

RESTAURACIÓN Y CAMBIO

Las políticas de comunicación de Macri
(2015-2019)

Martin Becerra - Guillermo Mastrini (comp.)

Victoria Albornoz Saroff Denise Altieri Antonella
Arcangeletti Martín Becerra Ana Bizberge Bernadette
Califano Ornela Carboni Agustín Espada Nadia Koziner
Alejandro Linares Tomás Marchetta Santiago Marino
Guillermo Mastrini Martín Razzeto Lorena Retegui
Ezequiel Rivero Laura Rosenberg Natalí Schejtman
Florencia Sosa Matías Villalba Juan Martín Zanotti
Esteban Zunino

ÍNDICE

Sobre los autores	2
Prólogo	6
Introducción	9
Parte 1. Macrismo y políticas de comunicación	27
Capítulo 1. Restauración transgresora.	
Las políticas de comunicación del gobierno de Macri	28
Capítulo 2. La convergencia en el gobierno de Macri: una mirada limitada	54
Capítulo 3. Políticas para los medios comunitarios e indígenas durante el gobierno de Cambiemos	87
Capítulo 4. La Publicidad Oficial del gobierno de Cambiemos	95
Parte 2. Cambios en la estructura del mercado	119
Capítulo 5. Las dinámicas del mercado audiovisual ampliado entre 2015 y 2019	120
Capítulo 6. La ficción seriada televisiva en Argentina 2016-2019: del recambio político a las nuevas lógicas de distribución	140
Capítulo 7. La plataformización de los contenidos públicos audiovisuales	162
Capítulo 8. Televisión pública-estatal en las provincias: avances y retrocesos en tiempos de Cambiemos	177
Capítulo 9. Medios en crisis. Situación laboral y estrategias de trabajadores y trabajadoras de prensa (2015-2019)	193
Parte 3. Discursos y agendas	219
Capítulo 10. La regulación de la comunicación en la prensa gráfica durante los primeros meses del gobierno de Mauricio Macri	220
Capítulo 11. La construcción mediática de la inseguridad durante el gobierno de Cambiemos	241
Capítulo 12. Gafas violetas para mirar los medios	253
Epílogo	268

EPÍLOGO

EL LEGADO DE UN FRACASO

Guillermo Mastrini

Solo dos leyes generales para los medios de comunicación fueron sancionadas por el Congreso de la Nación en los cien años transcurridos desde el inicio de la radio: la ley 14.241 del año 1953 y la ley 26.522 del año 2009. Ambas sufrieron modificaciones, total en el primer caso y parcial pero significativa en el segundo, pocos años después de su sanción. Si en 1955 la dictadura militar declaró nula la legislación del segundo gobierno peronista, en 2015, Macri desvirtuó la regulación del segundo gobierno de Cristina Fernández. En las antípodas, dos normativas sancionadas por decretos del Poder Ejecutivo Nacional como el decreto 15.450/57 de Pedro Eugenio Aramburu que sobrevivió hasta 1980 y el decreto ley 22.285/80 de Jorge Videla que perduró por veintinueve años. Otro antecedente importante tuvo lugar durante el gobierno de Carlos Menem: se tornó indeseablemente frecuente la utilización de DNUs para modificar la regulación de la comunicación.

Pese a que los discursos que circulan por los grandes medios parecieran indicar otra cosa, la historia muestra un mayor respeto por la institucionalidad democrática por parte de quienes procuraron instaurar derechos en materia de regulación de los medios de comunicación, que por parte de quienes han hecho de la libertad de expresión y la promoción del mercado una bandera: leyes dictatoriales (Aramburu y Videla) y DNUs presidenciales (Menem y Macri).

La reseña histórica nos permite comprobar en primer lugar la enorme dificultad que han tenido los gobiernos democráticos para legislar en materia de medios de comunicación y al mismo tiempo la inestabilidad de sus resultados. En segundo lugar, nos interroga sobre los alcances de la regulación macrista. Las medidas de Macri vinculadas al entramado legal de los sistemas de comunicación y telecomunicaciones nos proporcionan cierta incertidumbre sobre su duración y efectividad. En este libro hemos procurado brindar elementos que permitan comprender el impacto de sus políticas durante el transcurso de su gestión. Es temprano para determinar si la restauración/ cambio macrista tendrá influencia prolongada.

Si definimos cambio como la alteración del orden precedente, no hay dudas que el gobierno de Macri implicó una transformación rotunda en relación a la

regulación de la comunicación. Las páginas precedentes nos advierten respecto a los beneficios de dichas modificaciones. Con la excepción del Grupo Clarín, y en mucho menor del Grupo La Nación, pocos sectores parecen haberse visto favorecidos durante su mandato.

En algún punto, las políticas de comunicación pueden ser vistas como una síntesis del conjunto del gobierno de Macri. Con una intensa actividad en sus comienzos, mostró efectividad para alterar el orden kirchnerista y para promover los intereses de algunos grupos y sectores económicos. Pero una vez transcurrido el bullicio inicial y disipada la neblina del marketing, mostró una escasa capacidad para promover y conducir transformaciones estratégicas de mediano/largo plazo. Escapa a nuestra capacidad de análisis si las limitaciones del macrismo se originaron en la ineficiencia en la gestión o directamente en la inexistencia de una estrategia transformadora.

Paula Canelo (2019:25), en un análisis sociológico del gobierno de Cambiemos, destaca que “la unión entre el PRO, la UCR y la Coalición Cívica irrumpió para deslumbrarnos con una promesa cargada de futuro, desbordante de prosperidad y buenas nuevas: felicidad, crecimiento, éxito, meritocracia, orden, modernización, dólares, eficiencia, estabilidad, transparencia, justicia, honestidad, capacidad, confianza, alegría, instituciones, paz, esperanza, seguridad. Y, aparentemente, nada de política.” Sin embargo, y pese a contar con la adhesión de diversos sectores sociales y alianzas con los sectores financiero, agrario, energético, de telecomunicaciones y medios, con fuertes ramificaciones hacia el Poder Judicial, al promediar su mandato debió enfrentar una crisis que “fue gestada, desatada y profundizada por el propio Cambiemos prácticamente en soledad. Sus causas se encuentran en las contradicciones internas del gobierno y del modelo, y en los graves errores políticos y de gestión cometidos, antes que en las resistencias de la sociedad argentina, la reacción de sus organizaciones o el accionar temprano de la oposición política.” Para Canelo, el gobierno de Macri y las políticas desarrolladas en la gestión de Cambiemos representan una ventana desde la cual es posible identificar, observar y entender algunas de las transformaciones de largo plazo en la sociedad argentina, “de una modificación profunda en el lazo social y en las solidaridades que unen nuestra sociedad, en los vínculos que mantienen los diferentes grupos sociales que la integran, en sus creencias, valores e intereses, en las relaciones que entabla con la política” (2019:27).

De esta forma, no es posible comprender de forma absoluta la emergencia del macrismo sin considerar las resistencias y las insatisfacciones que habían comenzado a expresarse varios años antes. La ruptura paulatina del kirchneris-

mo con amplios sectores de las clases medias urbanas transcurrió sin que al gobierno de Cristina Fernández pareciera importarle. La ampliación de diversos derechos sociales especialmente en el período 2008-2015 se realizó con una agenda con escasa sintonía con las necesidades de las clases populares. Incluso la proliferación de la ayuda estatal tuvo dificultades para atenuar la situación de las clases medias bajas de los cordones industriales.

En materia de políticas de comunicación, la transformación macrista se asentó sobre la escasa legitimidad social de las políticas de comunicación del kirchnerismo. Pese al dinamismo mostrado por organizaciones sociales en el momento del debate en torno a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, las deficiencias en su implementación y, especialmente, la falta de impacto en la vida cotidiana de las personas implicó que su desguace se realizara sin grandes costos políticos para el macrismo.

Un ejemplo por contraste fue lo que ocurrió con los derechos de transmisión televisiva del fútbol. Forzado a prometer durante los debates presidenciales de 2015 que no daría de baja el programa "Fútbol para todos", Macri esperó dos años para adoptar esa medida. Cuando lo hizo, debió pedirles a las empresas adjudicatarias que no comenzaran a cobrar el acceso hasta después de las elecciones de 2017, dado el temor a que dicha medida se tradujera en la pérdida de votos.

La justificación de los cambios drásticos de los primeros días de gobierno macrista se fundó en un diagnóstico negativo de lo actuado por su antecesor. Un balance del estado del Estado presentado a mediados de 2016 por el Poder Ejecutivo Nacional pretendió detallar ejemplos de una situación catastrófica. Sin embargo, y como ha quedado claro en las páginas que preceden este texto, al menos en el área de comunicación la comparación no resiste el menor análisis. Donde el kirchnerismo reguló mediante leyes sancionadas por el Congreso de la Nación, el macrismo lo hizo mediante decretos presidenciales. Mientras que en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual la autoridad de aplicación presentaba la posibilidad de balances y contrapesos en su composición, el macrismo eliminó la autarquía y la puso bajo control del Ejecutivo (medida de la cual se beneficia hoy el gobierno de Alberto Fernández, en otro ejemplo de los gobiernos que regulan como si fueran estar toda la vida en el poder). Contrariando los discursos sobre transparencia y control republicano del aparato del Estado, la política de comunicación macrista determinó instituciones sujetas a la voluntad presidencial y limitó las capacidades de la intervención parlamentaria. La intervención de la Defensoría del Público creada por la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, sin justificación alguna y obviando los mecanismos legalmente previstos, constituye otro ejemplo del

poco aprecio del gobierno de Cambiemos por la institucionalidad democrática. En el área de telecomunicaciones, el decreto 1340/16 dejó en manos de la autoridad de aplicación la asignación a demanda de espectro radioeléctrico y la atribución de bandas del espectro radioeléctrico (refarming).

Como suele ocurrir con gobiernos que proclaman la necesidad de achicar el Estado, el gobierno de Macri no se abocó a esta tarea. Se aprecia un “cambio” en la lógica de intervención y en las funciones y ambiciones del estado. En lugar de promover derechos sociales, el estado se encarga de promover negocios de algunos grupos de actores con capacidad de llegada directa a los cargos de máxima responsabilidad. Una vez más, el Estado fue puesto al servicio de otros intereses, pero no se achica. Una confusión que suele presentar este tipo de gobiernos, y no hubo excepción en esta ocasión, es que achicar el estado es considerado sinónimo de despedir empleados en algunas áreas que no son consideradas estratégicas. El gobierno de Macri despidió numerosos trabajadores en el área de los medios estatales, especialmente en Telam, con el argumento de que se trataba de un reducto de militancia partidaria, cuestión que estuvo tan lejos de probar que la justicia finalmente obligó a reincorporar a las trabajadoras y los trabajadores.

No solo el sector del trabajo fue afectado, también muchas empresas vieron amenazada su sustentabilidad. Con un discurso pletórico en referencias al emprendedurismo y la innovación, el macrismo no tuvo política ni para los medios tradicionales ni para los emergentes. Como se ha referido en las páginas de este libro numerosas empresas de medios debieron cerrar y otras se vieron sumamente damnificadas. La crisis económica desatada en abril de 2018 afectó a los medios que dependen de los ingresos publicitarios y las ventas y/o suscripciones. Por otra parte, la inestabilidad de economía argentina determinó que inversiones planeadas por empresas como Netflix se vieran demoradas. Llama la atención la carencia de una política para el desarrollo del sector, más allá de permitir la concentración de algún grupo dominante. Incluso esta política estuvo más orientada por criterios coyunturales que por una estrategia de promoción de campeones nacionales al estilo de la Unión Europea.

Gabriel Vommaro (2017) señala que el gobierno de Macri se concebía a sí mismo como capitaneando una transición lenta hacia la economía globalizada, que podría concluir con la entrada de Argentina a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Pero mientras citaba una y otra vez a la OCDE, la conformación de su autoridad regulatoria en materia de comunicación (ENaCom) iba exactamente en el sentido contrario a lo pro-

puesto por el organismo: organismos independientes del gobierno. Uno de los motivos de un primer rechazo de la OCDE a Colombia para integrarse como miembro pleno fue precisamente que su autoridad regulatoria para el sector de la comunicación carecía de independencia.

Al respecto, Damián Loreti (2020: 37) sintetiza de manera adecuada las implicancias de dichos cambios: “el Ejecutivo modificó la ubicación de la AFSCA en el organigrama de la administración pública nacional y duplicó las competencias que están atribuidas a ese órgano autárquico por una ley del Poder Legislativo, lo cual genera una serie posible de tensiones, discusiones y conflictos que en definitiva serán resueltos por el Ministerio recién creado. La consecuencia entonces es la supresión de la autarquía del órgano de aplicación de la ley de medios, lo cual pone en riesgo también la independencia y capacidad técnica de la autoridad de aplicación de la ley de servicios audiovisuales. Por lo tanto, el decreto de necesidad y urgencia 13/2015 modificó la característica central de autarquía, definida por ley, de la autoridad encargada del cumplimiento de la LSCA, lo que implica una interferencia negativa del Poder Ejecutivo Nacional en los marcos regulatorios de protección de la libertad de expresión establecidos por ley. Hay más. Días después de la promulgación del decreto, el gobierno nacional decidió intervenir el organismo”.

Los cambios de dirección fueron una constante en los primeros dos años del gobierno de Macri. A contramano de la eficiencia pretendida, se dieron marchas y contramarchas, por ejemplo con el auge y caída del Ministerio de Comunicaciones. El rumbo incierto y la superposición de incumbencias no podía terminar en otro resultado que en la degradación. En muchos casos, también dio cuenta de la existencia de diversas líneas internas con permeabilidad a distintas presiones empresariales. Mientras que en el ENaCom predominó una visión favorable al Grupo Clarín que logró poner a una de sus representantes como presidenta del organismo, en la Secretaría de Información y Comunicaciones se hicieron fuertes las ideas cercanas a los intereses de las empresas de telecomunicaciones. Quienes podían tener visiones más independientes y con capacidad de pensamiento estratégico fueron relegados a posiciones menos relevantes.

Si hubiera que sintetizar la política de comunicación de Cambiemos para el sector podría señalarse que estuvo basada en dos preceptos: desguazar los aspectos de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en los puntos que afectaban a los grandes grupos concentrados y desatender a sectores que no eran de su interés. De Charras y otros (2020:22) advierten que: “La desaparición de las fronteras que separaban telecomunicaciones de servicios de

comunicación audiovisual arrasó con las previsiones que surgen del derecho internacional de los derechos humanos en cuanto a las obligaciones estatales en materia de pluralismo y diversidad”.

La política para los medios públicos y los medios comunitarios no fue agresiva sino inactiva: su suerte fue la de una lenta agonía. El gobierno de Cambiemos no suprime los proyectos ya existentes pero les baja la intensidad e inaugura un momento de políticas que marginan y restringen la actividad estatal en la producción y circulación de contenidos en internet. Como advierten Ornela Carboni y Ezequiel Rivero en este libro, el principal plan para los medios de propiedad estatal no se relacionó con una mejora en los contenidos sino en un programa de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y despidos. Como si la gestión estatal fuera contratar a una consultora privada, más que empleos, lo que perdió el macrismo con la gestión Lombardi fue audiencias.

Si bien cabe reconocer que durante los años de Cambiemos menguó el partidismo militante de la etapa anterior, el costo de la gestión en términos de público fue alto y tanto Radio Nacional como Canal 7 quedaron en las últimas posiciones en las mediciones de rating. Como en otras etapas de predominio liberal hicieron lo posible para tornar ineficientes e inviables las empresas públicas, como excusa para su posterior privatización.

En el mismo sentido, el gobierno de Cambiemos desaprovechó la inversión realizada por la administración precedente en materia de televisión digital. Más allá de que la misma no había alcanzado el volumen esperado, se presentaba como una alternativa interesante para federalizar alcances y contenidos. Como no podía ser de otra manera para un partido nacido y criado en la Ciudad de Buenos Aires, la industria cultural situada fuera del área metropolitana sufrió los embates de una política centralista en materia cultural en los primeros años, a lo que debe sumarse la crisis económica de los últimos dos. Si la circulación cultural, y en especial la de la televisión, estuvo signada por el centralismo desde los años de despliegue de las industrias de la comunicación, los años del macrismo profundizaron esa situación.

Entre los pocos aspectos destacables del macrismo en materia de políticas de comunicación pueden señalarse una mejora en la transparencia en la asignación de la publicidad oficial. El intento de establecer criterios objetivos en la asignación de los recursos publicitarios del estado no se vio reflejado ni en la sanción de una ley, ni en la aplicación de los mismos. Como advierten Agustín Espada y Florencia Sosa en este libro permanecieron algunas discriminaciones a los pocos medios que sostuvieron críticas al gobierno.

También se destaca la extensión por ley al conjunto de la administración pública nacional del proceso de acceso a la información pública, que durante el kirchnerismo sólo alcanzaba al gobierno nacional. En 2016, se creó la Agencia de Acceso a la Información Pública que, por un decreto de Macri, pasó a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros. A partir de la iniciativa de su director Eduardo Bertoni se intentó sancionar una nueva normativa de protección de datos personales, que luego de ser discutida con los actores interesados, no llegó a ser sancionada en el Congreso.

Tal vez la política de comunicación más fructífera del gobierno de Macri haya sido la decisión de mantener el despliegue de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) que había iniciado ArSat durante la administración anterior. Una parte importante comenzó a ser iluminada en el gobierno de Cambiemos, siendo una de las pocas políticas públicas de comunicación que tuvo continuidad. Fue una inversión pública millonaria que durante el kirchnerismo se financió con recursos del Tesoro y durante el macrismo fundamentalmente con el dinero proveniente del Fondo Fiduciario del Servicio Universal al que los licenciatarios de servicios TIC aportan el uno por ciento de la totalidad de sus ingresos (Krakowiak y Mastrini, 2020).

La descripción de algunas de las principales políticas de Cambiemos en materia de comunicación y cultura nos muestran un estado flexible con los grandes y riguroso con los pequeños. Mientras que la Comisión de Defensa de Competencia consideró que sólo hay posición dominante cuando se detenta el 80% del mercado, a los medios comunitarios que habían recibido ayudas del estado les reclamaban tickets de compras de oficina.

Más complejo resulta comprender la incapacidad para pensar políticas de mediano y largo plazo. Como hemos señalado, su propia indefinición en torno al concepto de convergencia resultó un obstáculo para el desarrollo de políticas. Ana Bizberge señala con acierto: “El enfoque de la convergencia fue estrecho: las intervenciones mantuvieron la separación entre los sectores audiovisual, de telecomunicaciones e internet e incluso, se abordaron de forma muy limitada los desafíos tecnológicos en cada rama de actividad, centrandolo las intervenciones sobre actores tradicionales (de medios y telecomunicaciones) que excluyó a los jugadores de Internet”. O como sintetiza Martín Becerra: “El macrismo pecó de creer su propio libreto sin llegar a definir qué entendía por competencia, por mercado y por inversiones genuinas”. Ambas afirmaciones, que surgen de las investigaciones realizadas en este libro, nos advierten sobre el pecado original del macrismo respecto de las políticas de comunica-

ción: nunca terminaron de definir un programa concreto con objetivos, metas y plazos. Si existió algo parecido en el gobierno no fue ejecutado de manera armónica por los distintos organismos encargados, y mucho menos transmitido con claridad a la sociedad. Nada más distante de la proclamada eficiencia. Su capacidad de transformación sólo pudo ser aplicada para desguazar la ley audiovisual, pero en ningún momento pudieron definir siquiera un proyecto de ley que definiera su concepción de la convergencia. Postergación tras postergación, de un compromiso que habían asumido ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para justificar el DNU que retroajo los derechos de la ley 22.285, la comisión encargada de redactar un nuevo proyecto sólo pudo demostrar sus limitaciones y la falta de consenso entre sus integrantes. Uno de ellos, fastidiado por la falta de avances, publicó un borrador que constituyó el único documento público del macrismo en la materia.

Mientras que cotidianamente presentó un discurso basado en la necesidad de situar a la Argentina en una modernidad globalizada, no pudo presentar propuestas ni demostró tener recursos para afrontar la transición digital del sistema comunicacional.

Del análisis del conjunto de la política comunicacional de Cambiemos se desprende un conjunto de fracasos y limitaciones:

Fracasó en generar una nueva regulación para el sector.

Fracasó en su compromiso ante la CIDH de regular mediante leyes y no mediante decretos.

Fracasó en desarrollar una estrategia para la transición digital.

Fracasó en deskichnerizar el país y los medios de comunicación (por supuesto que este tema trasciende a la política de medios).

Fracasó en articular las demandas de las empresas de medios y telecomunicaciones y en presentar un escenario de sustentabilidad a mediano plazo.

Fracasó en el manejo de los medios de propiedad estatal que quedaron relegados en las mediciones de audiencia y sin una propuesta clara para la sociedad.

Fracasó en su relación con el sector de los medios sin fines de lucro, que sufrieron restricciones y demoras en la ejecución de los planes de fomento.

Como hemos visto al inicio de este análisis, en la historia argentina algunas de las políticas de comunicación que tuvieron efecto duradero fueron tomadas con un criterio cortoplacista. A dos años de la llegada al gobierno de Alberto Fernández, el dispositivo legal heredado se mantiene prácticamente inalterado. La sociedad argentina merece que el legado de las políticas de comunicación de Macri no trascienda su fracaso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Canelo, P. (2019) *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido de los argentinos*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- De Charras, D., L. Lozano y M. Baladrón (2020) “Introducción. Cuatro años de precarización institucional, concentración y regresividad”, en *Futuro por pasado : regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri* compilado por Damián M. Loreti ... [et al.]. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Carrera Ciencias de la Comunicación-IEALC.
- Krawokiak, F. y G. Mastrini (2020), “¿Política de comunicación o DNU?”, en Observacom, disponible en <https://www.observacom.org/politica-de-comunicacion-o-dnu/>
- Loreti, D. (2020) “Cambios 2016: el decreto 267, ENACOM y después”, en *Futuro por pasado : regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri* compilado por Damián M. Loreti ... [et al.]. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Carrera Ciencias de la Comunicación-IEALC.
- Vommaro, G. (2017) La centroderecha y el «cambio cultural» argentino, en *Revista Nueva Sociedad*, No 270, julio-agosto de 2017.