

ÍNDICE

Sobre los autores	2
Prólogo	5
Introducción	8
Parte 1. Macrismo y políticas de comunicación	25
Capítulo 1. Restauración transgresora. Las políticas de comunicación del gobierno de Macri	26
Capítulo 2. La convergencia en el gobierno de Macri: una mirada limitada	48
Capítulo 3. Políticas para los medios comunitarios e indígenas durante el gobierno de Cambiemos	68
Capítulo 4. La Publicidad Oficial del gobierno de Cambiemos	84
Parte 2. Cambios en la estructura del mercado	107
Capítulo 5. Las dinámicas del mercado audiovisual ampliado entre 2015 y 2019	108
Capítulo 6. La ficción seriada televisiva en Argentina 2016-2019: del recambio político a las nuevas lógicas de distribución	126
Capítulo 7. La plataformización de los contenidos públicos audiovisuales	147
Capítulo 8. Televisión pública-estatal en las provincias: avances y retrocesos en tiempos de Cambiemos	161
Capítulo 9. Medios en crisis. Situación laboral y estrategias de trabajadores y trabajadoras de prensa (2015-2019)	176
Parte 3. Discursos y agendas	199
Capítulo 10. La regulación de la comunicación en la prensa gráfica durante los primeros meses del gobierno de Mauricio Macri	200
Capítulo 11. La construcción mediática de la inseguridad durante el gobierno de Cambiemos	218
Capítulo 12. Gafas violetas para mirar los medios	229
Epílogo	243

SOBRE LOS AUTORES

AGUSTÍN ESPADA es Dr. en Ciencias Sociales (UBA) y Magíster en Industrias Culturales (UNQ). Su trabajo de investigación trabaja sobre las estrategias de adaptación de distintos actores radiofónicos al escenario de la convergencia digital.

ALEJANDRO LINARES es Investigador Asistente en Conicet y se desempeña como profesor adjunto en la Universidad Nacional de Formosa. Es Doctor en Ciencias Sociales, Magíster en Comunicación y Cultura, y Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA).

ANA BIZBERGE es becaria postdoctoral de Conicet y docente en la UBA y UNSAM. Es Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Industrias Culturales (UNQ) y Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA).

ANTONELLA ARCANGELETTI es Licenciada en Ciencias de la Comunicación y Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Es integrante del Observatorio de Medios de esa universidad en la que también desarrolla tareas de docencia.

BERNADETTE CALIFANO es Investigadora Adjunta en CONICET, Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires. Es profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, donde dicta asignaturas de grado y posgrado sobre políticas de comunicación y tecnologías digitales.

DENISE ALTIERI es maestranda en Industrias Culturales: Políticas y Gestión (UNQ). Licenciada en Comunicación Social (UNQ). Docente e investigadora sobre temas vinculados a géneros, medios comunitarios e industrias culturales. Integrante del Observatorio de Medios sobre Agendas, calidad informativa y procesos productivos en medios.

ESTEBAN ZUNINO es Doctor y Magíster en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ), Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA) y Posdoctorado en Ciencias Sociales (UNC). Es investigador del CONICET y docente de la Universidad Nacional de Cuyo. Actualmente es director de FELAFACS Cono Sur y dirige el Observatorio de Medios de la UNCUYO.

EZEQUIEL RIVERO es Dr. Ciencias Sociales (UBA) y Magíster en Industrias Culturales (UNQ). Investigador Asociado del Observatorio Iberoamericano de la Ficción Televisiva (Obitel) y Profesor adjunto en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Investiga sobre industria audiovisual y convergencia digital en contextos periféricos.

FLORENCIA SOSA es Licenciada en Comunicación Social (UNQ), Diplomada en Docencia Universitaria (UBA) y Maestranda en Industrias Culturales: Políticas y Gestión (UNQ). Investiga políticas de comunicación y los procesos de concentración y convergencia en las industrias culturales. Fue becaria de Formación en Docencia e Investigación en la UNQ.

GUILLERMO NÉSTOR MASTRINI es Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Trabaja como Profesor Titular en la Universidad Nacional de Quilmes, donde co-fundó la Maestría en Industrias Culturales. También es Profesor Titular en la Universidad de Buenos Aires. Es investigador adjunto del CONICET. Fue Presidente de la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social, y Director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires.

JUAN MARTÍN ZANOTTI es Especialista en Gestión y Producción de Medios Audiovisuales, Magister en Comunicación y Cultura Contemporánea (UNC) y doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Se desempeña como docente regular de Periodismo en la UNSL, se dedica a la investigación de políticas audiovisuales y sistemas mediáticos provinciales.

LAURA ROSENBERG es Investigadora Asistente del CONICET y docente de la Universidad Nacional de Avellaneda. Es Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Sociología de la Cultura y el análisis cultural (UNSAM), Licenciada y Profesora en Sociología (UBA).

LORENA RETEGUI es Doctora en Ciencias Sociales (UNQ) y Magister en Industrias Culturales, Política y Gestión (UNQ). Es Licenciada en Comunicación Social, orientación periodismo (UNLP). Trabajó como periodista en diarios de La Plata y en prensa de Jefatura de Gabinete de Provincia de Buenos Aires. Es becaria Post-doctoral CONICET-UNQ.

MARTÍN BECERRA es Investigador Principal en Conicet y Profesor Titular en la Universidad Nacional de Quilmes y en la UBA. Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Autónoma de Barcelona, dirige el Programa de Investigación "Industrias culturales, medios y políticas de comunicación en la convergencia en Argentina".

MARTÍN RAZZETO es Licenciado en Comunicación Social (UNQ). Es Becario de Docencia e Investigación por la Universidad Nacional de Quilmes. Actualmente se encuentra maestrando en Industrias Culturales: Políticas y Gestión (UNQ). Su trabajo de investigación analiza las transformaciones de las ofertas del espacio audiovisual y sus lógicas de mercado.

MATÍAS VILLALBA es Licenciado en Comunicación Social (UNQ). Fue becario de investigación por el Consejo Interuniversitario Nacional.

NADIA KOZINER es Investigadora Asistente del CONICET y directora del Departamento de Diseño, Comunicación e Innovación Tecnológica en la Universidad Nacional Scalabrini Ortiz (UNSO). Es Doctora y magister en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ). Realizó un Postdoctorado en Ciencias Sociales (CEA-UNC) y es licenciada en Comunicación (UBA).

NATALÍ SCHEJTMAN es Magister en Medios y Telecomunicaciones (LSE) y doctoranda en Ciencia sociales (UBA) y Licenciada en Letras (UBA). Es becaria doctoral FonCYT-UNQ e investiga sobre prácticas periodísticas en medios públicos y privados.

NATALIA ARUGUETE es Dra. en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ) y Magister en Sociología Económica (IDAES-UNSAM). Su trabajo de investigación se centra en el estudio de las agendas mediática, política y pública así como en la producción y circulación de encuadres mediáticos en el diálogo entre medios tradicionales y redes sociales.

ORNELA CARBONI es docente e investigadora de la Universidad Nacional de Quilmes y coordinadora académica de la Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ). Es Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y Magister en Industrias Culturales (UNQ). Ha sido becaria doctoral y posdoctoral del CONICET.

SANTIAGO MARINO es Dr. en Ciencias Sociales (UBA) y Magister en Comunicación y Cultura. Es Profesor regular de Políticas de Comunicación (UNQ) y docente de grado y posgrado en UBA, UNQ, UdeSA y USAL. En sus investigaciones aborda las políticas públicas y las lógicas del mercado del espacio audiovisual.

TOMÁS MARCHETTA es Técnico Superior en Periodismo (TEA), Licenciado en Comunicación Social (UNQ) y está maestrando en Ciencia Política (UTDT). Fue becario de Docencia e Investigación del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes.

VICTORIA ALBORNOZ SAROFF es doctoranda en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ), Magister en Industrias Culturales, Política y Gestión (UNQ) y Diplomada en Gestión y Derechos Culturales (UBA). Coordina el área de formación del Centro de estudios Género. Investiga temas vinculados a género, trabajo e industrias culturales.

CAPÍTULO 1

RESTAURACIÓN TRANSGRESORA. LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO DE MACRI

Por Martín Becerra

1. INTRODUCCIÓN

Mauricio Macri asumió la presidencia el 10 de diciembre de 2015 y sus cuatro años de gobierno fueron decididamente transgresores. Su gestión desmontó el andamiaje de regulaciones en el sector de las comunicaciones, provocó cambios sustantivos en la estructura de propiedad de medios y telecomunicaciones, abandonó líneas estratégicas de desarrollo, cobertura y acceso como el plan satelital, la TV digital terrestre o el programa Conectar Igualdad, restó sostén económico a los medios estatales, que tuvieron menor control gubernamental en su línea editorial, facilitó la transferencia de manos de la titularidad de medios grandes y pequeños, asistió al cierre de numerosas empresas periodísticas de distinta envergadura con su secuela de despidos y precarización del trabajo periodístico, modificó el gasto en publicidad estatal, acompañó el despliegue de redes 4G de comunicaciones móviles y el crecimiento de la conectividad fija a Internet, contrajo el mercado de operadores grandes en el segmento de telecomunicaciones y alteró el modelo de financiamiento y las relaciones entre gobierno y empresas de medios de comunicación que dominó la agenda de su antecesora, Cristina Fernández de Kirchner. Las condiciones en las que se ejerció el derecho a la libertad de expresión contrastaron con la prédica republicana del Gobierno. Si bien durante el período fue propuesta y sancionada la Ley de Acceso a la Información Pública por el Congreso, adaptando así la legislación argentina a los estándares en la materia, otros episodios fueron en cambio muy problemáticos para la libre expresión, como la detención sin condena de dos empresarios periodísticos de línea editorial opositora a Macri, el espionaje ilegal que el Poder Judicial investiga que realizó la Agencia Federal de Inteligencia contra periodistas, defensores de derechos humanos y dirigentes políticos, la presión oficial contra empresarios que no fueron sumisos al presidente, la represión sufrida por periodistas en la cobertura de manifestaciones, el despido masivo de periodistas de la agencia estatal de noticias, el patoteo contra experiencias autogestivas de medios de comunicación, y el estímulo a la concentración de grandes conglomerados en detrimento de los medios más pequeños, locales, comunitarios y cooperativos.

A través de decretos y de resoluciones ministeriales y de la autoridad de aplica-

ción creada —también— por decreto presidencial, Macri protagonizó un giro de 180 grados en las políticas de medios y telecomunicaciones previas. Pero su condición transgresora se combinó con una enérgica regresividad que buscó —y en varios aspectos logró— restaurar las condiciones de funcionamiento de la propiedad de los medios y telecomunicaciones previas al giro de las políticas públicas en comunicación realizado por el kirchnerismo en 2008 que caracterizó los dos gobiernos de Cristina Fernández y que las/os investigadoras/es autoras/es del presente libro hemos analizado en *Medios en guerra* (Mastrini y Becerra eds., 2017).

El gobierno de Macri contó con el apoyo entusiasta de los medios privados comerciales más concentrados en los grupos Clarín, La Nación, América, Infobae y Cadena 3, a pesar de lo cual Macri fue derrotado en su intento de reelección en 2019 por el Frente de Todos encabezado por la fórmula Alberto Fernández y Cristina Fernández. Como sostén de la gestión, los grandes medios y sus principales firmas colaboraron en la permanente legitimación del macrismo y sus consignas de cambio cultural, menoscabando los profundos impactos sociales de su práctica que desembocaron en la derrota electoral.

Las elecciones presidenciales de 2019 proveyeron nueva evidencia empírica para objetar la teoría de la aguja hipodérmica que supone que los comportamientos de la ciudadanía son determinados por los mensajes mediáticos. Es cierta su influencia relativa, que es variable en función de contextos más amplios. Además del respaldo de los grandes medios y de la coreografía monocromática de sus animadores, conductores y columnistas estrella, la comunicación política de Macri se caracterizó por una evolución de las estrategias de segmentación de campañas a través de plataformas de redes sociales digitales (Annunziata, 2018), tanto que Facebook —uno de los conglomerados beneficiados con la distribución de publicidad oficial en el período, tal como muestran Espada y Sosa en el capítulo relativo a pauta gubernamental en el presente libro— tuvo a Macri como "caso de éxito".

Parte de los ejes mencionados en los párrafos anteriores son examinados en el resto de los capítulos del presente libro. El foco de este texto está puesto en las políticas de comunicación del elenco dirigente macrista y en sus decisivos impactos estructurales.

Si bien las políticas de comunicación exceden con creces la formalización regulatoria legal (tal la definición de políticas públicas, según Van Cuilenburg y McQuail, 2003), la institucionalización representada en leyes, decretos y resoluciones es un indicador del rumbo de las políticas desde la perspectiva de su producción por parte de la conducción estatal. En este sentido, tres fueron los instrumentos normativos centrales que organizan la gestión que concluyó en diciembre de 2019, después de perder las elecciones presidenciales: en primer lugar, el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 267/15; en segundo lugar, el Decreto 1340/16; por úl-

timo, la Resolución 374/2018 de la Secretaría de Comercio que aprobó —en sintonía con previas intervenciones de ENACOM y de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia— la fusión entre Cablevisión y Telecom protagonizada por los accionistas del Grupo Clarín en 2017.

Las mencionadas no son las únicas disposiciones relevantes del gobierno de Macri, pero son la columna que vertebra el sentido de las políticas de comunicación del período (ver Califano, 2017). Por ello, el presente trabajo examinará en detalle las normativas citadas y complementará el análisis con otras medidas que conformaron la estrategia y las acciones desplegadas por la conducción estatal en el lapso considerado.

2. EL KIRCHNERISMO: UN CICLO, DOS ETAPAS

La intención restauradora de Macri pivotea sobre las principales medidas y también sobre algunos de los errores no forzados de las políticas kirchneristas, en particular de la etapa conducida por la expresidenta Cristina Fernández. En efecto, más que continuidades, en política de medios existen diferencias sobresalientes entre el gobierno de Néstor Kirchner (mayo de 2003 a diciembre de 2007) y los de su sucesora (diciembre de 2007 a diciembre de 2015). El cambio se manifestó en 2008, tras la disolución de los buenos vínculos que el kirchnerismo había anudado con el Grupo Clarín. En este apartado, breve por razones de espacio, se sintetizan los principales ejes de las políticas de medios del kirchnerismo (un análisis más profundo y ampliado puede leerse en Mastrini y Becerra eds., 2017 y en Becerra, 2015).

La presidencia de Kirchner respaldó la estructura de medios heredada, en especial la concentración. Comenzó con la promulgación de la ley de bienes culturales en 2003 (cuya autoría es de Eduardo Duhalde), continuó con la extensión de licencias de radio y TV y finalizó, en su último día hábil de mandato (7 de diciembre de 2007), con la fusión de las empresas Cablevisión y Multicanal por parte del Grupo Clarín, en lo que significó también un matrimonio de perspectiva incierta entre el principal multimédios local y David Martínez, de Fintech, hoy socio minoritario de Telecom. La venia oficial para la fusión de las principales cableras, en un negocio que incluye a Fibertel como proveedor de conexión a Internet, consolidó para el Grupo Clarín cerca del 80% de sus ingresos.

Por razones sobre las que existen especulaciones dispares, en el marco de la llamada “crisis del campo” de 2008 la entonces flamante presidenta Fernández se enfrentó con el Grupo Clarín. El caso Papel Prensa (sociedad que desde 1977 comparten el Estado con Clarín y La Nación), el cuestionamiento a la legalidad de la firma Fibertel, la creación del programa Fútbol para Todos que transmitió por TV abierta, hasta 2017, los partidos del torneo de primera división de fútbol masculino, la adopción de la norma nipo-brasileña de televisión digital terrestre (TDT),

el desarrollo de una infraestructura de sesenta torres en gran parte de la geografía (TDA), la creación de señales audiovisuales estatales temáticas (Encuentro en 2005 y desde 2009 PakaPaka, DeporTV, IncaaTV y Tecnópolis, entre otras), y la modernización tecnológica de los medios estatales, combinadas con la degradación de la línea informativa y de programación política de los mismos a la función de propaganda gubernamental, y con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) y su irregular aplicación, son resultado de la impetuosa política de medios ejecutada desde entonces.

En un momento en que la convergencia tecnológica entre medios, telecomunicaciones e Internet se consolidaba, en 2014 la entonces presidenta Fernández de Kirchner impulsó la sanción en el Congreso de la Ley 27.078 Argentina Digital, de telecomunicaciones y TIC, y complementó su política sectorial con la inversión satelital, la construcción de una red troncal federal de fibra óptica (REFEFO) de más de 31.000 kilómetros por parte de la empresa estatal ARSAT, la licitación, en 2014, de servicios de comunicaciones móviles 4G —cuyo relativo rezago motivó una de las adopciones más veloces de estos servicios en América Latina y una fuerte inversión sobre la que no hizo mella la denominación de “servicios públicos esenciales en competencia” con la que la ley entonces vigente, Argentina Digital, designaba a las TIC¹—, y la entrega de terminales de computación en colegios mediante el programa Conectar Igualdad.

En particular, la ley audiovisual representó un cambio de paradigma en la comprensión del derecho a la libertad de expresión, reconociendo y reservando frecuencias para organizaciones sin fines de lucro, estableciendo límites a la concentración excesiva de licencias, disponiendo cuotas de producción nacional, local e independientes, creando una autoridad de aplicación sin dependencia exclusiva del Poder Ejecutivo, instituyendo criterios de transparencia para licenciatarias y postulando el mandato de pluralismo para los medios estatales. Su articulado recibió el respaldo de la Corte Suprema de Justicia en un histórico fallo de 2013 que reafirma el cambio de paradigma que había propuesto el Gobierno y profundizado —con varios cambios— el Congreso en la sanción de la norma.

Estas iniciativas se combinaron con el aumento de la financiación de medios afines al Gobierno con recursos públicos a través del dispositivo, usado en forma discriminatoria, de la publicidad oficial. Además, el Gobierno impulsó la despenalización de las figuras de calumnias e injurias en casos de interés público y la abolición del desacato, adoptó el ejercicio cotidiano de objetar noticias elaboradas

1. El artículo 15 de la Ley 27.078 sancionada por el Congreso en 2014 definía el “Carácter de servicio público en competencia” a las TIC (“se reconoce el carácter de servicio público esencial y estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en competencia al uso y acceso a las redes de telecomunicaciones, para y entre licenciatarios de Servicios de TIC”). Este artículo fue uno de los derogados por Macri al inicio de su presidencia.

por medios o periodistas opositores que, en palabras de uno de los editores más importantes del Grupo Clarín, realizaban “periodismo de guerra” contra el Gobierno, y evitó sancionar una ley de acceso a la información pública a pesar de haber iniciado el ciclo con un decreto de Néstor Kirchner (1172/03) con el que obligaba al Poder Ejecutivo a dar acceso a pedidos de información.

3. LA REVOLUCIÓN MACRISTA

El 4 de enero de 2016, con menos de un mes como presidente, Macri publicó el DNU 267/15, con el que creó el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) y modificó artículos centrales de las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y de Telecomunicaciones y TIC. Un año después, el último día hábil de 2016, Macri firmó el Decreto 1340/16, con el que amplió cuestiones medulares del DNU 267/15. El DNU 267/15 contó posteriormente con la ratificación de la Cámara de Diputados, por lo que cumplió la formalidad de la ley que regula los decretos de necesidad y urgencia, que estipula que de no contar con la desaprobación de ambas cámaras, el DNU queda firme.

A estos dos decretos le siguió la veloz tramitación con la que el Gobierno autorizó la operación de concentración más grande de la historia de las comunicaciones de América Latina, la fusión Cablevisión-Telecom que tuvo por protagonistas a los accionistas del Grupo Clarín. La restauración protagonizada por la Alianza Cambiemos (a partir de 2019, Juntos por el Cambio) se apoya en esos tres pilares, aunque otros de los ejes de las políticas previas fueron, también, desmantelados. Tal el caso del programa Conectar Igualdad, de las producciones ambiciosas en las señales Encuentro, PakaPaka, DeporTV, del programa Fútbol para Todos, el plan de desarrollo satelital, la TDA, entre otras iniciativas abandonadas o canceladas desde 2016.

Los ejes de continuidad de políticas públicas previas fueron escasos, pero entre ellos sobresale el del tendido de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO), troncal, que durante el macrismo permitió que la empresa estatal ARSAT iluminara una importante parte de la red que no estaba operativa antes. También hay que incluir en este apartado la entrega de licencias a operadores audiovisuales sin fines de lucro fruto de concursos que había organizado la gestión anterior pero en su tramo final, y que en consecuencia tenían un trámite inconcluso a diciembre de 2015 (ver capítulo 3). El gobierno de Macri careció de una línea estratégica clara sobre el sector de las comunicaciones. Prometió reiteradas veces la elaboración de un proyecto de ley de convergencia que iba a sentar las bases de su perspectiva en la materia, pero —sintómicamente— tal proyecto jamás fue consolidado ni publicado. A diferencia de otros procesos de transformación del sector, como los conducidos por Carlos Menem y por Fernández de Kirchner —descontando el signo opuesto de gran parte de sus políticas—, el proyecto del macrismo fue inconexo y carente de sentido estratégico.

Dada la importancia de los tres pilares mencionados en el montaje normativo de

Macri, a continuación se describen y analizan en detalle. En primer lugar, el DNU 267/15 complementó, profundizándolas, las definiciones de apertura de la presidencia macrista, sobre todo referidas a la subordinación de las autoridades audiovisual y de telecomunicaciones AFSCA y AFTIC al Ministerio de Comunicaciones (creado por el DNU 13/15). Mediante el DNU 267/15, Macri:

1. Tomó el control de los órganos de regulación y aplicación de la política de medios y telecomunicaciones y los subordinó más al Poder Ejecutivo Nacional.

1.1. Creó el Ente Nacional de las Comunicaciones (ENACOM), disolvió y unificó la AFSCA y la AFTIC (además de desbaratar los Consejos Federales de Comunicación Audiovisual y de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización). El ENACOM funcionaba primero en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones, más tarde en Jefatura de Gabinete, y contaría desde entonces con un Directorio integrado por cuatro miembros nombrados por el PEN y tres propuestos por el Congreso (Comisión Bicameral) a recomendación de los bloques parlamentarios (uno para la mayoría o primera minoría, otro para la segunda minoría y el tercero para la tercera minoría parlamentaria). Todos los directores pueden ser removidos por el Poder Ejecutivo Nacional en forma directa y sin expresión de causa.

1.2. Creó una Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes 26.522 y 27.078 (Rivero y Zanotti, 2017). La Comisión —integrada por funcionarios designados por el Poder Ejecutivo y allegados— tuvo a su cargo el estudio de las reformas a ambas leyes y, a pesar de la cuatro veces prorrogada duración de su mandato, fue incapaz de arribar a la redacción de un proyecto, con lo que el Gobierno incumplió su promesa de dar intervención al Congreso en las reformas que definió por decreto.

2. Modificó la regulación sobre concentración de la propiedad en TV abierta, TV cable y radios, derogó la clasificación de servicio público en competencia para las TIC (que había sido definido por el Congreso en la Ley 27.078) extendió el plazo de explotación de todas las licencias audiovisuales en vigor y habilitó el cruce para que grupos audiovisuales puedan brindar servicios de telecomunicaciones fijas y móviles y, con una dilación a favor de los grupos audiovisuales, para que los operadores de telecomunicaciones puedan ofrecer televisión por cable.

2.1. Elevó de diez (10) a quince (15) la cantidad de licencias de radio y televisión abierta a nivel nacional y de tres a cuatro las licencias en el orden local que puede explotar un mismo licenciatario.

2.2. La TV por cable dejó de ser regulada por la ley audiovisual y pasó a ser considerada un servicio TIC. Curiosamente, la TV satelital, también de pago, no fue alcanzada por este cambio de clasificación. Con ello, Macri eliminó el límite para licencias y porcentaje de dominio de mercado de los cableoperadores.

2.3. Eliminó las reglas que, según la ley audiovisual, impedían la concentración cruzada entre licenciatarios de TV abierta y TV cable.

2.4. Eliminó el límite del 35% de la cobertura de audiencia potencial para emisores de TV abierta y radio.

2.5. Las señales de TV cable (nacionales o extranjeras) continuarían requiriendo de su inscripción en un registro, pero el DNU eliminó el límite a la cantidad de señales propias que debía cumplimentar un cableoperador y que habían sido establecidas por la ley audiovisual.

2.6. Autorizó la transferencia de licencias audiovisuales.

2.7. Los grupos de medios fueron habilitados a prestar servicios de telecomunicaciones, mientras que los operadores de telefonía básica y móvil solo podrán ofrecer TV cable transcurridos dos años desde el DNU, pudiendo el ENACOM extender dicho plazo por otro año.

2.8. Todos los licenciarios fueron beneficiados con la introducción de una "prórroga automática" de cinco años a toda licencia audiovisual y se relajaron las condiciones para que, después, los licenciarios tramiten una nueva prórroga por otros diez años.

2.9. Autorizó la apertura del capital accionario al mercado de valores en un 45% del capital social.

2.10. Relajó las condiciones para permitir la constitución de redes de radio y televisión con un límite temporal que considera en plazos mensuales.

2.11. Eliminó de la Ley Argentina Digital la obligación de prestación de facilidades esenciales por parte de los dueños de las redes con posición dominante para que sus competidores puedan hacer uso de las mismas en condiciones no discriminatorias.

2.12. Anuló la facultad de regulación tarifaria de algunos operadores de telecomunicaciones (los que tienen posición dominante, por ejemplo) por parte de la autoridad estatal.

Un año después, con el Decreto 1340/16, Macri complementó y corrigió algunos aspectos del DNU 267/15, allanando las condiciones para que los conglomerados dominantes de medios y de telecomunicaciones pudieran acceder y explotar el espectro radioeléctrico, así como también desarrollar servicios cruzados (triple y cuádruple play).

El vocabulario oficial de ambos decretos se nutre de una combinación aleatoria de categorías como "competencia", "convergencia", "mercado" e "inversiones", que precipitarían en forma de lluvia a partir del ambiente habilitado con un gobierno orientado a facilitar los negocios privados. El resultado de la política ejecutada en los cuatro años no logró su cometido y en los últimos dos (2018 y 2019) las inversiones prometidas se contrajeron (Krakowiak y Mastrini, 2020), mientras la economía argentina se hundía en una de las crisis más severas que el país ha conocido y un endeudamiento externo record. El macrismo pecó de creer su propio libreto sin llegar a definir qué entendía por competencia, por mercado y por inversiones genuinas.

No solo no arribaron nuevos operadores para agregar competencia en el sector de las telecomunicaciones, sino que incluso los operadores más beneficiados por la política de Macri retrocedieron en sus promesas de inversión. Ello permite poner en perspectiva la relación entre “las palabras y las cosas”: cuando las telecomunicaciones y TIC fueron definidas como “servicio público en competencia” (Ley Argentina Digital) y estando uno de los servicios catalogado (telefonía fija) como servicio público pleno, en 2015, las grandes operadoras, Telefónica, Telecom y Claro, invirtieron a buen ritmo. Pero esas inversiones se detuvieron a partir de 2018, con los resultados de una economía en franco declive. Telecom, que en marzo de 2018 había anunciado una inversión de 5000 millones de dólares para un período de tres años, “seis meses después, a raíz de la fuerte devaluación del peso, informó que su plan pasaría a ser de cuatro años. En septiembre de 2019, ya con la corrida cambiaria desatada, la compañía reconoció que se vio forzada a recortar sus inversiones casi a la mitad” (Krakowiak y Mastrini, 2020).

El Decreto 1340/16 fue acompañado por el eslogan de “convergencia plena” fijada para inicios de 2018. Ese eslogan resumía en rigor el franqueo para que tres o cuatro operadores pudieran “hacer todo”, es decir que los grupos del sector audiovisual pudieran prestar servicios de telecomunicaciones e Internet y viceversa. De este modo, Telefónica, Telecom y Claro podrían ofrecer TV cable en los grandes centros urbanos a partir de 2018, además de conseguir la postergación de las obligaciones contraídas en la licitación de espectro para 4G realizada a fines de 2014 por el gobierno anterior, que permitió la descongestión de las redes de comunicaciones móviles, la multiplicación de inversiones en infraestructura en los tres años siguientes y la masiva adopción de servicios de datos móviles por parte de las y los argentinas/os desde 2015 en adelante.

Con el Decreto 1340/16, también, el Grupo Clarin blanqueó la controvertida compra de licencias de espectro en 2,5 Ghz. para usarlas en servicios móviles con su empresa Nextel, vía reatribución. Además, y con lógica de piñata en donde todos los participantes ligan algún caramelo, las telefónicas serían compensadas con bandas de espectro en 2,5 Ghz. El decreto también obsequió a los operadores que construyan redes de nueva generación el privilegio de protección (conocido como “vacaciones regulatorias”) de un plazo de 15 años. Este tipo de medidas es criticado por bloquear en los hechos la posibilidad de competencia en un lapso muy dilatado. En tanto, más sigilosamente, DirecTV (AT&T) como operador audiovisual satelital sinceró la prestación de conexión a Internet, lo que contradice explícitamente el DNU 267/15 y muestra escasa lógica jurídica por parte del Poder Ejecutivo, que con un decreto simple modificó parcialmente un DNU.

4. EL VESTÍBULO DE LA FUSIÓN

Con esos dos decretos, Macri desmontó las leyes que había concebido el Congreso

en los años previos, lo que no motivó objeción alguna por parte de los operadores de mercado, de la política profesional y de los medios de comunicación que suelen auto-percibirse como preocupados por presuntos asaltos a la seguridad jurídica cuando los sectores más concentrados de la economía pierden algún margen de sus privilegios. Además de remover obstáculos para la mayor expansión de los principales grupos de comunicaciones, los decretos fueron acompañados, no sin desprolijidad y contradicciones formales entre normas de jerarquía inferior (resoluciones y reglamentos) que corregían otras de estatus superior, con las decisiones del Ministerio de Comunicaciones, que conducía Oscar Aguad y las del ENACOM, que presidía Miguel de Godoy. La estrategia central que organizó el conjunto de acciones en el primer año de gobierno de Macri fue la pretensión de construir un modelo de mercado convergente de las comunicaciones (que en la perspectiva oficial —simplificadora, a juicio de este autor— operaba como sinónimo de mercado único) en el que pocos operadores que dominan los sectores convocados a converger (telecomunicaciones fijas y móviles, audiovisual de pago y banda ancha a Internet) obtienen mayores facilidades a cambio de invertir y desarrollar servicios y redes. Esa estrategia fue saludada desde las cámaras empresariales en lo declamativo, pero el subtexto era otro. En efecto, los principales actores industriales solo reclamaban la apertura de competencia allí donde operaban otras compañías, mientras que la rechazaban en los propios segmentos de actividad. Por ejemplo, el Grupo Clarín presionaba para ser habilitado como protagonista en comunicaciones móviles mientras, simultáneamente, paquetizaba sus señales de cable a operadores de telecomunicaciones que se iniciaban como prestadores audiovisuales de pago (como Claro o Movistar) y retaceaba la compartición de la infraestructura como candado anticompetencia. En un mercado infocomunicacional tan concentrado, entonces, no hubo apertura.

La promesa de Macri, Aguad, De Godoy y de su sucesora, Silvana Giudici, de que habría un cuarto operador de comunicaciones móviles no solo fue incumplida, sino que las políticas del período, ejecutadas por ellos, comprimieron todavía más la competencia e incrementaron la concentración a niveles inéditos. En efecto, todo "entrante" interesado en incorporarse al mercado de la convergencia que careciera de posición de dominio en alguno de los sectores de la comunicación fue impedido de hacerlo no solo por la estructura anticoncurrencial del mercado, sino también por las normas decretadas por Macri.

Hubo, no obstante, ciertas excepciones y atajos normativos para amigos del Gobierno. Así, cuando un aliado empresarial del macrismo buscaba auxilio estatal dentro de esa malla impermeable para nuevos competidores, Macri ordenaba algún parche reglamentario a sus propios decretos. Ello ocurrió, por ejemplo, cuando el ENACOM salió a obligar a los cableoperadores a incluir en la grilla de programación a la nueva señal audiovisual del Grupo La Nación,

LN+. Caso interesante: un gobierno afirmado en la retórica antiestatal recurrió a la intervención estatal para laudar conflictos de intereses privados a favor de sus empresarios más próximos.

Hasta el Decreto 1340/16, existían tres grandes compañías de telecomunicaciones —Telefónica, Telecom (estos dos brindaban comunicaciones fijas y móviles y conectividad fija a Internet) y Claro (móviles)—, un grupo multimédios con presencia dominante en TV por cable y conectividad fija a Internet —Clarín². Con esa norma, Macri prometía habilitaciones para que todos ellos pudieran ingresar en segmentos de mercado que hasta el momento no tenían: Telefónica y Claro pretendían además ser autorizados a dar servicios de TV satelital, pero no lo consiguieron. En cambio, fueron habilitados a dar TV paga, para lo cual iban a tener que modernizar o a tender redes fijas, según el caso.

Sin embargo, lo que ocurriría meses más tarde sacudiría los planes de todos y confirmaría el trazo grueso de las tendencias de la política pública en beneficio no ya de un puñado de grandes conglomerados, sino de uno solo.

5. FUSIÓN CONGLOMERAL A LA MEDIDA DE CLARÍN

En junio de 2018, un año después de anunciada por los accionistas del Grupo Clarín, la fusión entre Cablevisión y Telecom (de la que participó como socio minoritario David Martínez, de Fintech) recibió la bendición de Macri. En el medio intervinieron dos organismos gubernamentales, hubo críticas de competidores, organizaciones de la sociedad civil, representantes de audiencias y consumidores y varias visitas del CEO y mayor accionista de Clarín, Héctor Magnetto, al presidente en la Quinta de Olivos, su residencia oficial.

La resolución gubernamental fue muy funcional a los intereses de la fusionada. La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC, dependiente del presidente) y el ENACOM pusieron condiciones que el Grupo Clarín ya había previsto: tendría que devolver al Estado 80 Mhz de espectro de telefonía móvil que superan el límite vigente (tal como hiciera Telefónica en 2006); demorar entre seis meses y un año (dependiendo de la zona geográfica) la paquetización de servicios de TV paga y telefonía móvil; ceder 140 mil clientes de la conexión a Internet que prestaba Arnet (Telecom) a la empresa Universo Net, en 28 localidades donde también opera Fibertel (Cablevisión, cuya red es más robusta que la de Arnet)³, y la regulación del precio minorista del servicio

2. No están incluidos en el listado, porque su participación en el mega sector infocomunicacional era y es menor, el gran operador de tv satelital —DirecTV—, un grupo de tv abierta adquirido en 2016 por Viacom a Telefónica —Telefe— y otras compañías nacionales y extranjeras con peso más reducido en la industria de medios, como los grupos América, La Nación, Turner, Infobae o Cadena 3.

3. Universo Net le arrienda la infraestructura a Telecom, por lo que el desprendimiento resulta, como mínimo, muy redituable.

de banda ancha fija en localidades donde la fusionada iba a superar el 80% de los abonos (en estos casos el precio no podía superar el menor valor que la empresa comercializa en la Ciudad de Buenos Aires). Todas esas condiciones eran conocidas ya por el conglomerado conducido por Magnetto y fueron atenuadas por este mediante la ingeniería de cesión de clientes de su servicio más anacrónico de conectividad fija a Internet a la empresa Universo Net.

En cambio, la venia de Macri al Grupo Clarín nada dice sobre las ventajas competitivas que otorgó a Telecom por ser sus dueños los únicos en la Argentina presentes en todos los segmentos de las comunicaciones, desde la producción de papel de diarios, el manejo de las principales redes audiovisuales abiertas y de pago, la telefonía fija y móvil y la conexión a Internet. Esa cualidad, que distingue a Telecom y al Grupo Clarín de cualquier otro competidor, representa una posición única en su tipo en toda América Latina y le abre la oportunidad de distorsionar precios mayoristas y minoristas, acceso y exclusión de contenidos, fue soslayada por el examen de Defensa de la Competencia.

Eso es —cuanto menos— curioso, pues el principal motivo de la fusión es la cualidad convergente de las comunicaciones y su progresiva escala global de operaciones, lo que impulsa a asociarse a los productores de contenido con los proveedores de conectividad en la disputa de la rentabilidad del sector.

Un dato importante de la autorización gubernamental a la megafusión refiere a la consideración de condiciones donde la fusionada superaba, como consecuencia de la operación de concentración, el 80% del mercado. Pero ¿de dónde surge el parámetro del 80%? ¿Y por qué solo en la conexión a Internet y no, por ejemplo, en TV paga? Si el resultado de la fusión en una localidad sumara al 70% de los abonados en alguno de los servicios, para los funcionarios de Comunicaciones y Defensa de la Competencia designados por Macri, se garantizaría la "sana competencia". La respuesta se halla en la Resolución 5644/17 del ENACOM.

Esa resolución reconoce que la fusión en curso produce "posición significativa de mercado", pero acota de modo originalísimo qué se debe entender en este caso por "significativa" y le asigna un valor extraordinario y hasta grotesco: al menos dominar el 80% de un sector. En un gesto sofista digno de reconocimiento, el ENACOM cita la Ley Argentina Digital de 2014 al recordar que esa norma define el "poder significativo de mercado" como "la posición de fuerza económica que le permite a uno o más prestadores que su comportamiento sea, en una medida apreciable, independiente de sus competidores. Esta fuerza económica puede estar fundada en la cuota de participación en el o los mercados de referencia, en la propiedad de facilidades esenciales, en la capacidad de influir en la formación de precios o en la viabilidad de sus competidores..."; lo que exige que el Estado imponga medidas regulatorias asimétricas para prote-

ger el desarrollo de mercados regionales, la participación de los licenciatarios locales y la continuidad en la prestación de los servicios.

Pero la clave es: ¿en base a qué criterio se establece que el “poder significativo de mercado” se alcanza solo cuando hay mercados en régimen de cuasi monopolio, es decir, con cuotas de dominio iguales o superiores al 80%? Esta decisión, clave para la fusión Cablevisión-Telecom, no fue respetuosa de la Ley de Defensa de la Competencia entonces vigente, cuyo artículo 4 definía la posición dominante cuando hay un único oferente o demandante en el mercado o cuando, sin ser único, “no está expuesto a una competencia sustancial o, cuando por el grado de integración vertical u horizontal está en condiciones de determinar la viabilidad económica de un competidor participante en el mercado, en perjuicio de éstos”. Esta norma se inscribe en el mandato del artículo 42 de la Constitución Nacional, que previene contra “toda forma de distorsión de los mercados”. En otros países el “poder preponderante de mercado” está fijado en porcentajes mucho menores. En México, por ejemplo, es del 50% tras la reforma constitucional de las telecomunicaciones de 2013. Que el ENACOM haya tomado el 80% como referencia claramente favorece a la fusionada, revelando cierta colusión entre regulado y regulador pues se incumple el artículo 4 de la ley vigente en materia de competencia y, además, se contradice con estándares vigentes en otros países.

El otro aspecto que el Gobierno soslayó en su aprobación de la fusión entre Cablevisión y Telecom refiere a los efectos de la integración del mercado de banda ancha con el resto de mercados convergentes, en donde la fusionada también tiene posición dominante y que genera mayores asimetrías por la capacidad del nuevo conglomerado conducido por los accionistas del Grupo Clarín de establecer reglas de juego (como precios, apropiación de derechos de exhibición y ventajas competitivas en el acceso a recursos estratégicos) sin la participación del resto.

Al momento de la fusión, Cablevisión-Telecom concentraba a nivel nacional el 42% de la telefonía fija, el 34% de las comunicaciones móviles, el 56% de las conexiones a Internet por banda ancha, el 35% de conectividad móvil y el 40% en TV paga. El dominio de mercado de la fusionada es más elevado en las zonas de mayor poder adquisitivo y concentración demográfica, donde el conglomerado pasó a ser monopolístico en las principales ciudades de la mitad norte del país, por ejemplo en banda ancha fija en Rosario, Córdoba y todo el corredor norte del Gran Buenos Aires, o en TV paga en Córdoba, Santa Fe o Salta. En al menos 130 localidades donde había dos compañías para competir en la oferta de prestaciones del cuádruple play, desde la fusión solo hay una. La fusión redujo la competencia como efecto del movimiento concentrador del mercado.

TABLA 1. ABONADOS DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS TIC EN ARGENTINA 2017

	Tv paga	Internet fija	Internet móvil	Telefonía fija	Comunicaciones móviles
Cablevision	3386000	2180200	0	19600	0
Telecom		1844000	5500000	3909470	14014000
Nextel					766650
Subtotal Cablevisión + Telecom + Nextel	3386000	4024200	5500000	3929070	3929070
Telefónica	0	1880000	4400000	4137200	16365470
Claro	0	48800	4000000	286930	17715000
DirectTv	2651700	0	0	0	0
Telecentro	569600	390000	0	200000	0

Fuente: elaboración propia con datos de la exAFSCA, ENACOM, Grupo Clarin, Telecom, Telefónica, DirecTV y Claro (2017 con datos de 2016).

La autorización de Macri, en su sesgo pro fusionada, eludió el elemento central que es además la causa de la propia fusión: los mercados son convergentes y no pueden analizarse de modo separado. La conectividad a banda ancha es un servicio que en la mayoría de los casos los usuarios contratan junto con otros servicios, por lo que una posición de dominio en uno de ellos potencia la que la fusionada ejerce en otros segmentos.

De hecho, para evaluar la fusión Cablevisión Telecom había elementos empíricos al alcance de quien quisiera estudiar la concentración de los sectores de medios audiovisuales de pago y de telecomunicaciones. No se trataba solo de pronosticar los efectos probables de la concentración de las comunicaciones a futuro, sino de examinar qué ha sucedido con la contracción de la competencia, los servicios y precios de mercados ya de por sí altamente concentrados antes de que la fusión se anunciara. Basta revisar qué sucedió con las prácticas anticompetitivas en el sector de la TV por cable, con el ingreso vedado a nuevos concurrentes a causa del congelamiento en la concesión de licencias durante más de una década o, en el caso de la telefonía, con el incumplimiento de gran parte de las condiciones de apertura a la competencia dispuestas en el año 2000 con el Decreto 764/2000 y la exclusividad de facto de la que gozaron los incumbentes del servicio básico, Telecom y Telefónica.

Las tendencias mencionadas, que abundan tanto en el sector audiovisual de pago como en el de las telecomunicaciones que hoy convergen, ilustran las averías de un sector que, fruto del sesgo de la política estatal, alcanzó los niveles de concentración que ostenta en la actualidad. Así, las coordenadas de defensa de la competencia fue-

ron afectadas, puesto que la fusión eliminó a uno de los principales dinamizadores de los mercados convergentes, elevó barreras de entrada y puso en manos de un solo operador —que era el dominante en la industria de medios de comunicación— la gestión de redes estratégicas para el ecosistema de comunicaciones.

6. ANÁLISIS DE LA TRANSGRESIÓN MACRISTA DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA

Los decretos, las acciones y la orientación general dispuestos por Macri en su mandato revelan una noción conservacionista, anticoncurrencial, proteccionista y alentadora de una mayor concentración del sistema de producción y circulación de información, datos y conectividad.

La concepción fue conservacionista porque descansó en la ilusión de que la situación del mercado podía profundizar sus rasgos más concentrados y la regresividad emanada de normas previas a las tramitadas por el Congreso entre 2009 y 2014. Además, porque mantuvo el obstáculo al ingreso de capitales extranjeros (excepto los que ya operaban en el sector y los alcanzados por el Tratado de Reciprocidad Comercial con EE. UU. firmado durante el primer gobierno de Menem y prorrogado desde entonces) y, en este último sentido, la estrategia de Macri es proteccionista.

Sus efectos y su concepción de base fueron, también, anticoncurrenciales y promotores de mayor concentración porque:

- al prorrogar todas las licencias existentes, impidió la apertura de concursos que generasen competencia y oxigenaran el sistema con rotación e ingreso de propuestas superadoras. Con ello, obtuvo la posibilidad de ingreso de nuevos actores por vía legal;

- al eliminar casi todos los obstáculos dispuestos a la concentración del mercado por la ley audiovisual, condujo a una mayor concentración de mercado. Dado que los grupos y empresas ya eran muy asimétricos a fines del kirchnerismo, los más grandes partieron con enormes ventajas para incrementar su dominio en el nuevo proceso concentrador alentado por las políticas de Macri;

- al ignorar los efectos de la concentración como cuello de botella que veda el ingreso de nuevos actores, contradice la regulación de medios vigente en los países que los decretos de Macri citaron como ejemplo (EE. UU., Europa, México), donde la política del sector se ocupa intensamente de evitar barreras de entrada con el fin de estimular la innovación, la competencia y el estímulo de acceso a estos sectores;

- produjo un perjuicio al sector que, con la señal de una política pública supuestamente orientada a protegerlo del ingreso de competencia, careció de incentivos para afrontar la globalización y la convergencia tecnológica y de usos sociales. Su política de premio al Grupo Clarín, que fue su sostén editorial con el periodismo de guerra contra el peronismo, restó estímulos a las compañías que no gozaron de los favores que Macri y sus funcionarios dispensaron al conglomerado liderado por Magnetto (por ello fue, además, proteccionista);

- la anulación de la competencia en simultáneo con el ingreso al mercado de telefonía fija y móvil por parte de los operadores de TV por cable y la postergación de la regla inversa para las telefónicas representó una ventaja para el Grupo Clarín (Cablevisión);

- la apertura de telefonía a las cableras y del cable a las telefónicas generó distorsiones por la asimetría no solo entre mercados sino intra-mercados. No todos los grupos de medios operan en TV cable, siendo este segmento el más rentable del sector audiovisual, ni pueden realizar subsidios cruzados desde el cable a otras actividades menos lucrativas. Además, no todos los cableros pudieron afrontar la inversión para tender redes de telecomunicaciones y el Gobierno no facilitó la interconexión de los más chicos a las redes de los más grandes. Actores asimétricos con una ley que no se hace cargo de esas asimetrías derivaron en la tentación de abusos de posición dominante. Las políticas de Macri descansaron en un vacío dogmático en donde no existen estas “imperfecciones” ni prácticas abusivas;

- mientras que alentó la concentración y eliminó límites a los cruces entre mercados, uno de los pocos actores con poder local (aunque escasa proyección a nivel nacional), las cooperativas, como prestadoras de servicios públicos, siguieron discriminadas frente a los grupos con posición dominante pues para gestionar servicios convergentes debieron someterse a un examen de la intervenida área de “defensa de la competencia” de la que está eximido el resto de los operadores.

La política de Macri buscó restaurar la regulación y la estructura del sector tomando como referencia una época en que el órgano de aplicación dependía directamente del Poder Ejecutivo y los grupos dominantes en medios y telecomunicaciones gozaban de la ausencia total de contraprestaciones de interés público vigentes en Estados Unidos, Europa o México, tales como regulación de precios; pautas de must carry y must offer para que los operadores de redes no discriminen a sus competidores; reglas de concentración cruzada con otros mercados; salvaguardas contra la apropiación exclusiva de derechos de transmisión de eventos de interés público; obligaciones de interconexión con las redes de transporte (de telefonía, TV cable e Internet); producción de contenidos locales o financiamiento de producciones independientes o comunitarias, entre otras.

El aliento a una mayor concentración de los medios y las telecomunicaciones plantea además problemas que pueden diferenciarse analíticamente en dos niveles (pues, en la realidad, se complementan):

A) Problemas asociados al ejercicio del derecho a la libertad de expresión

Tal como afirmó la Corte Suprema de Justicia argentina en su fallo que avaló la constitucionalidad de la ley audiovisual en 2013, el debate público y la libertad de expresión conducen a cuestionar la concentración de medios. De hecho, recuperando la doctrina interamericana de derechos humanos, la Corte recuerda que

una de las amenazas indirectas a la libertad de expresión del conjunto social es la concentración de medios y tecnologías de la información en pocas manos.

Las premisas de la posición del Sistema Interamericano de DD. HH., y en especial de su Relatoría de Libertad de Expresión, recogen importantes fundamentos de dos tradiciones filosóficas: la liberal y la del debate público robusto. Pilares de ambas son la Declaración Universal (artículo 19) y la Convención Interamericana de Derechos Humanos (artículo 13), según las cuales la circulación de información (la búsqueda, recepción y difusión de información), el derecho a la opinión y a la crítica y la pluralidad de contenidos, son condición para la calidad y el estatuto democráticos de la sociedad.

Ahora bien, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2000) precisa los términos de referencia para el SIDH al mismo tiempo que contiene una controversia en sus propios términos. El principio 12 dice:

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho de la libertad de información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación.

En cuanto a la segunda parte del principio 12, que señala que la aplicación de leyes anticonglomeración sería la vía ideal para impedir prácticas anticompetitivas en los sistemas de medios, se prestó a numerosos debates (ver Loreti, 2009), ya que también destaca que estas leyes no deben ser de aplicación exclusiva para los medios. Por ello, la Relatoría para la Libertad de Expresión aclaró (RELE, 2004) que:

... la última frase debe leerse e interpretarse integralmente tomando en cuenta el objeto y fin del principio 12, el mismo que enfatiza la inconsistencia de los monopolios y oligopolios en los medios de comunicación social con la libertad de expresión y los parámetros democráticos que aseguran una distribución equitativa en la propiedad de los mismos. El principio 12 fundamenta su lógica en el entendimiento que si los monopolios y oligopolios existen en los medios de comunicación social, solo un pequeño número de individuos o sectores sociales podría ejercer control sobre las informaciones que se brindan a la sociedad. De esta forma los individuos podrían verse privados de recibir información proveniente de otras fuentes. En este sentido, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA considera que esta provisión no limita en manera alguna la obligación del Estado de garantizar a través de la legislación la pluralidad en la propiedad de los medios, por cuanto los monopolios y oligopolios "conspiran contra

la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho de la libertad de información de los ciudadanos”.

Además, dado que la concentración del mercado no provee diversidad (no es su mandato) sino mercantilización, entretenimiento masivo y lucro a gran escala (el mandato de los accionistas de los conglomerados, ya que no son filántropos, es precisamente maximizar beneficios), es obligación del Estado proveer por un lado regulación que limite la tendencia inherente a los mercados a concentrarse, por otro medios auténticamente públicos (no gubernamentales) que representen perspectivas y puntos de vista que no tienen espacio en medios comerciales y alienten la deliberación y el cruce de ideas diversas y, por último, políticas para garantizar el acceso del sector sin fines de lucro a los medios (ver Fiss, 1986).

B) Paradoja de la “apertura anticoncurrencial”

La anulación de límites a la concentración cruzada, percibida por los actores de la industria como una apertura, no benefició a todos y derivó en ganadores y perdedores. No solo porque la dinámica general de los mercados infocomunicacionales conduce al oligopolio y a la conformación de cárteles, con la excepción de algunos de los sistemas en donde la intervención estatal es marcada. Esta tendencia repercute incluso en una lucha entre los propios actores privados de cada sector económico, de acuerdo con su envergadura. En el caso paradigmático de las telecomunicaciones, las diferencias suscitadas por la tarifa de interconexión que los prestadores de la red básica cobran a los operadores de servicios sin red troncal, a modo de peaje, forman el nudo de una batalla que no tiene fronteras. Lo mismo ocurre con la apropiación de derechos de transmisión de contenidos de interés general en señales que poseen los dueños de las redes de TV cable y que son usados como estrategia anticompetitiva para eliminar competencia. Por supuesto, la mayor escala de los grupos más grandes los coloca, en ausencia de regulación legal que atempere abusos de posición dominante, en mejores condiciones para sacar ventajas sobre el resto del mercado. La subordinación de un conjunto de actores a la predominancia de unos pocos produce un círculo que se retroalimenta, incrementando la fortaleza de esos pocos que captan los mejores recursos del sector; por lo tanto, uno de los efectos de la concentración es que reduce la significación del resto de actores de ese sector de actividad.

De este modo, el dogma de la relajación o eliminación de límites a la propiedad en medios y telecomunicaciones disimula la potencia de la regulación del mercado (Torres López, 2004). Si no regula el Estado, la propiedad es regulada por los actores más potentes del mercado. A diferencia del enfoque moral o consignista, hay pues otra manera de considerar la concentración de medios y es como una regulación de facto (Zallo, 1988; Fox y Waisbord, 2002). Su estudio revela intereses en pugna, conflictos legales, económicos y políticos y enfrentamiento entre actores

(no siempre privados, cabe añadir).

Entre los efectos de la concentración de la propiedad en medios de comunicación se constatan, con distintos niveles de concreción según el caso de estudio:

- La reducción de fuentes informativas (menor pluralidad de emisores);
- La relativa homogeneización de géneros y formatos;
- La unificación de línea editorial en temas sensibles;
- La resistencia de los grupos más concentrados a desempeñar funciones de servicio público o a brindar acceso a facilidades esenciales de sus redes cuando se regula en tal sentido;
 - Los conflictos de intereses por parte de los grupos concentrados que influyen en información socialmente relevante de otros mercados (como alimentos y bebidas, o sistema bancario) en los que estos grupos tienen interés directo o indirecto a través de asociaciones o para dañar competencia con intereses en esos mercados;
 - La desigual capacidad de lobby con el estamento político, reflejada en las constantes visitas de dueños de medios oficialistas y de sus animadores y columnistas estrella a Macri en la residencia oficial de Olivos durante su gobierno;
 - El desarrollo de un sistema de apropiación de derechos exclusivos en el espectáculo o deportes;
 - La centralización geográfica de la programación y de la producción de contenidos;
 - La autocensura de los trabajadores (ambiente precario para la libertad de expresión).

No es casual que las políticas ejecutadas por Macri en su gobierno fuesen acompañadas por resultados que permiten ejemplificar cada una de las tendencias mencionadas y que fueron sintetizados en este listado por la investigación del proyecto Media Ownership Monitor, coordinado en la Argentina por Reporteros Sin Fronteras y Tiempo Argentino en 2019 (MOM Argentina, 2019):

- El Grupo Clarín se fusionó con Telecom para generar uno de los tres grupos empresariales más grandes de la economía argentina y el más poderoso de la historia de las comunicaciones locales;
 - Más de 3127 trabajadores fueron despedidos o tomaron retiros voluntarios en Buenos Aires, según datos del Sindicato de Prensa de ese distrito;
 - El sistema de medios y producción de contenidos estatal perdió más de la mitad de las audiencias con las que contaba hasta 2015 y fue la empresa que más trabajadores despidió;
 - 45 periodistas fueron heridos en coberturas callejeras por la Policía y otros 13 resultaron heridos por el accionar represivo de las fuerzas de seguridad;
 - Durante 2016 y 2017 se discriminó a medios opositores en la distribución de publicidad oficial, aunque eso se revirtió en 2018 y los montos se redujeron, así como la discrecionalidad en su reparto.

- Todos estos hechos fueron y son producto de una serie de decisiones en materia de políticas de comunicación caracterizada por la centralidad del Poder Ejecutivo en su diseño y aplicación, el guiño pro-mercado de sus determinaciones, la ausencia de debate sobre la centralización, concentración de la producción y circulación de los contenidos, y la exclusión del interés público como una variable regulatoria. Por otro lado, y lejos de la proclama inaugural del jefe de Gabinete de Macri, Marcos Peña, que vaticinó "el fin de la guerra contra el periodismo"⁴, durante su gobierno dos empresarios periodísticos con línea editorial opositora fueron detenidos sin condena firme (Cristóbal López y Fabián de Sousa, de Indalo Media) acusados de evasión impositiva en una causa ordenada con la injerencia del Poder Ejecutivo y participación de la agencia tributaria (AFIP), cuyo titular, Alberto Abad, había sido designado por Macri. Los empresarios López y de Sousa recobraron la libertad en 2019 y al cierre de la edición de este libro accionaban contra los funcionarios que, según ellos, orquestaron su persecución.

En la presidencia de Macri hubo periodistas reprimidos en la cobertura de manifestaciones callejeras y ataques a la sede de medios cooperativos gestionados por trabajadores de prensa. Además, el Gobierno despidió a más de 350 personas de la oficial Agencia Télam que debieron acudir al Poder Judicial para ser reincorporados, al comprobarse la arbitrariedad con la que actuaron los funcionarios de Macri al frente del sistema de medios estatales.

La libertad de opinión fue, no obstante todos estos episodios, relativamente amplia en la Argentina si se compara con el resto de la región latinoamericana.

7. LECTURAS FINALES

¿Se puede integrar el carácter transgresor con la orientación conservadora en políticas públicas? Sí, se puede: el gobierno de Macri es una cabal demostración de ello. Quienes tienen una visión lineal de la evolución de las políticas públicas puede que perciban como contradicción el sentido transgresor de las estrategias y acciones restauradoras, dirigidas a restablecer un sistema que premiaba la concentración y obturaba la universalización del derecho a la libertad de expresión y el acceso a los recursos de la comunicación para toda la ciudadanía, no solo para quienes poseen los medios de producción e intermediación de los flujos masivos de

⁴ La frase de Peña corresponde al anuncio de la derogación por decreto de artículos centrales de las leyes de Comunicación Audiovisual 26.522 y Argentina Digital 27.078, de telecomunicaciones y TIC, y se inscribe en su afán de alentar la polarización contra un kirchnerismo que había batallado en trincheras opuestas con Clarín (desde 2008) y La Nación (y en menor medida, Infobae y Grupo América). En ese momento, Peña prometió que el gobierno redactaría y enviaría un proyecto de ley de comunicaciones convergentes para su tratamiento en el Congreso pero, a pesar de haber conformado una comisión con un mandato que fue prorrogado cuatro veces, el gobierno finalizó su mandato sin cumplir su palabra. Ver las declaraciones de Peña: <https://www.perfil.com/noticias/politica/marcos-pena-hoy-se-termina-la-guerra-del-estado-contra-el-periodismo-20151230-0010.phtml>

noticias, opiniones y comunicaciones personales. Pero el examen de las políticas que ordenaron el panorama infocomunicacional argentino en los cuatro años posteriores a diciembre de 2015 muestran una combinación que no es tampoco original, puesto que en otras latitudes y en distinto contexto tanto Ronald Reagan como Margaret Thatcher habían gestionado las comunicaciones con impronta similar.

Durante el gobierno de Macri hubo transferencia de medios (Telefe, por ejemplo, fue vendida por Telefónica a Viacom), agresiones a periodistas tras el vaciamiento y abandono de empresas por sus dueños, quienes habían crecido al amparo de la asistencia financiera del kirchnerismo (casos Tiempo Argentino y Radio América, hasta diciembre de 2015 en manos de Sergio Szpolski), cierre de grandes medios ubicados editorialmente a ambos lados de la polarización (además de los citados y otros identificados con la oposición, el oficialista Grupo Clarín finiquitó el Diario La Razón y también cerró la Agencia Diarios y Noticias —DyN— que tenía al grupo liderado por Magnetto como principal accionista junto a La Nación, tan identificada con Macri como Clarín), despidos masivos en medios estatales como la Agencia Télam, y una profusa actividad regulatoria con la que la conducción estatal benefició la mayor concentración de la historia de las comunicaciones en América Latina.

En términos analíticos, el Estado fue la plataforma de despliegue del principal grupo multimédios, Clarín, al campo de las telecomunicaciones, en el que había incursionado brevemente a comienzos de este siglo. La expansión del conglomerado conducido por Magnetto a las telecomunicaciones, que fue uno de los motivos de su guerra contra el kirchnerismo que perdura todavía en 2021, fue lubricada por Macri y el elenco dirigente que lo acompañó en la gestión mediante decretos, resoluciones y acciones.

En 1651 Thomas Hobbes publicó en el *Leviatán* un sólido argumento contra el gobierno de los intereses particulares por considerar que estos están condenados por la parcialidad y por la coyuntura. Así, el designio de los hombres al introducir restricciones sobre sus intereses particulares “es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica” y el abandono de “esa miserable condición de guerra” consecuencia de que “no existe poder visible que los tenga a raya”.

Con la cesión de las principales variables de la política pública al principal conglomerado de la actividad, Macri se alejó del ideal de “bien común” en la comunicación, lo cual produjo dos consecuencias: en primer lugar, el Estado legitimó que las comunicaciones son un negocio que solo involucra a gigantes industriales y con ello se apartó de su rol de garante de los derechos de los más vulnerables (a la cultura, a la información, a las comunicaciones), que son mayoría; en segundo lugar, el Estado potenció las asimetrías entre esos gigantes reconociéndose incapaz de formular políticas que no estén adheridas a alguno de ellos.

Como en otras áreas de gobierno, Macri organizó su política de comunicaciones como una sastrería que diseñó su producción a demanda del cliente más poderoso. Si el DNU 267/15 fue redactado con pretensión restauradora de reponer las condiciones

de mercado vigentes en 2008, el Decreto 1340/16 fue un reconocimiento del fracaso de aquel propósito. Fracaso que fue corroborado con el abandono de la retórica pro competencia en favor de la mega fusión entre Cablevisión y Telecom que signó el tramo final de una gestión que falló en todos sus intentos —e incumplió toda promesa— de tramitar por el Congreso nuevas leyes para la estructuración del sector.

La herencia de Macri en términos estructurales (Zallo, 2011) es de una concentración excesiva y convergente y, en términos institucionales, está representada por un órgano rector en el que el Poder Ejecutivo tiene mayoría automática y puede remover incluso a los integrantes designados por el Congreso Nacional (ENACOM), y por un vasto cuerpo normativo que contradice objetivos de normas a las que modificó parcialmente y que contaban con la legitimidad de los tres poderes del Estado.

Uno de los capítulos decisivos de la ley audiovisual de 2009, incumplido por el kirchnerismo, aludía a la adecuación de los grupos concentrados a la norma. El gobierno de Macri cambió el objetivo de la política estatal: en lugar de adecuar los grupos a la ley, adecuó las leyes a la estructura y necesidades del principal grupo. La productividad de la intervención estatal cuando está puesta al servicio del interés de los actores más concentrados es alta. A la inversa, cuando las regulaciones buscan contener, moderar o corregir la concentración, la productividad es mucho menor.

Aún con inconsistencias conceptuales y estratégicas, sin una hoja de ruta varias veces prometida en forma de proyecto de ley convergente y nunca concretada, el gobierno de Macri fue performativo allí donde el kirchnerismo de los gobiernos de Cristina Fernández, que cumplió los modos republicanos de envío de dos proyectos de ley al Congreso (audiovisual y telecomunicaciones), modificación de ambas iniciativas por vía legislativa, judicialización y obtención de un tardío respaldo judicial, no lo fue (las razones de ello fueron objeto del libro *Medios en guerra*, ver Mastrini y Becerra eds., 2017).

Los problemas y oportunidades de un sector crecientemente globalizado, convergente, concentrado, financierizado, conglomerizado y reticular, así como las obligaciones estatales de proveer al conjunto social (no solo a los propietarios de TIC) los derechos a la libertad de expresión, al acceso a bienes y servicios de la cultura y la información, y a la competencia, fueron desatendidos por las medidas adoptadas a golpe de decreto por el presidente Macri.

Tras esa experiencia de transgresión restauradora, el desafío de retomar una lógica participativa, abierta e inclusiva para las políticas públicas de comunicaciones resulta más complejo y más necesario que nunca. Pero de esto tratará el próximo libro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Annunziata, R. (2018). "Si viene, yo lo voto": la proximidad en timbros y visitas de Mauricio Macri durante la campaña electoral y su primer año de gobierno (2015-2016). *Austral Comunicación*, 7(1), 57-90. Universidad Austral.
- Becerra, M. (2015). *De la Concentración a la Convergencia: políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Becerra, M., y Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015). Nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / Observacom.
- Becerra, M., y Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Califano, B. (2017). Políticas de medios y tecnologías de la información: de Argentina Digital a las modificaciones de Cambiemos. En C. Arrueta y C. Labate (Comps.), *La comunicación digital. Redes sociales, nuevas audiencias y convergencia*. San Salvador de Jujuy: EdiUNJu.
- Espada, A., y Marino, S. (2017). *Publicidad Oficial 2017: Concentrada y en aumento*. *Fibra. Tecnologías de la Comunicación*. Disponible en: <http://revistafibra.info/publicidad-oficial-2017-concentrada-y-en-aumento/>
- Fiss, O. (1986). Free speech and social structure. *Iowa Law Review*, 71, 1405-1425. Iowa College of Law.
- Fox, E., y Waisbord, S. (Eds.) (2002). *Latin politics, global media*. Austin: University of Texas Press.
- Hobbes, T. (1997). *Leviatán*. Barcelona: Altaya.
- Krawokiak, F., y Mastrini, G. (2020). ¿Política de comunicación o DNU? *Observacom*. Disponible en: <https://www.observacom.org/politica-de-comunicacion-o-dnu/>
- Loreti, D. (2009). A propósito del Principio 12 y la regulación sobre radiodifusión y otros servicios de comunicación audiovisual. *Revista Cejil*, 4(5). Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24250.pdf>
- Loreti, D., y Lozano, L. (2014). *El derecho a comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Lunt, P., y Livingstone, S. (2013). Media studies' fascination with the concept of the public sphere: critical reflections and emerging debates. *Media, Culture and Society*, 35(1), 87-96.
- Mastrini, G., y Becerra, M. (Eds.) (2017). *Medios en guerra. Balances, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2013-2016*. Buenos Aires: Biblos.
- *Media Ownership Monitor Argentina* (2019). Informe MOM Argentina. *Tiempo Argentino, Reporteros Sin Fronteras*. Disponible en: <https://argentina.mom-rsf.org/es/>
- *Relatoria Especial para la Libertad de Expresión (RELE) del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (2004). Informe anual de la Relatoria para la Libertad de Expresión 2004. Organización de los Estados Americanos, mimeo. Disponible en: <http://>

www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=459&IID=2

- Rivero, E., y Zanotti, J. M. (2017). Debates hacia la Ley de Comunicaciones Convergentes en la Argentina: de las audiencias públicas al comité de expertos. *EPTIC*, 19(1), 170-183.
- Torres López, J. (2004). *Economía Política*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Van Cuilenburg, J., y McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, 18(2). Londres: Sage.
- Zallo, R. (2011). *Estructuras de la comunicación y de la cultura. Políticas para la era digital*. Barcelona: Gedisa.
- Zallo, R. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid: Akal.