de los puntales de la estrategia judicial del Gobierno de Correa fue la utilización de leyes de difamación contra medios y periodistas. El primer proceso judicial fue contra el diario La Hora en mayo de 2007, en el que el Presidente enjuició por "desacato" al presidente de la junta directiva del diario, Francisco Vivanco Riofrio, después que éste se negó a cambiar un editorial publicado en marzo de ese año. Bajo el título de "Vandalismo oficial", el editorial calificó de "vergonzoso" al Presidente. El argumento presidencial se fundó en que los juicios vertidos eran una infracción al código penal que establece que "amenazas o injurias que ofendan al Presidente" son punibles con multas de dos años de prisión.

Otro caso notable de uso de leyes fue la demanda civil contra los periodistas Juan Carlos Calderón y Christian Zurita, los autores del libro El Gran Hermano, en febrero de 2011. Correa pidió una indemnización de diez millones de dólares, acusando a los autores de incluir hechos falsos que ofendían su dignidad y buen nombre. El tema central del libro se basaba en la investigación de contratos millonarios entre Fabricio Correa y el Estado, que incluía testimonios del hermano del Presidente que indicaban que este último estaba al tanto de la situación. Rafael Correa negó la versión presentada por su hermano. Calderón y Zurita presentaron docenas de pruebas a la justicia. El fallo de primera instancia dictaminó que los periodistas serían sancionados con el pago de dos millones de dólares por daño moral.

Un tercer caso controversial fue la acción judicial por injurias del presidente Correa contra el diario El Universo en agosto de 2011. En su columna, el jefe de editoriales, Emilio Palacio, criticó al Presidente por falta de "prudencia" en el manejo del levantamiento policial (que fue denominado como un "golpe de Estado" por el Gobierno) y lo hizo responsable de ordenar a los militares que dispararan en un hospital. La refriega terminó en muertos y destituciones en la Policía. El columnista solicitó a Correa que se realizara una investigación sobre lo sucedido. Correa, quien negó haber dado la orden, pidió diez años de cárcel para Palacio y el pago de 80 millones de dólares. La justicia dictaminó que los hermanos César,

Carlos y Nicolás Pérez, tres directivos y principales accionistas del diario, y Palacio eran responsables y los condenó a tres años de cárcel y el pago de 40 millones de dólares. El hecho de que el juez se expidiera con tanta rapidez en un caso complejo se interpretó por los críticos como señal de ausencia de independencia judicial. Al final, Correa decidió perdonar a los acusados.

Tanto en Ecuador como en Venezuela, los debates generados a partir de casos judiciales se encauzaron hacia dos posiciones claras. Por una parte, los defensores del oficialismo cuestionaron las críticas "infundadas" provenientes de grupos mediáticos-económicos acostumbrados a detentar el poder sin controles y opuestas a las políticas transformadoras. Acusaron a la oposición en los medios de recurrir al insulto y a la difamación para obtener réditos económicos. Por otra parte, en cambio, cámaras empresariales locales y regionales denunciaron que las reacciones presidenciales, mostraron intolerancia con el disenso e intención de amedrentar a la prensa con instrumentos legales. Organismos de periodistas y libertad de expresión criticaron el abuso de instrumentos legales, que contravienen normas internacionales con el objeto de silenciar a la prensa, y la sujeción de la justicia a intereses políticos, e instaron a los Gobiernos a eliminar Leyes de desacato.

Discrecionalismo presidencial

El tercer tipo de estrategias utilizadas para refundar los sistemas de medios consiste en un conjunto de decisiones del Ejecutivo, directamente controladas sea por la presidencia o por organismos de diferente rango dentro de la estructura ministerial de Gobierno. A diferencia de mecanismos parlamentarios y, en menor medida, de los procesos judiciales, las decisiones presidenciales sobre los medios son menos proclives a confrontar resistencia. La viabilidad de mecanismos parlamentarios depende del balance de fuerzas en determinado momento, según resultados electorales y la factibilidad de construir alianzas sobre leyes específicas, como también las características propias del momento político en el cual se pretende introducir nuevas leyes. La situación difiere con los procesos judiciales. Si el poder judicial carece de independencia o, por lo menos, ciertas instancias i i m sujetas al poder presidencial, es factible que procesos legales prosperen. Sin embargo, la existencia de jueces autónomos puede dificultar aspiraciones presidenciales de ejecutar modificaciones o penalizar a determinados individuos y medios.

En cambio, las posibilidades de que acciones implementadas por el Ejecutivo enfrenten escenarios

incierto o tropiecen con obstáculos son menores en países de fuerte tradición presidencialista. La debilidad consuetudinaria de los mecanismos de control en las democracias latinoamericanas, sumada a la desactivación o al debilitamiento de organismos de monitoreo y fiscalización implementadas por cualquier Gobierno, facilitan el discrecionalismo presidencial.

No es exagerado decir que, históricamente, la discrecionalidad presidencial fue un factor determinante en la estructura y dinámica de los sistemas de medios en América Latina. Los presidentes controlaron de manera directa decisiones con enorme impacto en la economía política de los medios. Asuntos con fuerte influencia presidencial son el otorgamiento y renovación de licencias de radiodifusión, la producción o importación de insumos claves para la industria de medios (papel impreso, tintas, rotativas, cámaras, estudios), la determinación de obligaciones impositivas, asignación de contratos públicos a empresas de medios (y corporaciones empresariales vinculadas) y la publicidad oficial. Estos temas de vital importancia pueden decidir el futuro de cualquier medio. En la historia de los medios modernos en la región, estos asuntos no fueron decididos en general por disposiciones del Congreso o fallos judiciales. Tampoco resultaron de decisiones tomadas por ministerios y organismos oficiales que controlan, por ejemplo, cuestiones relacionadas con licencias de telecomunicación, comercio exterior o impuestos, de forma autónoma del despacho presidencial. No han sido decisiones basadas en criterios estrictamente técnicos despojados de racionalidad política, sino que estuvieron sujetas a la "mano visible" de los cálculos presidenciales. Puesto que los miembros de esos organismos se suelen nombrar directamente por el Ejecutivo, carecen de la suficiente independencia para tomar decisiones no alineadas con las directivas presidenciales.

El patrimonialismo mediático, mencionado en el capítulo anterior, se refiere justo al personalismo en la toma de decisiones, lo cual refleja una concepción de los medios como prolongación personal e institucional del Ejecutivo. Se perciben los medios como asuntos de competencia presidencial. Igual que otros líderes y partidos políticos en el poder, el populismo aprovecha la situación institucional de presidencias fuertes y controles débiles para conseguir objetivos político-comunicacionales. En este sentido, el populismo continúa la tradición de concebir que el acceso al poder presidencial otorga amplio margen de acción para afectar la situación de los medios. El presidencialismo no es propiedad exclusiva del populismo. El control discrecional de la publicidad oficial o el otorgamiento de millonarios contratos a dueños y empresas de medios, en procesos opacos y sospechados de favoritismo,

no son invenciones populistas.

Siguiendo el surco marcado, el populismo recurrió a mecanismos bajo control presidencial para favorecer o penalizar a empresas privadas según su posición política. En el contexto de este libro es imposible analizar numerosas decisiones que ilustran la enorme capacidad del poder Ejecutivo para transformar sistemas de medios. Mi interés es discutir dos temas, licencias de radiodifusión y publicidad oficial, que ilustran el discrecionalismo presidencial.

En los casos de Ecuador y Venezuela, las decisiones presidenciales sobre licencias fueron mecanismos centrales para la transformación del mapa de medios. Una de las estrategias fue la revocación y la no renovación de licencias a radios y televisoras por medio de unidades oficiales encargadas de las telecomunicaciones.

En Venezuela, el Gobierno ordenó el cierre de docenas de emisoras radiales con el argumento de que no estaban en regla con normas vigentes, porque hacían uso ilícito de licencias que habían sido asignadas a personas fallecidas, no cumplían con trámites administrativos o carecían de permisos. Sin duda, la decisión que atrajo enorme atención fue la negativa oficial de renovar la licencia de Radio Caracas Televisión (RCTV) en diciembre de 2006, cumplida al mes siguiente. RCTV, la televisora más antigua del país, operaba con una licencia otorgada por 20 años que expiraba en mayo de 2007. A partir de ese momento, RCTV pasó a operar sólo en cable. La decisión la tomó la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), justificándola como una cuestión puramente administrativa. Según CONATEL, la decisión se basó en información recogida por un estudio solicitando a las emisoras que presentaran documentación sobre sus licencias. Con esta información, el Gobierno justificó la decisión en cumplimiento de normas establecidas que determinan responsabilidades legales para los concesionarios de licencias. Si los operadores no cumplen con el interés público, la autoridad del Gobierno permite que otras empresas utilicen el espectro radioeléctrico de acuerdo con la Constitución y la Ley de Telecomunicaciones.

Los críticos rechazaron el argumento legalista para explicar el cierre de emisoras de radio y de RCTV, y argumentaron que la decisión era puramente política. El blanco de los cierres fueron emisoras con posiciones editoriales contrarias al Gobierno. RCTV fue uno de los principales medios privados que apoyaron abiertamente el golpe de Estado en 2002 y transmitieron ininterrumpidamente mensajes críticos al chavismo y rumores que contribuyeron a la confusión del momento. La decisión sobre RCTV se interpretó como una acción para atestar un golpe a una red privada con alcance nacional decididamente opuesta al

Gobierno. Asimismo, la decisión enviaba un claro mensaje al resto de las empresas de medios con posiciones antichavistas, ya que mostraba las posibles consecuencias de continuar con su postura crítica. Estas ideas se manifestaron con el enérgico rechazo a la medida en protestas callejeras y declaraciones de organizaciones de libertad de expresión. RCTV pasó a transmitir por vía satelital con una audiencia menor a la que tenía en televisión abierta y fue de nuevo cerrada temporalmente en 2010 por decisión de CONATEL al negarse a cumplir la ley que obliga a transmitir alocuciones presidenciales.

Otro caso conflictivo fueron las relaciones entre el Gobierno de Chávez y Globovisión. A partir de 2009, CONATEL realizó investigaciones sobre la empresa y anunció varias sanciones. Una denuncia acusó al canal de informar sobre un terremoto antes que la noticia se difundiera oficialmente. Otro caso aludió a la presunta incitación a la violencia contra el presidente Chávez desde un programa. Otra investigación fue ordenada después que Globovisión cubrió un motín carcelario en el cual murieron 20 personas en junio de 2011. El Gobierno denunció que la cobertura incentivaba al delito y a la alteración del orden público. Un año después, la empresa pagó una multa superior a dos millones de dólares (7,5% de sus ingresos anuales). Del mismo modo, Guillermo Zuloaga, presidente de Globovisión, fue sometido a investigaciones oficiales después de afirmar que Chávez atentó contra la libertad de expresión y ordenó disparar durante el golpe de 2002.

En Ecuador, el Gobierno de Correa resolvió incautaciones de bancos para modificar la estructura de propiedad de medios. Como se analizó en el capítulo anterior, el hecho de que medios sean propiedad de bancos es contrario a cualquier modelo de pluralización de la voz ciudadana en democracia. Con la incautación del Banco del Progreso, que quebró en 1999, la Agencia de Garantías de Depósitos tomó el diario El Telégrafo en 2002. En medio de la crisis financiera, el Gobierno incautó medios en 2008 y prometió subastarlos a la brevedad. En cuanto parte de estas propiedades, se apropió de canales de televisión que eran parte de Filibanco, propiedad de los hermanos William y Roberto Isaías. Ambos fueron acusados de malversación, condenados por la Corte Nacional de Justicia a ocho años de cárcel y sus bienes, embargados. Así el Gobierno se quedó en poder de TC Televisión, Gama TV, Cable Noticias (cerrado más adelante) y dos radios. Se anunció que los fondos recaudados de la venta serían destinados a pagar perjuicios ocasionados por el banco durante la crisis. Si bien el Gobierno anunció que los canales incautados serían subastados, justificó el retraso aduciendo demoras en la valoración de empresas interesadas en adquirirlos.

La publicidad oficial es otro recurso históricamente

utilizado por presidentes para modificar dinámicas y estructuras en los sistemas de medios. Si se toma en conjunto, el Estado es uno de los anunciantes más importantes en América Latina, cuya gravitación varía según países y regiones. El peso del Estado como avisador está distribuido en docenas de ministerios, secretarías, agencias y otros organismos. Cuanto más diversificadas son las fuentes de publicidad privada, menor es la importancia de oficinas estatales como fuentes de ingresos. En zonas donde la publicidad privada es mínima o cuando un manojito de medios concentra el mayor porcentaje de anuncios, el Estado tiene influencia significativa sobre la estructura económica de los medios. Esta situación deriva no sólo del poderío económico, asentado en el manejo de fondos públicos y el control de empresas en sectores claves (desde financiero hasta energía), sino de la falta de controles en el uso de la publicidad oficial. A pesar de que la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial contradice la Declaración de Principios de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como también legislación nacional, la práctica es habitual en las economías de los medios. El discrecionalismo en el manejo de la publicidad oficial es rasgo constitutivo del patrimonialismo mediático, una estrategia preferida para torcer coberturas periodísticas y ganar, preferencias en los medios privados.

La ausencia o debilidad de regulaciones permitió la existencia de redes de ventajas mutuas entre medios, periodistas, Gobiernos y funcionarios. La lógica de la publicidad oficial está firmemente atada a cuestiones estrictamente económicas y políticas más que objetivas de rendición de cuentas de la acción oficial o el fortalecimiento de una ciudadanía informada. En principio, la publicidad es un mecanismo necesario para que los Gobiernos informen a la ciudadanía sobre sus actividades y hagan anuncios que competen al bien común. Está vinculada con el objetivo de transparentar la acción oficial financiado por dineros comunes. Esta noción es postergada y desvirtuada por la manipulación orientada según dinámicas de beneficio, despojada de cualquier intención de contribuir a la comunicación entre Gobierno y ciudadanía. Los Gobiernos han usado la publicidad como ítem privado, para presionar y castigar a los medios opositores y premiar a aquellos que diligentemente los apoyan. Esta red de beneficios no es sólo una relación "institucional" entre oficinas de Gobiernos y empresas, sino que también se plasma en vínculos personales entre funcionarios y periodistas que intercambian cobertura favorable por publicidad para sus empleadores o proyectos individuales ("newsletters", programas de radio y televisión, blogs) y otras ventajas (como contratos y consultorías).

Esas prácticas han caracterizado los sistemas de medios en la región durante regímenes y Gobiernos de distinto tipo. Las empresas denuncian esta situación cuando son perjudicadas y mantienen silencio sepulcral cuando son favorecidas. Puesto que los medios son parte central del intercambio de favores, que anula el propósito cardinal de la publicidad oficial, no sorprende que su interés en este tema esté condicionado por decisiones específicas. La situación persiste en la medida que ninguna de las partes en cuestión está fundamentalmente interesadas en cambiar las reglas del juego y considerar alternativas para enfatizar lo "público" en publicidad.

La continuación de dichas prácticas bajo el populismo confirma dinámicas contrarias a cualquier ideal de transparencia y comunicación pública. Medios privados opositores han acusado a los Gobiernos de discriminación y mal uso de fondos públicos. La asignación de la publicidad oficial está dictada por las líneas editoriales de los medios frente al Gobierno. Las inversiones oficiales no están guiadas por objetivos y necesidades de comunicación pública ni son hechas de forma proporcional al volumen de las audiencias de los medios. Se asigna la publicidad mayormente a medios estatales y empresas privadas afines al oficialismo. En Nicaragua, por ejemplo, los periódicos con 60% de los lectores recibieron 2,5% de la publicidad oficial, mientras que diarios con audiencias muchísimo menores recibieron el 38% del monto total. La publicidad está también vinculada con prácticas nepotistas: dueños de medios muy beneficiados por la publicidad oficial son hijos del presidente Daniel Ortega o aliados políticos, como Ángel González.

Estas decisiones mencionadas son claramente influidas de modo directo por la presidencia. No son decisiones tomadas por oficinas gubernamentales con independencia del Poder Ejecutivo. Estas dinámicas contradicen cualquier noción de publicidad oficial como bien público o como herramienta de comunicación ciudadana y muestran la concepción "privatista" dominante. El presidente Correa ordenó suspender la asignación de publicidad oficial a empresas "mercantilistas" en referencia a medios privados con los que mantiene conflicto abierto. "No tenemos por qué, con dinero de los ecuatorianos, beneficiar el negocio de seis familias de este país. No me manda publicidad oficial; se acabó", dijo en orden al Ministerio de Comunicación. "Para qué vamos a seguir llenando el bolsillo de media docena de familias cuando claramente nos dicen que anteponen sus negocios al derecho a estar bien comunicados. Entonces, por qué con dinero del pueblo ecuatoriano vamos a estar beneficiando esos negocios".

Hay dos rasgos importantes para señalar en el manejo de la publicidad oficial. Por una parte, los montos se han

incrementado en gran manera durante los Gobiernos populistas. Se puede argumentar que la explosión del gasto publicitario es consecuencia del aumento de la participación estatal en la economía a través del potenciamiento de empresas públicas y la nacionalización de compañías privadas. Refleja el rol estatal en la economía. No existen análisis que demuestren en efecto esa directa causalidad entre participación económica del Estado y volumen publicitario. Más que consecuencia de políticas económicas, esta tendencia refleja la estrategia comunicacional del populismo que entiende la publicidad oficial como un instrumento central para reformar los sistemas de medios. El incremento de los gastos publicitarios expresa una intencionalidad política más que simples cambios en la economía o necesidades técnicas de despachos oficiales. La prueba más convincente son los desequilibrios en la asignación entre diferentes medios. Por eso, es habitual que medios afines al Gobierno, en particular los de propiedad estatal, están alfombrados por anuncios de actos y obras oficiales. Por otra parte y, a pesar de reiteradas demandas de asociaciones civiles, el oficialismo perpetuó el vacío legal en este tema. La desidia oficial en considerar leyes nacionales que regulen la publicidad oficial demuestra la falta de interés en revertir la situación. En algunos casos, como en Argentina, las decisiones del Ejecutivo contravienen un fallo de la Corte Suprema que prohíbe la discriminación en las asignaciones publicitarias.

El populismo utiliza varios argumentos para justificar estas disposiciones. El presidente Kirchner adujo que el propósito era favorecer a "medios chicos" que están en condiciones desfavorables frente a los medios "grandes". Criticó a estos últimos por haberse beneficiado económicamente durante la dictadura militar y por haber denunciado la situación por razones sólo comerciales desligadas de la libertad de expresión. En verdad, la utilización de recursos públicos para mitigar inequidades en los sistemas de medios y fortalecer perspectivas sin apoyo mercantil es una idea importante. Las democracias tienen esta herramienta para garantizar un pluralismo de voces y evitar que la suerte de la expresión en la esfera pública quede sujeta a decisiones puramente comerciales y al tamaño de los bolsillos privados. De hecho, se utiliza en algunas democracias europeas para balancear desigualdades comunicacionales y fortalecer la presentación de diversos intereses e ideologías. El problema reside en que estas decisiones deben ser materia del Parlamento, basadas en objetivos comunes y consensuados entre partidos políticos y otras fuerzas sociales y políticas. No se pueden tomar en forma unilateral por el Poder Ejecutivo. No deben ser decisiones personalistas, como las que expresan las

declaraciones del presidente Correa. En contextos de fuerte presidencialismo y débiles mecanismos de control, se prestan a abusos y desvirtúan el propósito de la publicidad oficial.

Más allá de la vigencia de prácticas que contradicen normas internacionales y nacionales subyace una pregunta central: ¿Por qué necesita el Estado hacer publicidad? El Estado debe hacer públicas sus actividades y decisiones en democracia. La publicidad es una cuestión de información y control ciudadano, vinculada con lo "público" y no con lo "propagandístico". El principio rector debe ser la rendición de cuentas y el monitoreo ciudadano de la actividad oficial. Hay cuestiones que competen a la actividad oficial, las cuales, por cierto, precisan ser anunciadas (contratos, subastas, nuevas disposiciones y leyes, oportunidades educativas), pues conciernen al interés público. Sin embargo, hay una gama de temas cuya relevancia pública es dudosa. Anunciar "logros", la construcción de edificios, la inauguración de hospitales o la apertura de escuelas, no está vinculado con la lógica del conocimiento público. Es propaganda, no es comunicación. Se trata de información dominada por el interés oficial de cortejar la opinión pública con verdades parciales más que el interés en fomentar deliberaciones sobre actos de gobierno.

Otro tema son las plataformas utilizadas para informar. Hoy en día, cualquier Gobierno puede difundir sus acciones en sitios oficiales en Internet y publicar información que atañe a la ciudadanía. Del mismo modo que los Gobiernos publican boletines oficiales que informan sobre legislación, los medios digitales bastan para anunciar ciertos procesos: llamados a concurso y anuncios de oportunidades y programas. No hay necesidad de utilizar un arsenal de medios tradicionales (periódicos, radios y televisión). Hay excepciones, como "campañas" de información pública sobre salud, educación, medio ambiente y otros temas que requieren utilizar medios usados por determinadas poblaciones y que reúnan cualidades (credibilidad, acceso) apropiadas para ciertos objetivos. Éstas son decisiones estratégicas basadas en criterios técnicos de segmentación de públicos típicos de cualquier intervención comunicacional.

La manipulación contradice el propósito de la publicidad oficial de "información pública" y perpetúa la tradición de entenderla como un "paquete de fondos" de uso gubernamental para lograr propósitos políticos y otorgar beneficios institucionales y personales.

¿La refundación de los sistemas de medios?

Las políticas populistas generaron un torrente de discusión. Al convertir los medios en prioridad política, el populismo impulsó debates sobre temas que rara vez concitan atención masiva y son preocupación exclusiva de expertos. Leyes de comunicación, códigos de ética, juicios por desacato, propiedad concentrada e intereses empresariales cruzados se refieren a temas técnicos y legales. No obstante, se han convertido en temas habituales en conversaciones, medios, vida cotidiana y actos públicos.

Este estado de debate abierto con argumentos, insultos y acusaciones mutuas reflejó las turbulentas relaciones entre Gobiernos y corporaciones de medios, cámaras empresariales y asociaciones de periodistas. Los Gobiernos acusaron a los medios de favorecer objetivos empresariales, representar intereses reaccionarios y escudarse en el discurso de la "libertad de prensa" para encubrir sus reales motivaciones comerciales y antipopulares. Los presidentes también han usado su podio para hacer acusaciones ad hómitem contra reporteros y columnistas. Obsesionados éstos por la cobertura noticiosa, han asumido el rol de críticos en jefe de la praxis periodística, ofreciendo observaciones y lanzando imputaciones. No hay evidencia de que la catarata de comentarios presidenciales sean efectivas campañas pedagógicas que fomenten una *lecture à contre-fil* de la prensa. Sin embargo, son problemáticas en cuanto generan un clima de intimidación y marcan el terreno de asuntos de gusto o rabia presidencial. Según asociaciones profesionales, los periodistas prefieren la autocensura antes que convertirse en blanco de la furia verbal oficial o de la violencia física espoleada por funcionarios. Haciendo oídos sordos a las reacciones críticas de estas prácticas, el "ruido mediático" en palabras de Chávez, los Presidentes insisten en dar lecciones de interpretación contratextual del periodismo opositor.

En esta disputa agitada y polarizada, la sociedad civil está fragmentada. Partidos políticos, sindicatos, asociaciones de periodistas, medios comunitarios y académicos han tomado posiciones divididas y han expresado su apoyo o rechazo en movilizaciones callejeras y pronunciamientos. Hubo picos de tensión reiterados durante los debates parlamentarios, anuncios de querrela y veredictos judiciales, incautación de bienes, órdenes de inspección impositiva de empresas, denuncias de periodistas y otros sucesos.

Aunque las políticas analizadas expresan un proceso fluido y abierto, con proyectos de ley y decisiones judiciales pendientes, han tenido un impacto significativo. Los sistemas de medios no son los mismos que hace una década atrás. No sólo hay nuevas leyes que norman la estructura y funcionamiento de los medios, sino que hay

nuevas reglas de juego en la relación entre Gobiernos y empresas. No hay lugar para posiciones equilibradas e intermedias en la disputa áspera y la continua polarización de los medios. De igual manera, la desaparición o el debilitamiento de empresas que tuvieron considerable poder económico y político en el pasado, y el aumento del número de medios controlados por el Estado son otros síntomas de cambios en los sistemas de medios.

Dichas transformaciones muestran una significativa flexibilidad de los sistemas democráticos. No son sistemas calcificados, sólidamente impermeables al cambio. La conjunción de determinadas condiciones (líderes y partidos dispuestos a modificar estructuras, apoyo parlamentario y habilidad política) produjo cambios importantes. Quien suceda al populismo en el poder heredará las transformaciones recientes.

¿Logró el populismo transformar de hecho los sistemas de medios en concordancia con su diagnóstico?

La evidencia muestra la ambigüedad del populismo frente al sector privado y la democratización de los medios. Si bien instala la necesidad de reformar el sector privado y la estructura de propiedad, el populismo privilegia la *realpolitik* frente a los medios privados. Más que purismo doctrinario, exaltado en los discursos oficiales, la realidad muestra acomodamientos, matrimonios de conveniencia y la continuación del patrimonialismo mediático.

Más que una oposición feroz y cerrada de los medios privados, el populismo se enfrentó con empresas dominantes opuestas a sus políticas. Si bien los Gobiernos han denunciado continuamente a "monopolios" y "corporaciones", no intentaron la expropiación absoluta de los medios o quebrar los intereses cruzados entre empresas privadas y grupos industriales. El populismo no tiene una posición férrea y principista frente a los medios privados considerados a modo de un bloque, como suelen caracterizar las organizaciones empresariales propensas a alarmar sobre ataques "indiscriminados" al sector privado. No hubo una liquidación de los medios privados. Los conflictos han sido selectivos. El populismo no intenta corregir de plano las distorsiones del mercado ancladas en estructuras de propiedad y financiamiento. Frente al sector privado, el populismo prioriza obtener apoyos o minimizar críticas, según vientos políticos cambiantes y las necesidades de coyunturas particulares. Las idas y venidas entre Gobiernos y corporaciones reflejan conveniencias puntuales y cálculos pragmáticos más que confrontaciones ideológicas o una pasión ortodoxa por modelos estatistas o por un dogmatismo antiprivatista.

En Venezuela, después de más de una década en el poder, hasta la muerte del presidente Chávez, la mayoría de los

canales de televisión, las emisoras de radio y los periódicos son de propiedad privada. Aunque el Estado acumuló licencias en este período, el informe de 2011 del Ministerio de Comunicación e Información reporta que el 70% de las licencias de radio y televisión están en manos privadas, 25% son comunitarias, y menos del 5% son públicas sobre un total de 949 licencias. Hubo una disminución del porcentaje de licencias en manos privadas, que superaba el 92% cuando Chávez asumió el poder en 1999. Los datos de CONATEL muestran tendencias similares: la vasta mayoría siguen siendo licencias privadas y hubo un crecimiento de medios públicos y comunitarios. Según datos de 2012 elaborados por el Consejo Nacional Electoral, las emisoras de televisión son 55% del sector privado, 12% de servicio público y 33% son comunitarias. En radio, la distribución de frecuencia es la siguiente: 87% son emisoras privadas y 13% en AM; 58% son privadas, 11 % públicas y 31% comunitarias en FM. Cifras similares existen sobre la propiedad de los periódicos, donde la mayoría permanece en manos privadas.² Sobre la base de estos números, y después de más de una década en el poder, se puede concluir que el chavismo no propone la estatización completa de los medios, sino que enfrentó a determinadas empresas, en particular las cadenas nacionales de televisión, que, después de apoyar su primera candidatura en 1998, apuntalaron el golpe de Estado de 2002 y mantuvieron una línea crítica.

Es difícil aseverar que el chavismo privilegió una visión socialista ortodoxa por encima de cálculos políticos estratégicos. El caso sobresaliente de estas dinámicas son las cambiantes relaciones entre el Gobierno de Chávez y Gustavo Cisneros. Cabeza de un grupo industrial con intereses diversos, y con una fortuna estimada en seis mil millones de dólares, Cisneros históricamente representó el poderoso capitán de la industria de medios en América Latina. Venevisión, la empresa de televisión del Grupo Cisneros, no sólo fue líder visible de la oposición temprana a Chávez sino que lideró en forma activa el fallido intento de golpe del 11 de abril de 2002. Igual que las otras redes privadas (Globovisión, Televen y RCTV), Venevisión participó en favor de la insurrección y cubrió de forma abierta y sesgada los sucesos. La emisora convocó a la población a apoyar el golpe en las calles e ignoró la movilización prochavista, mostrando viejas películas. Después, los hermanos Cisneros participaron en el lockout de la industria del petróleo en diciembre de 2002 determinados a socavar las bases económicas del Gobierno. Una vez que Chávez se afirmó en el poder, los acontecimientos posteriores fueron previsibles. Chávez acusó directamente a Cisneros de conspirador; funcionarios fueron despachados a inspeccionar propiedades del empresario. Desde entonces, las relaciones han cambiado, al

parecer a partir de una negociación entre los Cisneros y Chávez en 2004 facilitada por el expresidente norteamericano Jimmy Cárter. Desde que Chávez incluyó a Venevisión entre "los cuatro jinetes del apocalipsis" en su apocalíptica descripción de las principales cadenas de televisión, las relaciones han cambiado. Los empresarios obtuvieron la renovación de la concesión de Venevisión por cinco años en 2007, logro que les permitió mantener poder en una industria multimillonaria con altos índices de audiencia e inversión publicitaria. A su vez, Venevisión moderó su posición frente al Gobierno y cubrió con generosidad y con guantes de seda la campaña electoral de Chávez de 2006. Asimismo, su prudente cobertura del conflicto entre el Gobierno y RCTV fue sintomática de cambios editoriales \ adaptación a políticas oficiales.

El chavismo ha tenido una relación conflictiva con Globovisión cuya línea editorial se caracteriza por ser acérrimamente opositora. En algunas ni ocasiones, la televisora respondió a los embates oficiales por vía judicial y administrativa con mensajes que directamente llamaban a la audiencia a "derrocar al tirano" y anunciaban la "inminencia" de un golpe de Estado. Sin embargo, según cables de WikiLeaks, publicados por el Instituto Prensa y Sociedad en Venezuela y la revista Semana en Colombia en 2011, el (Hibierno presionó al banquero Nelson Mezerhane, el principal accionista del canal, para que comprara acciones de sus socios Guillermo Zuloaga y Alberto Federico Ravell a cambio de evitar la nacionalización del Banco Federal de su propiedad. Esa operación le permitiría tener la mayoría e influir en la línea editorial de la empresa.

Otro caso que muestra las luces y sombras de la relación entre el Gobierno de Chávez y el sector privado han sido los vínculos con Televen. Esta empresa mantuvo una línea francamente opositora hasta el referendo de 2004. Después, adoptó una posición más conciliadora, actitud que, para algunos observadores, se puso en evidencia cuando decidió sacar del aire el programa de Marta Colomina, una conocida periodista enfrentada al oficialismo, en 2005. Asimismo, el silencio de Televen durante el sonado cierre de RCTV también sugirió que era una señal de apoyo al oficialismo. El hecho de que José Vicente Rangel, quien ocupó los cargos de ministro de Relaciones Exteriores y vicepresidente en el Gobierno chavista, tenga mi programa en la emisora se interpreta como señal de reacomodamiento de las relaciones entre la empresa y el Gobierno.

La redefinición de las relaciones entre el Gobierno con Venevisión y I eleven, dos de las cuatro cadenas televisoras que dominaban los medios cuando Hugo Chávez asumió el poder en 1999, demuestra cambios efectivos y el reacomodamiento del sector privado frente al activismo oficial en materia legislativa, judicial y administrativa.

Según una investigación del Centro de Investigación de la Comunicación de la Universidad Católica Andrés Bello, más de la mitad de los programas de información y opinión que eran opositores al chavismo salieron del aire desde la promulgación de la Ley RESORTE.

El caso del kirchnerismo también ilustra las dinámicas marcadas: la brecha entre el discurso combativo contra los "monopolios" y la *realpolitik* frente a los medios, la distancia entre la democracia de la voz popular y la perpetuación del patrimonialismo mediático. Una evidencia de que la ley de 2009 apunta a recortar el poder de una corporación, más que a reestructurar el sector privado o el mercado de medios, es la diferente actitud del Gobierno frente al Grupo Clarín y otras empresas que deben ajustarse a la ley. No hay duda de que Clarín fue el centro de la mira durante la prolongada etapa inicial de aplicación de la ley, en medio de batallas judiciales y retóricas. El Gobierno no expresó similar empeño en aplicar las cláusulas de adecuación a la ley a empresas que mantuvieron una línea "neutral" o prooficialista, como el Grupo Uno, Electroingeniería, Cristóbal López, Moneta-Szpolski-Garfunkel, Ángel González, Prisa, y Telefónica. Por diversas razones, estas empresas deben desprenderse de licencias y otros intereses para cumplir con la ley.

Las razones varían de empresa a empresa. Electroingeniería y Szpolski-Garfunkel son dueñas de señales de televisión que no fueron adquiridas mediante licitaciones públicas. Cristóbal López compró una señal de televisión y estaciones de radio, aun cuando están prohibidas las ventas, y, además, al ser concesionario de explotación petrolera, casinos, recolección de residuos y peajes viales no puede ser dueño de medios audiovisuales, porque excede los límites fijados por la ley para quienes prestan servicios públicos. El Grupo Uno tampoco fue blanco del empeño oficial de imponer la ley, aunque tiene intereses en la industria del petróleo y acumula licencias de televisión abierta, dos docenas de licencias de TV de cable y un operador de cable. Telefónica no se ajusta a la nueva normativa en tanto, como empresa española, no puede tener el 100% de licencias de radio y televisión ya que posee nueve canales de TV abierta, incluido Telefé, uno de los canales líderes. Además, no puede ser dueña de licencias de radiodifusión por ser empresa de servicios públicos que provee telefonía básica. González no puede ser dueño del Canal 9 de Buenos Aires y una radio, porque no es ciudadano argentino. Aunque el kirchnerismo no llegó a puntos sin retorno con empresas privadas, como en los casos de Chávez y Correa, no tomó una posición rabiosamente antiprivatista, sino que fue selectivo de acuerdo con los posicionamientos editoriales. El contorsionismo entre el discurso sobre "la concentración de medios" y las

decisiones concretas, que responden a cálculos políticos, reflejan la ausencia de convicciones férreas sobre el rol del sector privado o la estructura de mercados en un sistema de medios democrático.

Conclusiones

La ruptura populista produjo una reorganización importante de los sistemas de medios. Fortaleció el poder presidencial de comunicación y debilitó la presencia de algunos adversarios privados. Es equivocado concluir que el populismo cementó "monopolios" estatales, como acusan sus detractores. La mayoría de las licencias de radiodifusión continúa en manos privadas a pesar del crecimiento de las señales estatales. Del mismo modo que es erróneo hablar de "monopolios" privados, también es incorrecto pintar un cuadro de "monopolios" estatales tododominantes. Una caracterización sólo técnica, sin embargo, resulta incompleta, pues no todos los dueños de licencias tienen similar presencia en el panorama de medios. En principio, una empresa privada con una licencia de pequeño alcance es igual a una licencia de una corporación dueña de una emisora líder de audiencia. El análisis de la aritmética de propiedad, no obstante, ofrece un cuadro incompleto que pierde de vista la desigual presencia de diferentes medios en función de audiencia, poder económico, vínculos con intereses políticos y comerciales, y percepción sobre su influencia. Los medios privados, tanto los aliados tácticos como los enemigos acérrimos del populismo, tienen presencia dispar comparada con centenares de medios escritos y audiovisuales. La disputa política se focalizó en medios con alta audiencia y lectoría (de hecho, en medios televisivos más que radios y prensa escrita), imbricados con otros intereses industriales justo porque se los percibe como influyentes en la opinión pública y la política.

Aunque el diagnóstico populista acierta en señalar la concentración de propiedad como un desafío clave para la comunicación democrática, sus acciones sugieren la primacía de criterios políticos a la hora de tomar acciones y usar mecanismos para reformar los sistemas de medios. Las posiciones editoriales de los medios, más que las dimensiones de su estructura corporativa, frente a políticas oficiales explican los nudos del conflicto entre Gobierno y sector privado. Debajo de la retórica del cambio y la revolución, continúan prácticas clientelistas y patrimonialistas que aplican versiones curiosas de *trickle-down economics* y redistribucionismo social en la industria de medios, otorgando dádivas y recompensas a clientes leales. Estos hábitos, contrarios a la transparencia estatal y al control público, apuntalan las reformas del populismo. Se monta

sobre una larga tradición de decisionismo presidencialista que controla procesos administrativos para premiar y castigar a empresas privadas.

Aquí radican algunas tensiones básicas del proyecto mediático del populismo. La innovación técnica y el espíritu pluralista de algunas leyes, que apuntan a democratizar el espectro radioeléctrico, chocan con la continuación de viejas prácticas desconectadas de ideas de participación y bien público. La retórica de la libertad de expresión como bien social contradice leyes que sobredimensionan el rol del Estado en la regulación de contenidos, tema extremadamente sensible en países con escasa tradición de control efectivo del poder político. No sorprenden las contradicciones entre acaloradas defensas de lo democrático-popular, como norte ideológico, y prácticas que perpetúan las ventajas particulares de actores privados y fortalecen la autoridad del Ejecutivo. El populismo, como sostiene Michael Kazin, es una estrategia política, no una ideología coherente.

Más que "el retorno" del Estado o el triunfo de la política, según concluyen trabajos recientes,³ el populismo representa el retorno de cierta concepción del estatismo presidencialista en políticas públicas sobre los sistemas de medios. Tanto la política como el Estado están presentes, por acción o desidia, aun cuando los sistemas sean privatizados, liberalizados y desregulados. Ninguna de estas acciones, características de los sistemas en América Latina durante las últimas décadas, se produjo por la ausencia de la política o del Estado. La diferencia reside en el propósito y los procedimientos de las políticas estatales; qué valores se priorizan y quién se beneficia de las reformas implementadas. Esas ambigüedades no sólo se reflejan en acciones hacia el sector privado, sino también en la visión populista sobre los medios estatales.

¹ Citado en Susana Sel (coord.), Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo, Buenos Aires, Clacso, 2010.

² Liseth Boon, "El Gobierno crece en medios informativos pero no en audiencia", El Mundo, 10 de marzo de 2013.

³ Véase Panizza, *op cit.*