

# 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
<b>Parte 1. Macrismo y políticas de comunicación</b>	<b>27</b>
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
<b>Parte 2. Cambios en la estructura del mercado</b>	<b>119</b>
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
<b>Parte 3. Discursos y agendas</b>	<b>219</b>
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

## **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 Univer-

sidad 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, Magíster 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), Magíster 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 Magíster 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 magíster en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ). Realizó un Postdoctorado en Ciencias Sociales (CEA-UNC) y es licenciada en Comunicación (UBA).

NATALÍ SCHEJTMAN es Magíster 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 Magíster 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 So-

ciudad (UNQ). Es Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y Magíster en Industrias Culturales (UNQ). Ha sido becaria doctoral y posdoctoral del CONICET.

SANTIAGO MARINO es Dr. en Ciencias Sociales (UBA) y Magíster 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), Magíster en Industrias Culturales, Política y Gestión (UNQ) y Diplomada en Gestión y Derechos Culturales (UBA). Coordina el área de formación del Centro de estudios Gènera. Investiga temas vinculados a género, trabajo e industrias culturales.

## POR QUÉ UN LIBRO ENTRE EL ICEP Y SIPREBA

### SIPREBA

Para el Sindicato de Prensa de Buenos Aires -SiPreBA- editar un libro del Programa de Investigación de Industrias Culturales, medios y políticas de comunicación de la UNQ, que coordinan Guillermo Mastrini y Martín Becerra, sobre las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri, resulta imprescindible. Es un material que nos aporta en muchos sentidos: como balance de esos cuatro años, como disparador de debates y también para pensar políticas públicas para la comunicación, un tema que consideramos pendiente en la agenda oficial.

Desde el retorno de la democracia en la Argentina, los trabajadores de medios nunca estuvimos peor que durante los cuatro años de gobierno de Cambiemos. Una gestión que asumió con el discurso de reconciliar a la prensa con el Estado, de poner fin a "la guerra contra el periodismo", pero que en los hechos persiguió y reprimió a periodistas y trabajadores de prensa; censuró y generó el contexto que permitió más de 4.500 puestos de trabajo perdidos, el deterioro severo del salario y el cierre de decenas de medios; así como intentó cerrar la agencia nacional de noticias Télam y achicar drásticamente la Televisión Pública y Radio Nacional; distribuyó de manera discriminatoria la pauta publicitaria oficial de acuerdo a la línea editorial del medio y avanzó en una concentración mediática como nunca antes en la historia con la fusión de Cablevisión/Fibertel con Telecom, a niveles que ni siquiera lo permite el derecho a la competencia.

En toda esa etapa, la lucha que dimos desde el SiPreBA no fue en soledad. Además de estar respaldados por otras organizaciones sindicales, de derechos humanos y sociales, fue fundamental contar con quienes analizan, estudian e investigan los medios y las políticas, tanto públicas como privadas, en materia de comunicación.

Durante 2020, en plena crisis pandémica, junto a dos de los autores de artículos de este libro, Agustín Espada y Santiago Marino, realizamos en conjunto un dossier sobre las regulaciones de las grandes plataformas (Facebook, Google) en América Latina y el mundo. El objetivo fue poner el tema en perspectiva para poder plantear en nuestro país propuestas regulatorias, a partir de las cuales periodistas y trabajadores de prensa tengan compensación por el

trabajo que es utilizado, y aprovechado para su enriquecimiento, por dichas multinacionales. De la misma manera, junto a otros sindicatos de la comunicación y redes de medios autogestivos, como FARCO, Fadicra, Arecia, Conta, RNMA, cooperativas como Tiempo Argentino, entre otros, hemos elaborado doce puntos para una pauta publicitaria democrática y federal, hasta ahora sin ningún tipo de respuesta oficial. Y también somos parte de la Iniciativa para el Pluralismo y la Diversidad Informativa, un proyecto legislativo que busca corregir el grave problema de concentración de medios.

Este libro es un gran aporte que servirá para generar debates y nuevos análisis. Y, lo más importante, será una herramienta para no quedarnos solo con la crítica, sino también pensar políticas que permitan construir un ecosistema de la comunicación más democrático, equitativo y plural, donde los trabajadores y trabajadoras ejerzamos nuestro oficio con libertad y con condiciones dignas salariales y laborales. La lucha por el salario y la defensa de los convenios y los estatutos no pueden estar escindidas de lo profesional. Por eso un aporte como éste es imprescindible como acervo en nuestra tarea gremial cotidiana.

## **ICEP**

Desde la perspectiva académica de quienes integramos el Programa de Investigación “Industrias culturales, medios y políticas de comunicación en la convergencia en la Argentina” de la Universidad Nacional de Quilmes y autoras/es de los capítulos de este libro, es una muy grata noticia que el mismo sea editado por el SIPREBA, toda vez que confirma un fértil espacio de colaboración y debate que desde hace años construimos junto a periodistas, editores y otros trabajadores de medios.

Esos espacios de colaboración y debate logran superar la división del trabajo que se cristaliza en términos de redacciones por un lado y universidades por el otro: la reflexividad sobre la organización productiva de los flujos de noticias y comunicaciones y sobre su puesta en circulación social es parte de ambos “continentes”. Las constantes actividades que realizamos en común (como este libro) confirman que hay conciencia y necesidad de combinar esa reflexividad. Esta obra que materializa la reunión de dos colectivos (de investigadores y de periodistas) tiene la pretensión de ser insumo de las actividades de ambos, no se trata solo un punto de llegada y encuentro, sino un espacio (otro) de reunión y debate. La tradición crítica del campo académico latinoamericano registra en la cola-

boración entre investigadores académicos y sindicatos de trabajadores de industrias culturales y medios, un espacio común que nutre la producción de conocimientos del diálogo y genera aportes que dinamizan a su vez el debate público, diagnostican y analizan con documentos etapas y momentos clave de la vida cultural y comunicacional de las sociedades, y constituyen insumos para la adopción de políticas públicas y para la evaluación de sus múltiples efectos.

América Latina ha cultivado desde la fundación de los estudios de comunicación como campo disciplinar los vínculos entre la investigación y el mundo laboral. Praxis y episteme en la formación, el estudio y la transformación de la doxa. Trabajos señeros sobre la estructura de propiedad de los medios, sobre las condiciones de producción y circulación de los discursos, sobre la organización industrial de ramas como el cine o la publicidad, análisis y prospectivas sobre sus regulaciones legales e informes de coyuntura acompañaron la consolidación de las llamadas “ciencias de la comunicación” al menos durante las últimas seis décadas a la par del protagonismo de trabajadoras y trabajadores organizadas/os en los distintos sectores investigados.

Así, por ejemplo, en 1972 Ariel Dorfman y Armand Mattelart publicaron “Para leer al Pato Donald”, libro que ha sido objeto de una caricatura ominosa tan expandida como apartada de su contenido (contenido que fue a su vez revisado críticamente por sus autores en las décadas siguientes). Ese libro fue la síntesis de una serie de talleres para trabajadores gráficos que los autores habían realizado desde el Centro de Estudios de la Realidad Nacional de la Universidad Católica de Chile en tiempos de la Unidad Popular de Salvador Allende.

Porque quienes escribimos este libro asumimos que nuestros roles como docentes, estudiantes e investigadores de universidades públicas y del CONICET se inscriben en una sociedad que espera de esas instituciones no sólo la reproducción de saberes y habilidades, sino la creación de descripciones y análisis necesarios para mejorar la comprensión del pasado y del presente, para evaluar las políticas ejecutadas por parte de la conducción estatal y los intereses cruzados que inciden en ellas de modo dispar, así como también para proyectar horizontes futuros más justos, más democráticos y más inclusivos, es que agradecemos a las y los compañeras/os de SIPREBA la oportunidad de esta edición.

El futuro será mejor si en lo cotidiano recreamos el compañerismo y la generosidad, que son la base sobre la que este libro hoy tiene vida pública.

## INTRODUCCIÓN

Por Martín Becerra y Guillermo Mastrini

### PENSAR EL CAMBIO

La llegada al Gobierno de Mauricio Macri estuvo vinculada a la palabra “cambio”. El nombre de la alianza política que encabezó, Cambiemos, y un discurso público recurrente, enfatizaban la necesidad de alterar el devenir de la política y la economía argentina signado por la presencia negativa del peronismo.

En este libro procuramos analizar el “cambio” en un área delimitada: las actividades de comunicación masiva, en particular los medios de comunicación, con especial atención a las políticas de comunicación y el desarrollo económico del ecosistema mediático que, en su actual fase convergente, involucra también otros sectores como Internet y las telecomunicaciones.

Los capítulos procuran registrar la “intensidad” del cambio y cuáles fueron las principales directrices que orientaron el accionar del Estado. En trabajos anteriores se ha sostenido que en sus inicios, el gobierno de Macri ensayó una restauración más que un cambio (Becerra, 2016), es decir, una re-regulación orientada a promover el desarrollo de los jugadores más grandes del sistema, bajo el paraguas discursivo de una competencia que encontró poco reflejo en la estructura real de las comunicaciones.

Los conglomerados de medios más importantes acompañaron en líneas generales las políticas gubernamentales con un entusiasmo pocas veces registrado, al menos desde la recuperación del régimen constitucional de gobierno en 1983. Sin embargo, y a diferencia del ciclo kirchnerista, el debate público en torno al sistema de comunicación, a su regulación y a sus intereses, volvió a ser terreno de interesados y especialistas.

Las organizaciones de la sociedad civil y las entidades profesionales de los medios menguaron su activismo mediático en los cuatro años de gobierno de Macri. Más allá de los intentos de gremios de trabajadores de medios afectados por los despidos y cierres de numerosas empresas, de algunos grupos académicos y actores de la comunicación comunitaria de sostener críticas a los efectos de la restauración macrista, las políticas de comunicación abandonaron el centro del debate público. Este libro tiene por objetivo analizar y comprender las políticas de comunica-

ción del gobierno de Macri desde diversos temas, puntos de vista y abordajes. Antes de ello, resulta preciso caracterizar de manera resumida las políticas económicas, institucionales y culturales del macrismo que dieron contexto al sistema de comunicaciones.

La idea de cambio fue acompañada por una caracterización de la Argentina como un país signado por el atraso. En efecto, para el macrismo, una sucesión de gobiernos populistas habían distanciado a la Argentina de las principales transformaciones que estaban ocurriendo en el mundo. Su programa proponía una integración a la economía globalizada del siglo XXI y para ello era necesario sacrificar los sectores que no estuvieran en condiciones de competir en dicho contexto.

Sin embargo, a un año de iniciada su presidencia, el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos matizó el devenir globalizador. El gobierno argentino no supo, no quiso o no pudo registrar la importante novedad y mantuvo su enfoque aperturista ante un mundo que comenzaba a disponer nuevas dosis y renovadas lógicas de proteccionismo.

Las políticas económicas tocaron acordes que ya estaban presentes en la memoria de los argentinos. Apertura de las importaciones, libre flujo de capitales y rebajas impositivas para algunos sectores de altos ingresos. La merma de la recaudación estatal traería aparejado un crecimiento del ya importante déficit fiscal heredado. El macrismo nunca pudo resolver las contradicciones entre el ajuste y el aumento del déficit. Así, por un lado, aumentó exponencialmente las tarifas de los servicios públicos con el objetivo de reducir los subsidios, pero, al mismo tiempo, rebajó las retenciones y aumentó el gasto en seguridad social a partir de la denominada reparación histórica de las jubilaciones (que por cierto benefició a las escalas jubilatorias más altas, o menos bajas).

Con un déficit fiscal muy significativo, y privados de una inversión extranjera que siempre prometió más de lo que cumplió, se abrieron todos los canales para el desarrollo de un mercado financiero de creciente envergadura. Como si Argentina nunca hubiese sido partícipe de la “timba”, se generaron todas las condiciones para un *carry trade* de alta escala, que una vez más dejaría como ganadores a los que conocen lo suficiente el juego como para retirarse del baile justo antes de que se apague la música. La velocidad del endeudamiento macrista y su debacle tan inmediata fue de tal magnitud, que incluso grandes fondos internacionales quedaron atrapados en bonos en pesos una vez acabada la fiesta especulativa.

Como señalan García Zanotti, Schorr y Cassini (2021) unos pocos sectores logra-

ron tener rendimientos exitosos durante el gobierno de Macri: el financiero, los servicios públicos, las telecomunicaciones y, en menor medida, las ramas oligopólicas como la automotriz. La industria en general resultó perjudicada y se produjo una desindustrialización de la cúspide del poder económico. Los autores observan que entre los sectores de la economía real más favorecidos se destacan aquellos que poseen un precio que involucra de algún modo la intervención estatal.

En términos generales, puede sostenerse que el ciclo económico del gobierno de Cambiemos comenzó a colapsar cuando los inversores financieros internacionales decidieron dejar de apostar por Argentina y comenzaron a retirar sus activos del país, ante lo cual no había manera de sostener el déficit fiscal y la moneda local comenzó un nuevo y acelerado proceso devaluatorio. A todas luces la propuesta económica de Macri no logró atraer inversiones productivas y por lo tanto dependió excesivamente del endeudamiento externo. La inserción del país en el mundo globalizado solo tuvo lugar en el discurso del presidente y sus colaboradores directos.

A nivel político, el gobierno de Macri constituyó la primera experiencia argentina de un gobierno nítidamente de derecha surgido en elecciones libres. Siguiendo a Andrés Malamud, Matías Triguboff plantea que el PRO se propuso como un partido moderno y estructurado con fuertes afinidades con el pensamiento liberal y favorable al libre mercado, aunque de carácter “supra ideológico”, con cuadros provenientes tanto de la sociedad civil, las ONG y las empresas como del peronismo y el radicalismo (Triguboff, 2020). Para ganar las elecciones constituyó una alianza con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica, aunque luego de las mismas las decisiones se tomaron en el estrecho círculo presidencial.

Si bien el debate público se concentró en el área económica, también resulta relevante recordar algunos aspectos controvertidos en el campo político. En este terreno, se destacó la propuesta de nombramiento de miembros de la Corte Suprema por decreto, la reducción y desfinanciamiento de políticas públicas (fundamentalmente en las áreas de educación, salud, ciencia y tecnología), y las reformas jubilatoria y migratoria. Dado que el Gobierno no tenía mayoría en ninguna de las dos cámaras del Congreso de la Nación, al menos durante los dos primeros años contó con los votos de un sector del peronismo no kirchnerista que avaló las principales medidas adoptadas. Entre estas, la ratificación del DNU 267/15 que modificó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). Esta situación comenzó a cambiar luego de la tumultuosa

aprobación de la reforma jubilatoria en diciembre de 2017. Si bien en octubre de dicho año el Gobierno había logrado un excelente desempeño en las elecciones legislativas de medio término, no pudo aprovechar el empujón moral de dicho triunfo, y a partir de 2018 comenzó un progresivo desgaste que concluiría con la debacle electoral de 2019.

Como señalan Morresi y Vicente (2019), “la propuesta de un gobierno abierto y pragmático, capaz de liderar un ‘cambio cultural’, se fue diluyendo en la medida que el Gobierno se sumió en una cerrazón con tintes doctrinarios y antipluralistas, que mixturó una identidad antiperonista clásica con un neoliberalismo remozado sin reparos para flirtear con propuestas autoritarias”.

Cabe destacar que durante el gobierno de Cambiemos uno de los pocos derechos que se legislaron a instancias del oficialismo fue el del acceso a la información pública. Si bien el Gobierno habilitó sobre el final del mandato el debate sobre la interrupción legal del embarazo, en los hechos no puso mucha enjundia para la aprobación de la ley, y fue finalmente rechazada en la Cámara de Senadores.

La cultura no constituyó un ámbito privilegiado de intervención de la gestión. Como destaca Gabriel Vommaro (2017), el Gobierno sí hizo mucho hincapié en la transición de la sociedad mediante un “cambio cultural” que conlleve una apertura al exterior, y el paso de una sociedad de consumo a otra de inversión.

Desde el Ministerio de Cultura (luego degradado a Secretaría) varios de los programas de sostenimiento cultural del kirchnerismo fueron interrumpidos o desfinanciados y se reorientaron las políticas culturales hacia una visión vinculada con el emprendedurismo cultural y la innovación. Como señala Clarisa Fernández (2017): “Cambiemos despliega un modelo de políticas culturales entre emprendedor y neoliberal, que tiene bases teóricas en el mundo anglosajón y que se basa en el concepto de creatividad”. Por su parte, Lacarrieu y Cerdeira (2016) identifican en la política cultural de Cambiemos una recolocación del Estado en el papel de “facilitador”, dado que no aparecen propuestas desde lo estatal que se comprometan con la construcción de una democracia cultural inclusiva, y tampoco la apuesta por crear un sentido más participativo de la cultura.

Como se analizará de forma detallada a lo largo del libro, el cambio más importante tuvo lugar con las modificaciones realizadas a la LSCA. Esto tuvo un fuerte impacto económico, ya que facilitó que las comunicaciones —en un sentido amplio, es decir, considerando a los medios, a las telecomunicaciones y a Internet— constituyeran un ámbito privilegiado de acumulación (Constantino, 2019). La fusión entre Telecom y Cablevisión fue de tal magnitud para la eco-

nomía argentina que incluso impactó en el aumento de la Inversión Extranjera Directa en 2018.

Los empresarios de los grandes medios, de todas formas, asumieron que pese al contexto regulatorio favorable del gobierno de Cambiemos, debían pensar nuevos modelos de negocios ante el impacto de la digitalización como proceso global disruptivo de todas las actividades infocomunicacionales. Dos de los empresarios más visionarios tomaron estrategias diferentes para responder a la incertidumbre. Mientras que el líder de Clarín, Héctor Magnetto, apostó por desplazar la obtención de las ganancias de la creación de contenidos hacia el sector de la conectividad, Daniel Hadad apostó a aprovechar la dinámica global exportando su exitosa marca Infobae a otros países de la región.

Como en otras áreas, las políticas de comunicación tuvieron un sesgo liberal (no en sentido anglosajón, sino latinoamericano) y de retraimiento de la intervención estatal en la producción directa de bienes y servicios de comunicación. Esta retirada parcial no implicó neutralidad por parte de la conducción estatal, ya que existieron políticas activas que beneficiaron a grupos de medios particulares, con especial consideración hacia el Grupo Clarín y, en menor cuantía, hacia el Grupo La Nación.

A nivel de uso y acceso social a los medios de comunicación, la combinación de las restricciones económicas con el impacto de la digitalización, contribuyó a que el consumo de los medios tradicionales declinara y se potenciara el de las plataformas de acceso gratuito o tarifa plana de bajo costo.

Los análisis desplegados en este libro continúan y complementan los realizados en un libro anterior titulado *Medios en guerra*, donde analizamos las políticas de comunicaciones del kirchnerismo y la transición de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) a Macri. En este libro el abordaje es más variado temáticamente y también incluye una gama mayor de perspectivas analíticas sobre el objeto de estudio.

Al caracterizar el ciclo kirchnerista destacábamos que la política de comunicación resultó sumamente interesante en su esplendor y en su fracaso. Niveles de debate social nunca vistos, compromiso del Estado en sus tres poderes, impulsos transgresores del Poder Ejecutivo, fallos del Poder Judicial que sustentaron visiones progresistas de la comunicación, y una movilización social sobre la importancia de la democratización de la comunicación realzan un conjunto de iniciativas que supieron ser ejemplares en América Latina. La aplicación de la ley audiovisual y de otras políticas complementarias desde una

perspectiva partidaria enseña la importancia de la construcción colectiva más allá de la coyuntura política de un gobierno. En Argentina, al menos, repetir los pasos más virtuosos de la experiencia llevará años.

Respecto del período macrista, tempranamente se advertía que, desprovistos de su retórica modernizadora, los cambios instrumentados por el Gobierno desde diciembre de 2015 tenían un afán conservacionista y restaurador (Becerra, 2016) y que cedía las principales variables regulatorias a los grupos dominantes del sector de medios audiovisuales y, en menor medida, de telecomunicaciones. Esta cesión omitía un problema central, que consiste en que ni los grupos dominantes hace cuatro años convivían en armonía, debido a sus intereses contradictorios (y, en algunos casos, mutuamente excluyentes) en varios eslabones de la cadena de producción, transporte, comercialización y exhibición final de flujos de comunicación; ni su dominio podía dilatarse por actos voluntarios ni de regulación legal, toda vez que su posición sufría (y sufre) el apremio de otros conglomerados de operación global que desafían los principios conceptuales, políticos y económicos de la regulación dispuesta por Macri. Este libro es el resultado del trabajo del programa de investigación Industrias Culturales y Políticas de Comunicación en Argentina, desarrollado en la Universidad Nacional de Quilmes e integrado por un conjunto de investigadores, docentes, doctorandos, maestrandos y estudiantes de grado. A lo largo de más de veinte años, las investigaciones del programa han colaborado a la comprensión del sistema de comunicaciones argentino y a la elaboración de insumos para las políticas públicas y para los distintos actores del ecosistema comunicacional. El trabajo desarrollado constituye una línea de investigación original en el sistema científico argentino y refiere al abordaje propio de la economía política y las políticas de la cultura y la comunicación, de los procesos de estructuración, acceso, regulación, convergencia tecnológica y concentración de las industrias de la comunicación, la información y la cultura. Esta línea tiene en la Universidad Nacional de Quilmes sólidos antecedentes, con dos décadas de proyectos y programas de investigación acreditados tras evaluaciones externas. En este lapso, diversas investigaciones del equipo que fueron desarrolladas han sido utilizadas como insumos para la adopción y discusión de políticas públicas, así como material de referencia para actores sociales en relación con la estructuración y regulación de medios de comunicación, plataformas digitales, actividades convergentes e industrias culturales, tanto en la Argentina como en otros países latinoamericanos. La línea de investigación en economía política de la comunicación y la cultura es

acompañada por los estudios de *agenda setting* y *framing*, que han demostrado ser complementarios para una mejor comprensión de producción, distribución, uso y acceso de los flujos de comunicación y su puesta en circulación social.

Los estudios de Economía Política de la Comunicación (EPC) fueron desarrollados dentro del campo de las ciencias de la comunicación, aunque resultan del cruce de diversos campos académicos: la economía, la ciencia política y las llamadas propias ciencias de la comunicación. Ninguna de las áreas de conocimiento mostró hasta hace pocas décadas especial interés por realizar abordajes que integran estos aspectos. De modo que este pensamiento resulta original y crítico a la vez. Desde nuestra perspectiva, los estudios de EPC tienen sentido como punto de partida para entender las relaciones sociales desde una perspectiva abierta y no reduccionista. Aunque no pretenden dar cuenta de toda la complejidad del fenómeno comunicacional, sí se entiende que constituyen una herramienta necesaria.

El objeto general de estudio de la EPC se centra en las relaciones sociales, particularmente las relaciones de poder que constituyen la producción, distribución y consumo de los bienes simbólicos. El desarrollo actual del sistema capitalista, que otorga una dimensión central a la información y la cultura, amplía el poder comprensivo de la EPC y revela su importancia tanto en el interior del campo de la Economía Política, como en el de las teorías de la comunicación.

Las políticas de comunicación constituyen una preocupación central de la economía política desde sus inicios. Por su parte, un conjunto de investigadores que no adscriben a la EPC han desarrollado estudios sobre el rol del estado en la conformación del sistema de medios, aunque durante muchos años, las políticas de comunicación ocuparon un lugar marginal tanto en la agenda académica como en la de los gobiernos.

De acuerdo a nuestra perspectiva, las políticas de comunicación deben ser consideradas dentro del vasto y complejo campo de las políticas culturales. Ramón Zallo señala que el reto de las políticas de comunicación y cultura es doble:

(...) saber combinar, de un lado, las medidas democratizadoras y de la igualdad en el acceso con las políticas culturales de la diferencia y de la diversidad tanto en la creación, producción o usos, así como la incorporación de nuevos paradigmas como codecisión, sostenibilidad, desarrollo cultural, derecho a la cultura...; y de otro lado, definir y promover una agenda de temáticas en situación de cambio que requieran atención. (Zallo, 2011, p. 349)

En la compleja relación Estado, medios y sociedad, la acción pública en la definición de políticas de medios resulta indispensable. Si se pretende definir un espacio comunicacional democrático y participativo, la simple intervención del Estado no es suficiente, sino que la misma debe estar fundada en determinadas orientaciones y contenidos políticos y culturales. Se entiende como intervención democratizadora aquella práctica que amplía las posibilidades de acceso y participación de la ciudadanía, no solo considerada como público o audiencia, sino también en su potencial capacidad para la producción de expresiones y lógicamente incluida en los procesos de la toma de decisiones sobre las políticas generales.

La política de comunicación se entiende aquí como el sistemático intento de alcanzar una estructura concreta de medios (con especial atención al sector audiovisual), a través de un proceso eminentemente político en el que participan, con desigual capacidad, el Estado y el Gobierno, los partidos políticos, el sector empresarial y la ciudadanía. Dicho proceso está determinado por el conflicto de intereses entre los actores mencionados, cuya resolución temporal genera un marco regulatorio en el que se usan diferentes herramientas para alcanzar los objetivos y metas establecidos. El proceso de definición de políticas de comunicación interactúa permanentemente con los desarrollos económico y tecnológico. Es cada vez más inestable y dinámico, y queda expuesto a permanente revisión.

Para complementar los enfoques de la economía política de la comunicación y las políticas de comunicación, el equipo ha desarrollado una línea de investigación basada en el análisis de los contenidos. Esta línea toma como referencia una serie de nociones inscriptas en la teoría de la agenda setting, tales como la agenda de temas y la relevancia informativa. Los temas son entendidos como una serie de acontecimientos que, dada su semejanza semántica, pueden quedar asociados en una categoría más amplia. Los tópicos y atributos que los medios proponen al público tienen un impacto potencial en la interpretación que las audiencias hacen de tales asuntos. La relevancia, por su parte, puede ser operacionalizada desde la frecuencia de publicaciones y desde la jerarquía noticiosa. Para la operacionalización de la primera nos servimos del concepto de hueco informativo (Budd, 1964), entendido como la cantidad de espacio disponible en los medios para la información noticiosa partiendo de la base de que los espacios más visibles, tanto en medios analógicos como digitales, son acotados y en ellos los asuntos compiten entre sí. Para la estimación de la je-

rarquía, se tiene en cuenta principalmente el posicionamiento de las noticias, aunque también se analizan cada uno de los rasgos de las piezas informativas que estén orientados a otorgarles visibilidad con el fin de captar la atención del público, como el uso de recursos audiovisuales, la extensión, los recursos de diseño web y la utilización de hipervínculos, entre otros.

Para un mejor abordaje de los cambios sufridos por el sistema de medios durante el gobierno de Macri, hemos dividido el libro en tres partes. En la primera se analizan las decisiones políticas en comunicaciones tanto en general, como con referencias a sectores particulares como son los medios comunitarios y la publicidad oficial. También se aborda el intento de desarrollar una política convergente desde el oficialismo, que tuvo mucho de discurso y poco de logros. En la segunda parte, se analiza la estructura del mercado de medios a partir de los cambios regulatorios producidos en el gobierno de Cambiemos. Incluye tanto el análisis de los grandes grupos de medios como de los medios estatales, el fomento de la producción nacional, y la situación profesional de los periodistas en un mercado que se transforma día a día.

Finalmente la tercera parte se focaliza en las agendas mediáticas, la tematización del delito y de cuestiones relativas a géneros y diversidades, así como el análisis de los niveles de noticiabilidad de medidas que afectan directamente los intereses de los empresarios de medios, que tradicionalmente han sido más bajos que los de aquellos acontecimientos que no involucran dichos intereses. A modo de sumario, a continuación se describe el contenido de cada uno de los capítulos.

En el primer capítulo, Martín Becerra evalúa las políticas de comunicación del período con perspectiva panorámica y a partir de las tendencias convergentes de las tecnologías que operan como infraestructuras y redes en el amplio sector infocomunicacional. La presidencia de Macri turbó los equilibrios del sistema infocomunicacional, transgredió las normas votadas por el Congreso Nacional en los años previos, tanto relativas al ámbito audiovisual como al de las telecomunicaciones, y auspició un nuevo escenario de reglas de juego y actores. El cierre de medios, en el marco de un proceso global de digitalización del sector, se aceleró en este período con la secuela de pérdida de empleos, el Estado abandonó el protagonismo que había tenido como financiador directo a través de la publicidad oficial durante los gobiernos anteriores y la discrecionalidad de su reparto se atenuó, premiando a los grandes grupos comerciales. Los medios de gestión estatal fueron desfinanciados y vaciados de contenidos y públicos, y

se abandonaron las políticas de migración a la plataforma de TV digital. El lapso contiene importantes controversias sobre el derecho a la libertad de expresión. También se discontinuaron las líneas maestras en el sector de telecomunicaciones, cuyos servicios tenían problemas de cobertura y acceso a fines de 2019. En el Capítulo 2, Ana Bizberge estudia las políticas del Gobierno destinadas a promover la convergencia. El enfoque de la convergencia durante la gestión de Macri fue limitado, tanto por el modo de abordaje de los desafíos tecnológicos, de los actores y servicios alcanzados, así como por los “desvíos” respecto de los planteos dominantes de organismos internacionales que el Gobierno afirmaba seguir. La convergencia se asentó más en el plano discursivo, que en la implementación de políticas. 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, centrandos las intervenciones sobre los actores tradicionales (de medios y telecomunicaciones), lo que excluyó a los jugadores de Internet. Además, se trató de una “convergencia sesgada”, con foco especial en ciertos servicios (TV paga, principalmente, pero también Internet fija y móviles), incluso tecnología y actores (los consolidados), para intervenir sobre infraestructura y estructura de mercado de comunicaciones. Por último se plantea que el Gobierno justificó sus decisiones a partir de los consensos sobre la convergencia alcanzados por organismos internacionales de sesgo técnico y económico, de cuyos principios se distanció sistemáticamente como resultado de marchas y contramarchas para responder a los intereses de los grandes actores del sistema de comunicaciones. Alejandro Linares y Jael Altieri investigan en el Capítulo 3 cómo se vieron afectados los medios comunitarios a partir de la orientación de las políticas de Macri. Desde el reconocimiento legal de los medios sin fines de lucro por la LSCA, la lucha de estos medios ya no fue solo por hacer efectiva esa legalidad a través de la obtención de licencias, sino que también se fortaleció la búsqueda de soluciones para la sostenibilidad y el crecimiento de los proyectos comunicacionales en las nuevas condiciones. La cuestión económica ha sido una debilidad histórica del sector y el Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA), incluido en la ley audiovisual, significó una herramienta inédita para acompañar el sostenimiento económico de estos medios. Su gestión desde 2016 no se produjo sin sobresaltos que debilitaran su incidencia. El capítulo revisa las condiciones en que desarrolló este programa el organismo responsable durante el macrismo y el vínculo que estableció

con las redes representativas de las emisoras. Se considera al FOMECA como una política de comunicación específica para un sector particular. Como tal, su formulación y aplicación forma parte de un proceso dinámico más amplio en el que intervienen distintos actores, con sus intereses políticos y económicos, con la intención de incidir en la configuración del sistema de medios. Allí, el poder para imponer sus posiciones no es el mismo para todos y los medios comunitarios arrastran un histórico trato desigual por parte del Estado, quien define en última instancia la direccionalidad de estas políticas.

En el Capítulo 4, Agustín Espada y Florencia Sosa se detienen a analizar cómo distribuyó el gobierno de Cambiemos la publicidad oficial. El texto realiza una contextualización de la problemática de la distribución de la publicidad oficial en el contexto argentino para adentrarse en lo realizado por el gobierno de Mauricio Macri. Por un lado, se trabaja con la doble cara de la publicidad oficial, ya que se analiza el uso propagandístico de la gestión en los contenidos al tiempo que se pone la lupa en la política de distribución de fondos públicos al momento de contratar los espacios publicitarios en los distintos medios (con sus arbitrariedades y discriminaciones). Por otro lado, se agrega la descripción de un fenómeno que sucedió pocas veces en la historia reciente del país y su impacto en la pauta estatal, como es la concentración en manos de un mismo partido político de las tres cajas más importantes para los medios porteños: Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires.

Ya en la segunda parte del libro, Santiago Marino, Martín Razzetto y Matías Villalba estudian en el Capítulo 5 la configuración del ecosistema audiovisual. El trabajo indaga cómo los cambios sucedieron fundamentalmente en un par de ejes: el conjunto de modificaciones al plexo normativo y las configuraciones de los actores que consolidan la dinámica del mercado. El encuadre conceptual comprende a la estructura de propiedad con relación al proceso de valorización del capital y a la intervención estatal como una cuestión central. El análisis comienza por la puesta en relación de los impactos de las acciones del Estado para la modificación del marco regulatorio. Y se complementa con la descripción de la dinámica del mercado en relación con la estructura de propiedad, la identificación de nuevos tipos de prestadores y los modelos de negocio. Esto permite comprender la convivencia de actores emergentes y tradicionales en un escenario con ventajas competitivas puesto que algunos están regulados y otros no.

En el Capítulo 6, Ornella Carboni y Ezequiel Rivero abordan las principales mu-

taciones en la industria de la ficción seriada televisiva. La crisis en este sector antecede al macrismo y se explica además en el cruce de transformaciones más amplias en la producción, distribución y consumo de los contenidos audiovisuales. No obstante, durante este lapso se aceleró el desplome productivo que se agravó por una política de retiro parcial del Estado y una considerable reducción de los fondos destinados al fomento y la producción de contenidos de ficción nacional. En su clave de lectura teórica el capítulo retoma aportes de la EPC para comprender el lugar histórico de la televisión como medio de alcance masivo, sus lógicas productivas y el tipo de bienes y productos culturales que desarrolla. En este punto es clave la comprensión de los aspectos distintivos de los contenidos de ficción en relación con otros géneros televisivos, tanto en su faz económica por sus altos costos productivos, como cultural y social por su aporte a la diversidad y construcción de la identidad. Esta caracterización interpela la responsabilidad del Estado y las políticas públicas sectoriales en el resguardo, el desarrollo y el sostenimiento de las capacidades productivas de la industria nacional de ficción, en un contexto de creciente transformación tecnológica y fuerte presencia de actores globales en la producción y distribución de contenidos ficcionales.

En el Capítulo 7, Natalí Schejtman, Ezequiel Rivero y Martín Becerra analizan el proceso de plataformización de los medios estatales en los últimos años, en el marco del giro de las políticas sobre la televisión y la radio gestionadas por el Gobierno, reconociendo las experiencias promovidas desde el Estado para Internet, entre ellas las prestaciones en línea de la histórica TV Pública (Canal 7); el Archivo Histórico de Radio y Televisión Argentina S.E. (RTA S.E.); los servicios de video a demanda Contenidos Digitales Abiertos (CDA, 2011-2016); la web [www.conectate.gob.ar](http://www.conectate.gob.ar) (Ministerio de Educación de la Nación); Cine.ar Play (INCAA y ARSAT); y la plataforma Cont.ar (Contenidos Públicos S.E., SFMyCP). El texto también analiza las principales transformaciones de los proyectos de distribución de contenidos públicos en línea durante el gobierno de Cambiemos en un contexto de profundas asimetrías que existen entre las capacidades de las fuerzas públicas-estatales y las fuerzas del mercado global concentrado, que conducen los procesos de circulación audiovisual en Internet.

El Capítulo 8, a cargo de Juan Martín Zanotti y Ezequiel Rivero, se ocupa de analizar los medios público-estatales argentinos en el nivel subnacional, donde ingresan principalmente experiencias de gestión de gobiernos provinciales y universidades públicas. La indagación se enfoca en la producción para tele-

visión dentro de un universo de más de treinta señales operativas en las provincias, que aportan opciones a la oferta televisiva privada —local y nacional—. Desde diferentes inscripciones políticas y territoriales, con diseños institucionales y modelos de financiamiento específicos, estas experiencias exponen lo que está por fuera del centro del ecosistema concentrado de medios y afrontan complejos procesos de reconversión técnica, dentro de un mapa escasamente explorado. Para la construcción del problema, se partió de tres hipótesis de base. En primer lugar, la central dependencia que la mayoría de las señales estudiadas mantiene respecto a la producción concentrada de contenidos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En segundo lugar, la presencia de componentes originales para la producción audiovisual, distinguibles tanto de los medios privados locales, como de las formas conocidas en los sistemas estatales nacionales. Y finalmente, un importante nivel de afectación en las experiencias de las políticas audiovisuales durante el periodo observado, en el marco de un contexto desfavorable para los sectores no lucrativo y estatal. El recorrido de los casos estudiados muestra que su estabilidad y desarrollo no están asociados de manera directa a la actuación de los gobiernos nacionales en materia de políticas de medios y comunicación, en la medida que interfieren además las actuaciones de los gobiernos provinciales y locales. Sin embargo, en términos generales, luego de años de expansión de estas emisoras durante los últimos gobiernos kirchneristas, el gobierno de Cambiemos se caracterizó por ser un ciclo de retracción debido, entre otras razones, a la parálisis de proyectos como la Televisión Digital Abierta, el retiro parcial del Estado en el fomento a la producción de contenidos federales y la pérdida de contenidos de interés masivo como las transmisiones del fútbol de primera división.

En el Capítulo 9, el último de la segunda parte, Lorena Retegui, Laura Rosenberg y Tomás Marchetta describen las condiciones y rutinas laborales de los trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación en las regiones más pobladas del país (AMBA, Córdoba, Santa Fe y Mendoza). Teniendo en cuenta la escasez de cifras oficiales y censos periodísticos, se combinaron diferentes técnicas de investigación: recolección y análisis de datos aportados por sindicatos de prensa y gremios de periodistas, revisión bibliográfica y entrevistas en profundidad. El capítulo aborda de qué manera las políticas del gobierno de Cambiemos contribuyeron a alimentar un panorama hostil para el periodismo local, en términos de mercado, cuyos principales rasgos fue-

ron el cierre y vaciamiento de medios, con la consecuente pérdida de miles de puestos de trabajo, despidos masivos y retiros forzados en medios grandes y oficialistas, desafiliación sindical y una mayor precariedad en las condiciones de trabajo. Los testimonios, además, dan cuenta de las marcas de las subjetividades y experiencias de los propios periodistas, en especial quienes apostaron a los medios autogestionados, como alternativa comunicacional pero fundamentalmente como defensa de puestos laborales.

En el Capítulo 10, Nadia Koziner y Bernadette Califano estudian el tratamiento de las medidas de política de comunicación tanto en la prensa generalista como en la económica. Su investigación constituye un objeto pertinente de investigación por varios motivos: en primer lugar, porque las instituciones mediáticas poseen un doble rol: son agentes económicos que toman parte en el mercado y en la valorización del capital, y actores políticos en la reproducción ideológica y social, con intereses particulares y legítimos que influyen sobre la dinámica política. Como partícipes del campo político y formadores de opinión, son capaces de poner en cuestión o acreditar ciertas políticas y cultivar, así, el papel que desempeñan en la esfera pública. En segundo lugar, porque a lo largo de los dos primeros meses de gobierno se implementaron medidas de política de comunicación que beneficiaron directamente a las grandes corporaciones de medios. Si bien no todos los periódicos cuyas coberturas se analizan pertenecen a empresas alcanzadas por dichas disposiciones, estas involucraron los intereses de los principales medios de comunicación del país, signados por los altos niveles de concentración de la propiedad, tanto de tipo horizontal cuanto vertical y conglomeral.

En el Capítulo 11, Esteban Zunino, Natalia Aruguete y Antonella Arcangeletti analizan la relación entre medios y delito, a partir de distintos estudios sobre los rasgos de las coberturas de delitos e inseguridad. La discusión securitaria cobró un impulso renovado y características particulares durante el macrismo, ya que ocupó un lugar central en las agendas política y mediática. Desde sus primeros días al mando del Poder Ejecutivo Nacional, Macri manifestó su intención de incrementar medidas punitivas para combatir tanto al delito organizado como al amateur. Algunas de ellas marcaron continuidades respecto del gobierno anterior, por ejemplo el envío de fuerzas federales a “zonas calientes” como la provincia de Buenos Aires y Santa Fe. Otras, asentadas en viejos conceptos promovidos por diversos sectores políticos, quedaron condensadas en un proyecto de baja de edad de imputabilidad de los menores, de 16 a 14 años.

También se adoptaron medidas concretas referidas al control de migraciones. El nuevo marco legal y las políticas públicas en la materia se insertaron en un marco discursivo que alentó el punitivismo y la represión de colectivos sociales y políticos como mecanismo de contención de los conflictos sociales. El otro rasgo diferencial de la etapa fue la instauración gubernamental de la corrupción como problema público relevante, especialmente a partir de casos resonantes que involucraron a exfuncionarios del kirchnerismo y a empresarios cercanos a las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner.

El Capítulo 12, a cargo de Victoria Albornoz, analiza el cambio de paradigma en las políticas públicas que abordan las violencias de género en los medios, sobre todo su impacto en la regulación de contenidos y en el sector de sus figuras de enunciación, las trabajadoras de prensa. Las desigualdades de género en el sistema de medios tienen un correlato directo con las representaciones sociales, debido a la naturaleza de las industrias culturales. El periodo analizado en este capítulo muestra un retroceso estructural en el avance de políticas públicas que daban tratamiento a los mecanismos de violencias por motivos de género en los medios de comunicación, específicamente en su accionar preventivo, pedagógico y, llegado el caso, la posibilidad de llevar adelante procesos administrativos sancionadores para abordar las violencias simbólicas y mediáticas. En esa línea, la participación de periodistas mujeres en las organizaciones de medios se vio igualmente afectada a razón de una serie de políticas de ajuste y vaciamiento de las capacidades del Estado, producto de la desarticulación de las áreas de género en organismos públicos, como así también en la Agencia Nacional de Noticias, que suman un conjunto de esferas estatales que se presentan como casos paradigmáticos de los cambios introducidos por la gestión de Cambiemos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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.
- Califano, B. (2011). "Queremos los medios en manos de empresarios nacionales". Un análisis del discurso de Néstor Kirchner en la prensa escrita. *Ecos de la comunicación*, 4(4), 11–38.
- Califano, B. (2015). Los medios de comunicación, las noticias y su influencia

sobre el sistema político. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (19), 61–78. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rmop.2015.02.001>

- Califano, B. (2018). Políticas de comunicación. De sus orígenes a los desafíos de las tecnologías digitales. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (25), 133–150.
- Califano, B. (2016). La relevancia del Estado en la elaboración de políticas públicas de comunicación. *Estado y Políticas Públicas*, 4(6).
- Colle, R. (2011). El análisis de contenido de las comunicaciones. *Cuadernos Artesanos de Latina*, 11, 1–102.
- Constantino, A. (2019). Entre la estructura y la coyuntura: el comportamiento de los sectores económicos durante el gobierno de Cambiemos. En P. Belloni y • F. Cantamutto (Coords.), *La economía política de Cambiemos: ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina*. Batalla de Ideas.
- Fernández, C. (2020). Estado y políticas culturales en Argentina. Un análisis comparativo entre el Kirchnerismo y la Alianza Cambiemos (2007-2017). *Sociohistórica*, 45. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/95644/Versi%C3%B3n\\_PDF.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/95644/Versi%C3%B3n_PDF.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- García Zanotti, G., M. Schorr, y Cassini, L. (2021). Nuevo ciclo neoliberal y desindustrialización en la Argentina: el gobierno de Cambiemos (2015-2019). *Cuadernos de Economía Crítica*, 7(13), 65-96.
- Igartua, J. (2006). El análisis de contenido. En *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación* (pp. 175–229). Barcelona: Bosch.
- Koziner, N. (2015). El 7-D en la prensa económica argentina. Análisis de los encuadres noticiosos del conflicto judicial entre el Gobierno y el grupo Clarín por el plazo de adecuación a la Ley N° 26.522 en los diarios *Ámbito Financiero* y *El Cronista Comercial* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Quilmes.
- Koziner, N. (2016). La prensa económica y el debate sobre los medios. Análisis de la cobertura informativa del proceso de discusión de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en *Ámbito Financiero* y *El Cronista Comercial* (marzo-octubre de 2009). Universidad Nacional de Quilmes.
- Koziner, N. (2021). ¿Interés público o interés publicado? La regulación de medios argentinos en la prensa económica. *Universitas*, (34), 155–176. DOI: <https://doi.org/10.17163/uni.n34.2021.07>
- Krippendorff, K. (2004). Reliability in Content Analysis: Some Common Misconceptions and Recommendations. *Human Communication Research*, 30(3), 411–433. DOI: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2958.2004.tb00738.x>
- Lacarrieu, M., y Cerdeira, M. (2016). Institucionalidad y políticas culturales en

Argentina. Límites y tensiones de los paradigmas de democratización y democracia cultural. *Políticas Culturales*, 9, 10-33.

- Martin, J. R., y White, P. R. R. (Eds.) (2005). *The Language of Evaluation. Appraisal in English*. Palgrave Macmillan.
- Martini, S. (2000). *Periodismo, noticia y noticiabilidad*. Buenos Aires: Norma.
- Matthes, J., y Kohring, M. (2008). The Content Analysis of Media Frames: Toward Improving Reliability and Validity. *Journal of Communication*, 58(2), 258–279. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2008.00384.x>
- Morresi, S., y Vicente, M. (2019). El ocaso del macrismo. Entre liberalismo y neoliberalismo. *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/liberalismo-cambiemos-kircherismo-macri-neoliberalismo/>
- Pan, Z., y Kosicki, G. (1993). Framing analysis: An approach to news discourse. *Political Communication*, 10(1), 55–75. DOI: <https://doi.org/10.1080/10584609.1993.9962963>
- Silverstone, R. (2004). ¿Por qué estudiar los medios? Buenos Aires: Amorrortu.
- Vommaro, G. (2017). La centroderecha y el “cambio cultural” argentino. *Nueva Sociedad*, 270.
- Triguboff, M. (2020). Introducción. En M. Triguboff (Ed.), *Estado y políticas públicas en la Argentina de Cambiemos*. Ediciones Imago Mundi.
- Zunino, E. (2015). La cobertura mediática del “conflicto campo-gobierno” de 2008 en la prensa gráfica argentina. Un estudio comparativo de las agendas informativas sobre la Resolución N° 125/08 de los diarios Clarín, La Nación y Página/12 [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas]. Universidad Nacional de Quilmes.



## **/PARTE 1.**

MACRISMO Y POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

## 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 aplicación 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 último, 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 cableadoras, 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 TIC<sup>1</sup> —, y la entrega de terminales de computación en colegios mediante el programa Conectar Igualdad.

---

**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.

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 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 desapro- bación 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 —sintomáticamente— 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 te-

lecomunicaciones, 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 licenciatarios 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 licenciatarios 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 per-

mite 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 Clarín 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 autopercibirse 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.

---

**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.

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 —Clarín—<sup>2</sup>. 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 Magnosto, 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)<sup>3</sup>, y la regulación del precio minorista del servicio de banda ancha fija en localidades donde la fusión 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 com-

petencia". 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 proteger 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 monopólico 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
<b>Cablevisión</b>	3386000	2180200	0	19600	0
<b>Telecom</b>		1844000	5500000	3909470	14014000
<b>Nextel</b>					766650
<b>Subtotal Cablevisión + Telecom + Nextel</b>	3386000	4024200	5500000	3929070	3929070
<b>Telefónica</b>	0	1880000	4400000	4137200	16365470
<b>Claro</b>	0	48800	4000000	286930	17715000
<b>DirectTV</b>	2651700	0	0	0	0
<b>Telecentro</b>	569600	390000	0	200000	0

Fuente: elaboración propia con datos de la exAFSCA, ENACOM, Grupo Clarín, 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 fueron 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 estatus 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 anticoncentración 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 informa-

ción 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"<sup>4</sup>, 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 reco-

---

**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>

braron 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 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, financiarizado, 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 timbreos 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/>
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) del Sistema Intera-

americano de Derechos Humanos (2004). Informe anual de la Relatoría 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. EP-TIC, 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.

## CAPÍTULO 2

### LA CONVERGENCIA EN EL GOBIERNO DE MACRI: UNA MIRADA LIMITADA

Por Ana Bizberge

#### 1. INTRODUCCIÓN

Con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia, la retórica de la convergencia cobró centralidad como directriz de su política pública de comunicación. Sin embargo, se trató de una concepción limitada tanto por el modo de abordaje de los desafíos tecnológicos, de los actores y servicios alcanzados, así como por los “desvíos” respecto de los planteos dominantes de organismos internacionales que el Gobierno afirmaba seguir.

Con el discurso de la convergencia, entre 2015 y 2019, se impulsaron una serie de modificaciones a las normativas vigentes a través de distintos DNU, decretos y resoluciones, que fueron centrales para desestimar las previsiones sobre concentración de la propiedad y fomento a la diversidad y pluralidad de contenidos. Una de las áreas claves en las que se realizó la re-regulación (Mestman y Mastriani, 1996) convergente fue en el ámbito de las redes físicas, especialmente TV paga y, en menor medida, en el espectro (Bizberge, 2020).

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, centrando las intervenciones sobre actores tradicionales (de medios y telecomunicaciones), lo que excluyó a los jugadores de Internet. Además, el Gobierno justificó sus decisiones a partir de los consensos sobre la convergencia alcanzados por organismos internacionales de sesgo técnico y económico, de cuyos principios se distanciaba una y otra vez en los hechos como resultado de marchas y contramarchas para responder a los intereses de los grandes actores del sistema de comunicaciones.

El rol del Estado se redujo a la administración de sus demandas sin que existiera una planificación ni un soporte de gestión pública acorde a la magnitud de los cambios impulsados (De Charras, Lozano y Baladrón, 2020, p. 22). Así, primó

una noción de convergencia que fortaleció al status quo, excluyendo un abordaje integral del fenómeno que tuviera en cuenta la convergencia periférica (Monje, 2020, p. 30), entendida como el reconocimiento e intervención activo del Estado sobre las asimetrías de poder existentes para “nivelar la cancha” del gran entramado de actores que forman parte del mapa de las comunicaciones de Argentina. Así, este artículo propone una discusión sobre la noción de convergencia para las políticas de comunicación desplegadas durante el gobierno de Macri.

## **2. CATEGORÍAS DE CONVERGENCIA SEGÚN ORGANISMOS INTERNACIONALES**

En trabajos previos hemos discutido en profundidad la noción de convergencia digital y su impacto para las políticas públicas (Bizberge, 2017 y 2020). Aquí retomamos sintéticamente algunos de los principales aspectos que nos servirán para analizar las intervenciones del gobierno de Macri.

La convergencia digital, que plantea la reunión de los mundos audiovisual y de telecomunicaciones gracias a Internet, desafía las conceptualizaciones sobre políticas de comunicación que rigieron durante el siglo XX y obliga a ampliar el objeto de estudio para abarcar no solo a los medios de comunicación tradicionales, sino también a empresas de telecomunicaciones y a las que proveen servicios a través de Internet (Becerra, 2012). El nuevo paradigma se caracteriza por el predominio de criterios económicos y tecnológicos que orientan el interés público, y por la cuantificación (políticas basadas en evidencia) y despolitización del proceso de elaboración e implementación de políticas públicas (Van Cuildenburg y McQuail, 2003; Napoli, 2008; Iosifidis, 2011).

En este contexto, se advierte una mirada economista dominante (ver Bizberge, 2020), impulsada por organismos como OCDE (2008) y Banco Mundial-UIT (2011), que demanda el establecimiento de las mismas reglas para servicios semejantes, independientemente de la tecnología usada. Se postula que, en la medida en que van desapareciendo las barreras tecnológicas que históricamente separaban a las industrias, el régimen de regulación “vertical” (por servicio y/o tecnología) entra en crisis y se proclama el pasaje hacia regulaciones “horizontales”. Una de las consecuencias radica en que la preocupación de política regulatoria se desplaza desde el interés por el establecimiento de límites a la concentración de la propiedad hacia la convergencia como criterio que guía a las políticas que, como dijimos, pone el acento en el desarrollo económico por sobre valores socioculturales.

Bajo esta lógica, distintos organismos internacionales (OCDE, 2008; Banco Mundial-UIT, 2011) proponen una serie de categorías claves sobre las cuales se debería centrar la progresiva flexibilización normativa para alcanzar el desarrollo económico y promover la competencia, que redundaría en beneficios para el usuario. Estas categorías son: el régimen de licencias, de interconexión, la asignación y gestión del espectro, la numeración, el concepto de servicio universal y algunos incluyen también a la neutralidad de red y asignación de numeración. De todas ellas, mencionaremos las primeras cuatro sobre las que existe mayor consenso internacional y, en especial, indagaremos sobre las primeras tres (licencias, interconexión y espectro), que han sido centrales en las intervenciones del gobierno de Macri.

En relación con el régimen de licencias, en el plano internacional, la mirada economicista dominante (ver Bizberge, 2020) consagra una tendencia hacia la reducción de obligaciones que deben cumplir los prestadores. En materia de gestión de espectro, el pasaje del modo de administración tradicional, que involucra la locación de espectro para usos específicos, hacia un régimen de mercado, más flexible y abierto. Respecto de la interconexión se promueve la compartición de infraestructura y desagregación de la red local, en tanto el concepto de servicio universal evoluciona de la telefonía fija hacia la banda ancha (Bizberge, 2020).

Otro de los aspectos de debate involucra a las agencias regulatorias. Se suele consagrar la convergencia institucional bajo el supuesto de que permite responder mejor a un ambiente en el que la distinción basada en servicios y plataformas de red resulta borrosa (Iosifidis, 2011). Además se postula su preeminencia a partir de la premisa económica que sostiene que este modelo evita la duplicación de funciones y de costos de regulación, así como también se argumenta que, debido a la interdependencia del contenido y la distribución, los reguladores convergentes tendrían menos chances de cooptación (política o económica) y contribuirían a prevenir la aprobación de decisiones inconsistentes que atravesaran a los sectores (Irion y Radu, 2013, p. 40). A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) promueve la convergencia del regulador y su independencia como un requisito para los países que quieran ingresar en ella (Califano y Bizberge, 2019). No obstante, distintos investigadores (Noam, 2008; Irion y Radu, 2013) dan cuenta de la inexistencia de un vínculo directo entre la agencia convergente y la efectividad regulatoria, y el punto de coincidencia entre organismos internacionales de sesgo económico/técnico (OCDE, UIT, OMC) y de promoción de derechos (UNESCO, OEA) se centra en el criterio de independencia del regulador, sea o no unificado (Bizberge, 2020).

A continuación analizaremos las políticas de comunicación del gobierno de Macri a la luz de estas categorías, comenzando por las modificaciones llevadas adelante en el plano institucional.

### **3. EL REGULADOR ¿CONVERGENTE?: ENACOM**

El gobierno de Macri se caracterizó por cambios frecuentes en la estructura de gestión con competencias sobre el área de comunicación. Esas modificaciones demostraron que lo que primó en la lógica institucional fue la sujeción al Poder Ejecutivo, en contravención con las recomendaciones internacionales apuntadas previamente que la gestión debía seguir.

Una de las primeras medidas de Macri fue introducir cambios a la Ley de Ministerios (DNU 13/2015), por la cual se crea el Ministerio de Comunicaciones para absorber las competencias relativas al área de comunicación del extinto Ministerio de Planificación. Menos de dos años después, este será disuelto a través del DNU 513/2017 y sus funciones transferidas al Ministerio de Modernización que, a su vez, luego fue eliminado (DNU 801/2018) y sus funciones absorbidas por Jefatura de Gabinete de Ministros, siendo transformado en Secretaría.

El Ministerio de Comunicaciones recibió las acciones del Correo y de la empresa satelital ARSAT (a cargo de la infraestructura de la TV digital y de la Red Federal de Fibra Óptica —REFEFO—), así como se hizo cargo del Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T), organismo creado en 2009 con la función de asesorar en el proceso de implementación de la Televisión Digital Abierta (TDA), que también enfrentó sucesivos cambios de dependencia institucional a lo largo del gobierno: del Ministerio de Comunicaciones pasó al Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (Decreto 257/2017) y de ahí, al ENACOM (Decreto 173/2019).

Inicialmente, además de ARSAT y el Consejo Asesor, también habían quedado bajo la órbita del Ministerio de Comunicaciones la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la Autoridad Federal de Tecnologías de Información y Comunicación (AFTIC), en primera instancia intervenidos (Decreto 236/2015), aduciendo su politización y duplicación de funciones. Luego estos fueron reemplazados por el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), creado a través del DNU 267/2015, con el que se unifican ambas estructuras a partir de consideraciones sobre necesidad de adecuarse a los imperativos de la convergencia tecnológica, de redes y servicios y la evolución de los sectores.

Siguiendo a Baptista (2012) hemos señalado que las etapas “necesarias” para

la regulación de la convergencia incluyen, en primer lugar, a la reforma legislativa, luego al establecimiento de un regulador independiente y, por último, la convergencia institucional (la organización de las instituciones regulatorias). En este sentido, el primer paso para regular un entorno convergente es una reforma legislativa dentro de la cual se defina la autoridad regulatoria y sus alcances, y no al revés como aconteció en el caso argentino (Califano y Bizberge, 2019).

El DNU 267 atribuyó a la nueva autoridad unificada una serie de beneficios —en línea con los criterios internacionales de UIT y OCDE aludidos antes— como simplificación de procedimientos, evitar duplicidad de funciones, eficiencia de recursos y eficacia en la toma de decisiones, que redundaría en seguridad jurídica para los actores del sector, así como para atraer nuevas inversiones.

Pero la estructura de ENACOM planteaba fuertes limitaciones en materia de independencia política, que difícilmente puede garantizar la seguridad jurídica proclamada, en la medida que las decisiones quedan sujetas a la discrecionalidad del Gobierno sin contrapeso institucional <sup>5</sup>.

Por un lado, la sujeción al Poder Ejecutivo se fue incrementando al pasar del Ministerio de Comunicaciones, al Ministerio de Modernización y, finalmente, quedar en la órbita de Jefatura de Gabinete de Ministros. Por otro lado, la composición del organismo evidenció una sobrerrepresentación del Poder Ejecutivo, ya que cuenta con cinco de los siete miembros del directorio.

Estos aspectos marcan distancia respecto de los estándares internacionales, tanto desde la perspectiva de mercado como del derecho a la comunicación, que proclaman la independencia de los reguladores, como base para la discusión sobre la necesidad o no de un regulador convergente (Bizberge, 2020). Asimismo, en el plano nacional, se distancia del fallo de la Corte Suprema de Justicia de 2013 en relación con la Ley SCA, que estableció que el regulador debe ser un órgano técnico e independiente, protegido contra las interferencias del Gobierno y otros grupos de presión (Califano y Bizberge, 2019).

Además de la creación de ENACOM, otro cambio en el diseño institucional que trajo el DNU 267/2015 se refiere a los Consejos Federales del audiovisual y de las TIC, que también fueron unificados en nombre de la convergencia. En agosto de 2016, mediante el Decreto 916/2016, se creó el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO), primero en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones y luego

---

**5.** Fontanals, G. (15 de febrero de 2016). Panorama de Argentina y los fuertes cambios en comunicaciones. El mensajero diario. Última consulta el 27 de junio de 2021. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_XXXIX\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2012\\_Clovis\\_Baptista.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIX_curso_derecho_internacional_2012_Clovis_Baptista.pdf)

en el de Modernización, pero dejó de tener la capacidad de nombrar y remover integrantes en el directorio del regulador y de los medios públicos, así como de tomar decisiones sobre el Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación (FOMECA) —fondo creado por la Ley SCA para promover proyectos especiales de comunicación comunitaria— (ver Capítulo 3 de este libro). Además, su creación implicó la pérdida del espacio de participación e incidencia en la formulación de políticas para los medios sin fines de lucro al reducirse de tres a uno la cantidad de representantes de este tipo de medios (Segura et al., 2018). También se redujeron en la misma proporción la representación sindical y la representación universitaria.

Estos cambios en el diseño institucional se complementan con otros que serán abordados más adelante en torno a la Agenda Digital Argentina. A continuación se analizan los cambios promovidos sobre el sector de telecomunicaciones, prestando especial atención al régimen de licencias, acceso e interconexión y espectro.

## **4. SECTOR DE TELECOMUNICACIONES Y TIC**

### **4.1. LICENCIAS: CLASIFICACIÓN DE SERVICIOS**

Pese a la retórica de la convergencia, la división entre contenidos y redes planteada por la Ley SCA y Argentina Digital, que consagran distintos criterios para el acceso a las licencias y prestación de servicios, mantuvo una continuidad durante la gestión de Macri.

El DNU 267/2015 eliminó a la TV por cable de la regulación audiovisual y pasó a definirla como servicio TIC, sujeto para su funcionamiento a las reglas establecidas para la Licencia Única Argentina Digital. En cambio, se mantiene a la TV satelital dentro del marco audiovisual. Esta medida supuso un beneficio directo para el Grupo Clarín al eximirlo de tener que cumplir con las reglas de concentración que planteaba la Ley SCA, sobre las que se centró el largo proceso de judicialización de la normativa que el grupo mantuvo durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (CFK).

En este sentido es posible afirmar que el DNU 267 presenta un enfoque estrecho de la convergencia, limitado a un tipo de tecnología, servicio y actor, lo que va en contra del criterio de neutralidad tecnológica y de la lógica de regulaciones horizontales promovidas a nivel internacional.

Luego de la sanción del DNU, el Gobierno aprobó el Plan Nacional para el Desarrollo de Condiciones de Competitividad y Calidad de los Servicios de Comunicaciones Móviles (Decreto 798/2016). Allí se estableció que el entonces flamante

Ministerio de Comunicaciones debía, entre otras cosas, actualizar los reglamentos de licencias, de interconexión y espectro, tomando a su cargo la función que la Ley Argentina Digital había previsto para la extinta AFTIC, tras haber derogado los reglamentos correspondientes al Decreto 764/2000, que marcó el proceso de liberalización de las telecomunicaciones en el país.

El 28 de diciembre de 2017, se publicó en el Boletín Oficial el Reglamento de Licencias de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Resolución 697/2017) elaborado por el Ministerio de Modernización. En línea con lo mencionado más arriba respecto de los criterios internacionales dominantes que apuntan a la progresiva flexibilización de obligaciones de los prestadores para las licencias, este reglamento establece el criterio de registro y simple comunicación al regulador para la prestación de servicios TIC. Además postula que la licencia, sujeta al pago de un arancel (no se indica si es por única vez o su periodicidad), no tendrá límite de tiempo y permite la prestación de servicio fijo, móvil, alámbrico o inalámbrico, con infraestructura propia o de terceros, en todo el territorio nacional. Asimismo determina que el acceso a las licencias es independiente de la existencia y asignación de los medios requeridos para la prestación del servicio (por ejemplo, espectro o numeración) cuya solicitud se gestiona en forma separada a la autoridad de aplicación. El reglamento permite, entre otros aspectos, la transferencia de licencias en los mismos términos que prevé el DNU267, es decir, que si la autoridad de aplicación no se pronuncia, se da por hecho.

Otro de los cambios significativos que introdujo el DNU 267 y posteriormente el Decreto 1340/2016, con impacto en la convergencia de actores y servicios, fue postergar la posibilidad de que las telefónicas ingresen al sector audiovisual. La Ley Argentina Digital contemplaba esto (excepto para la TV satelital), pero los decretos mencionados modifican la normativa al plantear un ingreso escalonado, aplazando el inicio de la “competencia”. Primero, el DNU 267 definió que los prestadores de telefonía fija y móvil podrían empezar a brindar servicios audiovisuales entre 2018 y 2019. Luego, con el Decreto 1340/2016 se estableció una fecha más precisa —1 de enero de 2018— y se determinaron zonas (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) para iniciar la competencia con las telefónicas, mientras que en el resto de las localidades, las fechas serían definidas por la autoridad de aplicación (ENACOM), en función de las condiciones de competencia del mercado, con una consideración especial en las localidades con menos de 80 mil habitantes en las que el servicio solo sea prestado por cooperativas y PyMES.

Mediante la Resolución 5641/2017 de ENACOM, se estableció que la fecha del

1 de enero de 2018 también regiría en aquellas localidades en las que, independientemente de la cantidad de habitantes, hubiera al menos un operador y poseyera a nivel nacional más de 700 mil suscriptores. En la misma normativa se prorrogó hasta el 1 de enero de 2019 el plazo en el que las telefónicas podrían prestar servicios audiovisuales (por vínculo físico o radioeléctrico) en las localidades con menos de 80 mil habitantes, así como en aquellas que cuenten con más de esta cantidad de habitantes pero donde el servicio solo fuera prestado por cooperativas y PyMES. Así como se establece que hasta esa misma fecha no podrán efectuar una oferta integrada de servicios (triple play).

#### 4.2. ACCESO, INTERCONEXIÓN Y COMPETENCIA

El DNU 267/2015 también tuvo un primer impacto sobre los criterios de acceso, interconexión y competencia definidos en la Ley Argentina Digital que, progresivamente, fueron delineándose mediante otros instrumentos.

El DNU derogó el artículo de la Ley 27.078 que definía al acceso y uso de redes de telecomunicaciones como servicio público en competencia, así como la previsión de establecer tarifas reguladas para los servicios TIC enmarcados en esta clasificación. A su vez, eliminó aquellas disposiciones que permitían al regulador (AFTIC) garantizar la competencia en el sector y la promoción de operadores más pequeños, como el establecimiento de zonas de promoción para evitar que los prestadores con poder significativo de mercado puedan brindar servicio por determinado tiempo, el resguardo de las redes comunitarias y el establecimiento de incentivos para el despliegue de infraestructura regional (Califano, 2017).

Cabe recordar que la Ley Argentina Digital no fue reglamentada durante el gobierno de Cristina Fernández y quedaron sin establecer los detalles sobre las condiciones de interconexión, compartición de infraestructura, precisiones sobre la definición de operadores con poder significativo de mercado, reglas de regulación asimétrica, entre otras cuestiones. Sobre algunos de estos aspectos avanzó el macrismo otorgando beneficios a los grandes actores consolidados en el mercado, en detrimento de generar verdaderas condiciones de competencia y la participación de actores más pequeños.

Con el Decreto 1340/2016 se precisaron los principios que debían seguirse sobre interconexión. En materia de redes móviles, se estableció que los precios de interconexión se determinarían en base a los promedios de precios regionales de América Latina. Además, con el presunto objetivo de incentivar la competencia y el ingreso de nuevos operadores (principalmente Clarín como nuevo operador móvil), ENACOM establecería tarifas asimétricas de interconexión para los ope-

radores móviles por tres años —con posibilidad de prórroga por 18 meses—, con precios de referencia por el mismo periodo, pero luego el regulador dejaría de ejercer esta potestad, quedando como un asunto entre privados. De este modo, primero se protegería al nuevo entrante frente a las telefónicas históricas pero pronto se adoptaría la lógica del libre mercado, sin la presencia del Estado.

También se definió que durante tres años se pondría a disposición el servicio de itineraria nacional (roaming) para los operadores en aquellas zonas que no tuvieran cobertura con red propia (los plazos no se aplicarían cuando los servicios fueran prestados por cooperativas y PyMES).

En relación con las redes fijas, el Decreto 1340/2016 fijó un periodo de protección de 15 años para las redes NGN (next generation networks) de última milla de banda ancha. Esta decisión, si bien ha sido una práctica recurrente en la región como en Europa bajo el argumento de promover inversiones (ver Bizberge, 2020), contradice el principio de desagregación de red local y arquitectura de red a abierta planteado en la Ley Argentina Digital, así como también se distancia de las tendencias normativas internacionales promovidas por organismos como OCDE, que proclama la construcción de redes de arquitectura abierta y la compartición de infraestructura para promover la competencia.

Por otra parte, el 18 de mayo de 2018 se aprobó el Reglamento General de Interconexión y Acceso (Resolución 286/2018), que concibe las redes desde la perspectiva de libre mercado. Establece que los términos, condiciones y precios del acceso e interconexión entre prestadores son de negociación libre pero que la autoridad de aplicación (ENACOM) debe aprobar y publicar la oferta de referencia y puede intervenir si las partes no llegan a un acuerdo. Respecto de las definiciones de mercados relevantes y prestadores con poder significativo (PSM) de mercado, el regulador debía realizar el análisis de los mercados para determinar las obligaciones de los operadores de este tipo. En la práctica esta previsión solo se aplicó con motivo del análisis de la fusión Cablevisión-Telecom en la que, como explicó Martín Becerra en el Capítulo 1 de este libro, el ENACOM adoptó un criterio muy particular: consideró prestador dominante a aquel que detentara más del 80% del mercado de abonados en el servicio de Internet fija. La venia de la fusión vino de la mano de una serie de medidas de regulación asimétrica<sup>6</sup> ya conocidas y previstas por el Grupo.

---

**6.** Compartición de infraestructura con terceros, regulación de precio minorista de banda ancha en aquellas localidades en las que supera el 80% de abonados, ceder clientes de este servicio, plazos para brindar ofertas de cuádruple play, y devolución de espectro.

### 4.3. ESPECTRO

Durante el gobierno de Macri se promovió un criterio de uso flexible del espectro y se incrementó la concentración de este recurso en manos de los grandes operadores existentes. Si bien se proclamaba la adopción de medidas (como las ya mencionadas sobre acceso e interconexión para redes fijas y móviles o el Reglamento de Operadores Móviles Virtuales – Resolución 38/2016) para fomentar la competencia, en la práctica, se limitó a generar las condiciones para el desembarco de Clarín en el sector, a través de Cablevisión, y a ampliar la cantidad de espectro disponible para los demás prestadores consolidados (Claro y Movistar). Aunque al término de la gestión ENACOM informaba la entrega de 66 licencias para operadores virtuales (ENACOM, 2019), el ingreso de nuevos actores como PyMES o cooperativas no se concretó.

El Decreto 1340/2016 introdujo criterios para un uso más flexible del espectro en línea con la mirada económica dominante promovida por organismos internacionales apuntada en la sección 2 del artículo. Por un lado, la normativa estableció la reatribución de frecuencias de espectro (refarming) “con compensación económica y uso compartido” y, por el otro, el decreto marca los primeros pasos con miras a revertir la reserva de frecuencias de uso preferencial para ARSAT<sup>7</sup> (lo que se concreta hacia el fin del gobierno con el DNU 58/2019), al determinar que ENACOM debía llamar a concurso para la asignación de nuevas bandas de frecuencias para la prestación de servicios de comunicaciones móviles. Esto último se concretó solo parcialmente, como veremos más adelante.

El Decreto 1340/2016 resultó clave para que Clarín, a través de Cablevisión, pudiera utilizar para servicios móviles las frecuencias en las bandas de 2,5 Ghz y de 900 Mhz –atribuidas a otros servicios– que obtuvo por medio de la compra de Nextel y otras cinco empresas (Trixco SA, Skyonline Argentina, Netixen SA, Infotel SA y Callbi SA).

Como parte de la reglamentación del Decreto 1340, el Ministerio de Comunicaciones emitió el “Reglamento por el que se establece el Procedimiento de Refarming con Compensación Económica y Uso Compartido de Frecuencias” (Resolución 171/2017). Con esta medida, amplió el límite de acumulación de espectro

---

**7.** Luego de la subasta de espectro para 3G y 4G de 2014, en que quedó vacante la porción que estaba prevista para un nuevo entrante, por medio de la Ley de Desarrollo de la Industria Satelital (Ley 27.208) de noviembre de 2015, hacia el fin del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se reservó a ARSAT, con carácter preferencial, 130 Mhz divididos en las bandas 1700-2100 Mhz, en la banda de 700 Mhz y en las porciones de 1850-1910 y 1930-1990 Mhz.

que podía tener un operador por localidad o área de explotación de 60 a 140 Mhz, lo cual benefició a los tres operadores móviles existentes en el mercado (Claro, Personal y Movistar). Además, atribuyó al servicio de comunicaciones móviles distintas bandas que estaban asignadas a servicios fijos inalámbricos, localización, monitoreo y de datos, entre otros, como las bandas de 450 a 470 Mhz (para conectividad rural), los segmentos de la banda de 698 a 960 MHz, la banda de 2300 a 2400 MHz y la banda de 2500 a 2690 MHz.

Luego, ENACOM dispuso que la banda de 2500 a 2690 MHz fuera atribuida para servicios de comunicaciones móviles avanzadas (SCMA), a través de las cuales es posible brindar 4G (Resolución 1034-E/2017). Menos de un mes después aprobó el proyecto de refarming de Nextel (Cablevisión) para la prestación de servicios SCMA en las frecuencias 905 a 915 MHz y 950 a 960 MHz, así como en 2550 MHz a 2560 MHz y 2670 MHz a 2680 (Resolución 1299-E/2017). De este modo, el Grupo Clarín, a través de Cablevisión, consiguió hacerse de frecuencias para el despliegue de 4G, sin necesidad de haber participado del proceso de licitación de 2014, lo que fue muy resistido por la competencia. El ENACOM, además de exigir una compensación económica por el cambio de atribución de espectro —menor al monto base de la licitación de 2014—, obligó a la compañía a devolver espectro en las distintas localidades en las que supera el límite permitido por la regulación.

Del proceso de llamado a concurso para servicios móviles que preveía el Decreto 1340/2016, se concretó el de la banda de 2,5 Ghz (aquellas frecuencias que devolvió Cablevisión como resultado de la compra de empresas y el proceso de refarming), que fue asignada a los operadores existentes (Movistar, Personal y Claro).

Como corolario, la fusión Cablevisión, primero con Nextel y luego con Telecom, no solo redujo la cantidad de operadores móviles en el mercado, sino que agudizó la concentración de espectro. Cabe recordar que una de las condiciones impuestas por la CNDC para aprobar la fusión fue la devolución del excedente de espectro sobre el cap de 140 Mhz —unos 80 Mhz—, que quedarían a disposición para futuras licitaciones. Pero concluyó el mandato de Macri sin que se produjera este proceso así como tampoco se concretara la adjudicación de las frecuencias de ARSAT, que el Gobierno pretendía entregar a los operadores existentes.

A continuación se abordarán las transformaciones introducidas por el macrismo en el sector audiovisual en el contexto de la convergencia digital.

## 5. SECTOR AUDIOVISUAL

### 5.1. TV POR CABLE DEJA DE SER SERVICIO AUDIOVISUAL

Los cambios introducidos por el DNU 267 a la Ley SCA en nombre de la convergencia, impactaron no solo en el plano institucional, sino en materia de concentración mediática (ver Capítulo 1 de este libro), con un afán “restaurador” (Becerra, 2016) a la situación previa a 2009, incluso agudizada.

Esto generó advertencias por parte de organismos internacionales como la Relatoría de Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la ONU, así como repudio de organizaciones de la sociedad civil y la academia que, incluso, presentaron sus preocupaciones ante la CIDH. Allí, los representantes del Estado aseguraron que el DNU era una medida provisoria y se comprometieron a discutir un nuevo marco normativo en el Congreso, la “ley convergente”, para lo cual el DNU 267/2015 había previsto la creación de una “comisión redactora” (volveremos luego).

En materia de convergencia, como dijimos, el DNU tuvo una mirada parcial, centrada en un tipo de servicio y tecnología al cambiar las condiciones solo para una parte de los actores de la TV paga, profundizando asimetrías entre grandes y pequeños actores, pero también entre los grandes jugadores. El cambio en la clasificación de servicios para la TV por cable tuvo un impacto en las condiciones de concentración para los actores de este tipo de servicios y efectos sobre las reglas must carry. Sin embargo, se mantuvo a la TV satelital dentro del marco audiovisual, que establece que el licenciatario de este tipo de servicio puede acceder a una única licencia que, a su vez, es incompatible con los demás tipos de licencias de radio y TV.

Esta modificación —sumada a otras decisiones complementarias— tuvo efectos orientados a beneficiar de modo distinto a los dos actores más importantes del mercado de TV paga en el país: Cablevisión y DirecTV.

La reclasificación de la TV por cable como servicio TIC resultó una concesión especial para el Grupo Clarín sobre aquellos aspectos de la ley que había mantenido judicializados. Dado que la Ley Argentina Digital no contempla límites a la concentración, establece licencias nacionales en vez de locales y no regula contenidos, el DNU eximió a Cablevisión de cumplir con el tope máximo del 35% de abonados y el límite de 24 licencias en todo el país, así como con las cuotas de producción nacional, local e independiente y de cumplir con las obligaciones de transporte gratuito de las señales de aire (must carry). No obstante, esto último

luego fue restablecido mediante el Reglamento General de Servicios de Radiodifusión por Suscripción Mediante Vínculo Físico y/o Radioeléctrico, sobre lo que volveremos luego.

En el caso de DirecTV obtuvo una habilitación precaria y experimental para brindar acceso a Internet (Resolución 380/2016 del Ministerio de Comunicaciones), lo cual entraba en contradicción con el DNU 267/2015 que impedía a los prestadores de este tipo de servicios ser titulares de servicios TIC. Esta situación fue saldada un año después con el Decreto 1340/2016 (artículo 6), que permitió la prestación de ambos y mantener la titularidad de licencias TIC y servicios audiovisuales para quienes a la fecha de la sanción del DNU estaban operando los dos servicios, o sea, DirecTV (Baladrón y Rossi, 2020, p. 129).

Como se mencionó antes, las reglas must carry que establecía la Ley SCA para TV paga fueron modificadas erráticamente, primero por el DNU 267/2015 que las eliminó para la TV por cable, y luego, repuestas como obligación para todos los prestadores del mercado mediante el Reglamento General de Servicios de Radiodifusión por Suscripción Mediante Vínculo Físico y/o Radioeléctrico (Resolución ENACOM 1394/2016).

#### 5.1.1. OBLIGACIONES MUST CARRY EN TV PAGA

Si la obligación de must carry en la Ley SCA tenía que ver con la promoción de condiciones de acceso planteada desde una perspectiva de derechos, el macrismo actuó sobre esta previsión como reacción a las demandas sobre la reposición de estos criterios, pero dándole su “toque” al adaptarlo a las exigencias del mercado. El “reglamento” determinó que los operadores de TV paga debían garantizar obligaciones de must carry gratuito de las señales públicas, de TV abierta (las señales comerciales viejas y las distintas surgidas en el marco de la implementación de la TV Digital) en su respectiva zona de cobertura y de señales de programación informativa federal además de los contenidos informativos nacionales e internacionales. Sin embargo, las condiciones de transporte de señales de TV abierta fueron sufriendo modificaciones a la luz de las exigencias del principal actor de la TV por cable, Cablevisión, para atenuar sus efectos.

La Resolución de ENACOM 5160/2017 estableció que la obligación en la TV por cable pasaría a regirse por un acuerdo entre privados, evitando la intervención estatal para garantizar condiciones de acceso y competencia entre actores del mercado de TV.

En tanto para las empresas de TV satelital —como DirecTV— las exigencias fueron mayores. En 2018, en el marco de las discusiones en torno al proyecto del

Ejecutivo de “ley corta” (será abordado luego) que planteaba, entre otras cosas, habilitar a las empresas telefónicas a brindar TV satelital, el ENACOM emitió una resolución sobre las reglas must carry para prestadores de TV vía satélite.

Estableció que este tipo de prestadores tenían que transportar las señales públicas (igual que el cable), así como también incluir el 20% de las señales de producción nacional del abono básico, o al menos 22 señales nacionales y cuatro señales de TV abierta cuya área de cobertura no coincida con el enlace ascendente del prestador de TV satelital, y que respondan a criterios de pluralismo informativo y cultural; producción local; producción independiente; carácter regional; arraigo y trayectoria en la localidad servida; y porcentaje de participación de capital local en el paquete accionario.

## 5.2. EL DESMANTELAMIENTO TDA

Los efectos de la intervención del macrismo en el sector audiovisual también se plasmaron en el proceso de digitalización de la TV abierta, conocido como TDA, iniciado en el gobierno de CFK con la adopción del estándar japonés ISDB-T en agosto de 2009 (ver Bizberge, 2010; Krakowiak, 2017).

Tras la asunción de Macri, la decisión fue la de paralizar las obras y reducir la inversión para el despliegue y operación del sistema y se suspendió la continuidad del plan de entrega de equipamiento gratuito<sup>8</sup>, recurriendo a argumentos de corte exclusivamente económicos: la TDA “no tuvo un plan de negocios sólido” (Presidencia de la Nación, 2016). Además se desarticuló todo el área de contenidos bajo la gestión de Hernán Lombardi, entonces titular del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, a través del despido de 180 trabajadores y trabajadoras del Centro de Investigación Aplicada en Recursos Audiovisuales (CIARA), que contemplaba los distintos programas de contenidos y producción de señales.

Durante la gestión de Macri ingresaron nuevos actores a la TDA sin participar de concursos, privilegiando a las señales comerciales, con un criterio centralizado en la Ciudad de Buenos Aires. ENACOM avaló el ingreso de actores cuyas presentaciones habían sido rechazadas por la AFSCA en los concursos de 2015, por ejemplo Perfil (Fontevicchia). A su vez se sumó a la grilla la señal del diario La Nación, que no había participado de los concursos de 2015, entre otros.

El privilegio del sector comercial también se vio plasmado en las decisiones en

---

**8.** Krakowiak, F. (4 de marzo de 2018). La Televisión Digital Abierta, a la deriva. Letra P. Última consulta el 27 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2018-3-4-12-28-0-la-television-digital-abierta-a-la-deriva>

torno al dividendo digital, el espectro que sería liberado en la banda de VHF luego del apagón analógico. A fines de 2016, ENACOM emitió una resolución (Resolución 10090 - E/2016) que estableció que los titulares de licencias de TV analógica del AMBA mantendrían su canal de 6 Mhz en la banda VHF luego del apagón analógico para “satisfacer y desarrollar requerimientos de nuevas tecnologías de radiodifusión”. La decisión resultó de interés porque, a diferencia de lo ocurrido con la banda de 700 Mhz en UHF, consensuada internacionalmente para ser utilizada para servicios de telecomunicaciones, en este caso, se mantendrían las bandas liberadas para el servicio de radiodifusión. Pero, como contrapartida, la decisión convalidaba el statu quo de los radiodifusores comerciales existentes que operan en la Ciudad de Buenos Aires<sup>9</sup>, aunque hubieran ingresado nuevos actores, como ya mencionamos.

Por último, en relación con el apagón analógico, inicialmente previsto en 2019, el gobierno de Macri decidió postergarlo para el 31 de agosto de 2021 (Decreto 173/2019). Al cierre de la escritura de este capítulo, pese a la inminencia de la fecha, el gobierno de Alberto Fernández aún no se había manifestado al respecto. Teniendo en cuenta el contexto de pandemia global por COVID-19 es probable que se prorrogue la fecha.

### 5.3. LOS PROYECTOS QUE NO FUERON: NI LEY “CONVERGENTE” NI LEY “CORTA”. PROPUESTAS ALTERNATIVAS

Las transformaciones normativas analizadas hasta acá se llevaron a cabo bajo la premisa de que serían cambios provisorios hasta que se enviara al Congreso un ante-proyecto de “ley convergente” que, incluso, fue un compromiso asumido ante la CIDH.

El DNU 267/2015 creó en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones (luego transferido a la cartera de Modernización), la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación, que se constituyó el 1 de marzo de 2016 (Resolución 9/2016).

La labor de esta Comisión fue exigua y con escasos resultados: un documento de “17 principios” generales que guiarían la redacción del anteproyecto. El trabajo de la Comisión se limitó a realizar eventos públicos con expertos y actores del sector y habilitar el uso de herramientas digitales como Twitter para recibir

---

<sup>9</sup>. Observacom (23 de enero de 2017). Argentina asigna dividendo digital de VHF a televisoras en la Ciudad de Buenos Aires. Última consulta el 21 de junio de 2021. Disponible en: [http://www.observacom.org/argentina-asigna-dividendo-digital-de-vhf-a-televisoras-en-la-ciudad-de-buenos-aires/#post\\_content](http://www.observacom.org/argentina-asigna-dividendo-digital-de-vhf-a-televisoras-en-la-ciudad-de-buenos-aires/#post_content)

comentarios (para un estudio en profundidad, ver Badenes y Lozano, 2020; y Rivero y Zanotti, 2017).

Frente a las dificultades para arribar a una propuesta que convenciera al Gobierno y las crecientes presiones de las telefónicas —principalmente Telefónica,<sup>10</sup> aunque no fue la única— para ingresar en el segmento audiovisual a través de la TV satelital, el Ministerio de Modernización propuso acotar el debate sobre el marco normativo mediante el Proyecto de Ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia TICs o “ley corta”, denominación con la que popularizó la iniciativa el propio ministro Andrés Ibarra.

La propuesta del Ejecutivo contribuía a consolidar la concentración entre los actores del statu quo agrandando aún más las asimetrías entre los grandes y pequeños actores. La iniciativa, presentada en la Comisión de Sistemas, Medios y Libertad de Expresión del Senado, se centró en cuatro aspectos: posibilidad de que las empresas telefónicas pudieran brindar servicios de TV satelital de acuerdo con el cronograma que elabore el Poder Ejecutivo, estableciendo una prohibición de oferta de servicios conjuntos hasta el 1 de enero de 2019 en zonas con menos de 80 mil habitantes (luego ampliada a 2020 en las ciudades ya habilitadas por el Decreto 1340/2016 y para 2022 en aquellas con más de 100 mil habitantes); la obligación de que tanto los operadores de servicios TIC como los prestadores de servicios públicos y cooperativas, permitan el acceso a su infraestructura pasiva en condiciones no discriminatorias; la liberación del espectro reservado a ARSAT; y relajación de las reglas sobre la comercialización de contenidos y señales. El proyecto obtuvo media sanción en el Senado, pero no logró avanzar en la Cámara de Diputados.

Frente al proyecto oficialista que, en cualquiera de sus versiones (“ley corta” o documento de principios) consideraba que la convergencia se circunscribía a un problema de infraestructura y de grandes actores tradicionales (permitir a las telefónicas ingresar en el sector audiovisual pero sin alcanzar a los actores de Internet), desde la oposición surgieron distintas iniciativas que plantearon o bien un abordaje más amplio de la convergencia, o se centraron en un aspecto de la convergencia, el de la regulación de servicios audiovisuales en Internet. En este sentido, cabe mencionar el anteproyecto de Comunicaciones Convergentes del Partido Socialista. El anteproyecto contemplaba tanto la regulación audiovisual (TV abierta, paga, radio AM y FM y servicios audiovisuales prestados a través de

---

**10.** Telefónica amenazó con denunciar ante el CIADI al Estado e incluso el presidente de la compañía, José María Álvarez Pallete, viajó desde España para reunirse con Macri.

Internet por parte de actores nacionales y globales) como la de telecomunicaciones (telefonía fija, móvil y conectividad). Proponía aspectos novedosos (por ejemplo, cuotas de catálogo y gravámenes por volumen de facturación para todos los prestadores, incluidos los de Internet) y recuperaba distintos principios y previsiones sobre tipo de prestadores, régimen de concentración, contenidos e institucionalidad planteados en la Ley SCA, entre otros aspectos, adecuándolos a un entorno de convergencia digital.

En este período también hubo iniciativas que apuntaron a la regulación de servicios audiovisuales en Internet presentadas por el Frente para la Victoria-Frente de Todos: “ley corta de contenidos” del senador Alfredo Luenzo (proyecto de ley 709/2019) y el proyecto encabezado por el diputado Pablo Carro (6275-D-2018); además estuvo la iniciativa del diputado del PRO Daniel Lipovetzky (5396-D-2019). Los primeros dos se centraron, de modo distinto, en el fomento y acceso a la producción de contenidos, en tanto el último, exclusivamente, en la tributación de las plataformas globales (no necesariamente audiovisuales) al fondo de fomento del cine.

Ninguno de los proyectos mencionados superó el debate en comisiones durante la gestión de Macri. La regulación de los servicios audiovisuales en Internet permanece como tema de debate abierto. Como ya dijimos el gobierno de Macri no lo abordó específicamente. En cambio, su mirada se limitó a intervenir sobre los servicios digitales de modo general (incluidos los audiovisuales) a través de la Ley de Reforma Tributaria 27.430 de 2017, que extendió el pago del IVA del 21% a los proveedores de este tipo, consagrando una perspectiva recaudatoria para las arcas generales, sin contemplar aportes especiales para el sector. Esta mirada que privilegia los aspectos tributarios es la que predomina en América Latina, en sintonía con la agenda promovida por la CEPAL (2019).

## **6. INTERNET**

Además de los debates sobre la regulación de servicios audiovisuales en Internet, también hubo discusiones sobre el rol de los intermediarios de Internet. Pero tampoco prosperaron.

El proyecto conjunto del senador del PRO Federico Pinedo con la entonces senadora del Frente para la Victoria, Liliana Fellner, tuvo recorrido parlamentario entre 2016 y 2018. La iniciativa recogía principios consagrados por organizaciones de la sociedad civil (Principios de Manila) y estándares interamericanos. Sin embargo, el artículo 7 se alejaba de ellos al postular la autorregulación de platafor-

mas, permitiendo a los intermediarios bloquear, remover, suspender o inhabilitar perfiles y cuentas de usuarios. Si bien eso generó advertencias de los entonces relatores para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas, David Kaye, y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Edison Lanza, de modo general, el proyecto gozaba de amplio apoyo tanto de estos organismos internacionales como de organizaciones de derechos digitales de alcance nacional, regional y global, y proveedores de Internet grandes y pequeños.

La iniciativa obtuvo media sanción en el Senado pero no logró avanzar en la Cámara Baja presa del lobby de la industria del copyright (que reclamaban por los derechos de autor en Internet), de las empresas periodísticas y asociaciones de radio y TV comerciales (que se manifestaban en contra del proyecto argumentando las asimetrías económicas por el uso de contenidos periodísticos por parte de las empresas de Internet) y de las plataformas globales<sup>11</sup>.

#### 6.1. MODERNIZAR EL ESTADO PARA EL S.XXI: LA AGENDA DIGITAL ARGENTINA

Más allá de los debates parlamentarios, la retórica del gobierno de Macri de la convergencia vino acompañada desde el inicio de la gestión con el planteo de la Agenda Digital, que formó parte de los discursos públicos del entonces presidente, así como del ministro (luego secretario) de Modernización y vicejefe de Gabinete, Andrés Ibarra, aún antes de que fuera estructurada y formalizada en un plan claro.

La Agenda surgió como resultado ad-hoc, para dar un halo de planificación integral a lo que, en realidad, fueron acciones espasmódicas en base a modificaciones de aspectos centrales de las políticas del gobierno previo, junto al anuncio de planes cuya existencia, en algunos casos, solo puede ser rastreada en notas de prensa y presentaciones oficiales, pero no se encuentran plasmados en actos administrativos (decreto o resolución).

En marzo de 2016, el Gobierno anuncia el Plan de Modernización del Estado (Decreto 434/16), cuya implementación quedaba a cargo del Ministerio de Modernización, bajo la supervisión de Jefatura de Gabinete de Ministros.

Como ya hemos discutido, las modificaciones más sustantivas para el sistema de comunicaciones se dieron previamente al plan, mediante el DNU 267/2015 (junto a otros decretos y resoluciones). Pero con este plan como directriz se estructu-

---

<sup>11</sup>. Observacom (9 de noviembre de 2018). Se "cayó" el proyecto de ley sobre responsabilidad de intermediarios en Argentina. Última consulta el 27 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.observacom.org/se-cayo-el-proyecto-de-ley-sobre-responsabilidad-de-intermediarios-en-argentina/>

raron distintas acciones tendientes, entre otras cosas, a retomar aquellos aspectos exitosos de la política de conectividad desarrollada por el gobierno de CFK, presentándolo como algo novedoso. Por ejemplo, en mayo de 2016 se presentó el Plan Federal de Internet —del que no existe acto administrativo de creación— que buscaba ampliar la conectividad en el país utilizando la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) administrada por ARSAT. Es decir, este plan se montaba sobre lo realizado por CFK a través del Plan Argentina Conectada.

Tras dos años de gobierno, y luego de mencionarlo en distintos eventos sin que se supiera de modo cierto en qué consistía, llegó la Agenda Digital Argentina (Decreto 996/2018), con una visión orientada principalmente por criterios económicos y una estructura de gobierno centralizada en el Poder Ejecutivo (en particular, en la cartera de Modernización). A su vez se evidenciaba la discrecionalidad en la elaboración de planes con escaso respaldo administrativo, ya que no se advierten registros públicos de las prioridades fijadas para el plan de 2019 —el primero luego de la presentación de la Agenda—, solo conocidas a través de la participación de funcionarios en eventos.

La Agenda planteaba cinco grandes ejes estratégicos: Marco Normativo; Infraestructura; Educación e Inclusión Digital; Economía Digital (uso de tecnología para productividad y competitividad), y Gobierno Digital (transformación intragobierno para servir al ciudadano).

Siguiendo lo que mencionábamos antes sobre la lógica que busca su racionalidad integral “ex post” a las acciones de gobierno, cabe señalar en relación al eje de marco normativo, que surge en forma posterior a los cambios implementados vía DNU 267 y a los magros resultados la Comisión Redactora y el fracaso de las discusiones sobre la “ley corta”.

Por su parte, en relación al eje de infraestructura, en octubre de 2018 Macri presentó el Plan Nacional de Conectividad y Telecomunicaciones —del que no fue posible encontrar acto administrativo—, que contemplaba el despliegue de conectividad 4G y la baja de tarifas de Internet mayorista comercializada por ARSAT. Sin embargo la Agenda que lo contenía, en la que debería definirse la estructura de gobierno para delinearlo, llegó un mes más tarde.

## **7. LECTURAS FINALES**

El enfoque de la convergencia durante el gobierno de Mauricio Macri fue limitado. La convergencia se asentó en el plano discursivo, pero no se trasladó en la implementación de políticas.

Frente a la noción de convergencia tecnológica que supone que se desdibujen las fronteras entre los sectores audiovisual, de telecomunicaciones y de Internet, las iniciativas oficiales mantuvieron la separación entre estas industrias y abordaron de forma muy limitada los desafíos tecnológicos en cada una.

Los cambios normativos sobre el sector audiovisual en el caso argentino siguieron anclados en los actores tradicionales, en todo caso, intentando ampliar el alcance hacia las empresas de telecomunicaciones, contemplando a los actores del mundo de Internet solo desde la perspectiva tributaria y por fuera de la regulación sectorial del audiovisual o de comunicaciones de modo más amplio.

Ni las modificaciones a las leyes vigentes, ni la propuesta de “ley corta”, ni el documento de principios para la elaboración del proyecto de “ley convergente” avanzaban sobre definiciones que alcanzaran dentro del mismo mercado a las plataformas de Internet.

Además, como dijimos, se trató de una “convergencia sesgada”, con foco especial en ciertos servicios (TV paga principalmente, pero también Internet fija y móviles), incluso tecnología (TV cable) y actores, para intervenir sobre infraestructura y estructura de mercado de comunicaciones, lo que va en contra del criterio de neutralidad tecnológica y de la lógica de regulaciones horizontales promovidas a nivel internacional. Esta mirada limitada se plasmó tanto en las modificaciones por DNU 267 y decretos y resoluciones posteriores como en los proyectos del oficialismo, aun cuando no hayan prosperado.

La mirada que privilegiaba a los grandes actores tradicionales del mercado se advirtió tanto en las intervenciones sobre telecomunicaciones y TIC (condiciones de acceso, uso e interconexión de la infraestructura física y de espectro), como en el sector audiovisual, no solo en el mercado de TV paga, sino también en la TDA, donde su desmantelamiento se combinó con el ingreso de grandes actores comerciales, algunos provenientes del mundo gráfico, sin participar de concursos y con un criterio centralizado en la Ciudad de Buenos Aires.

Otro aspecto a destacar es que el Gobierno retomó la agenda promovida por los organismos internacionales de sesgo técnico y económico, que representan a los intereses de los actores de telecomunicaciones en torno a las áreas para alcanzar la convergencia, pero para beneficiar especialmente (aunque no en forma exclusiva) al principal grupo de medios del país, el Grupo Clarín.

A su vez, las constantes referencias a estos organismos fueron tan frecuentes como las veces que el Gobierno se distanciaba de ellos en la práctica frente a la necesidad de responder a los intereses de los grandes actores del sistema de comunicaciones

desde una estructura institucional centrada en las decisiones del Poder Ejecutivo. Por último, como se mencionó, la mayor parte de las normativas nacionales aludieron en sus consideraciones a recomendaciones y prácticas internacionales de organismos con preocupaciones económicas y técnicas. Las agendas de derechos desaparecieron de las fundamentaciones de la toma de decisiones o eran aludidas como “efecto secundario” de lo primero.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Badenes, D., y Lozano, L. (2020). La Comisión Redactora de la ley de comunicaciones convergentes: principios difusos y ficciones de participación. En D. Loreti et al. (Eds.), *Futuro por pasado: regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri*. Buenos Aires: IEALC.
- Baladrón, M., y Rossi, D. (2020). Política satelital aperturista y un rumbo incierto para ARSAT. En D. Loreti et al. (Eds.), *Futuro por pasado: regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri*. Buenos Aires: IEALC.
- Banco Mundial y UIT (2011). *Telecommunications regulation handbook*. Washington, Estados Unidos: Banco Mundial, InfoDev, UIT.
- Baptista, C. (2012). Políticas, legislación y reglamentación de las telecomunicaciones en la era de la hiperconectividad. XXXIX Curso de Derecho Internacional. Washington: OEA. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_xxxix\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2012\\_clovis\\_baptista.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xxxix_curso_derecho_internacional_2012_clovis_baptista.pdf)
- Becerra, M. (2013). Redes y medios: la resurrección de la política. En Secretaría de Cultura de la Nación (Comp.), *En la ruta digital: cultura, convergencia tecnológica y acceso* (pp. 71-85). Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Nación.
- Becerra, M. (14 de enero de 2016). Restauración. QUIPU. Políticas y Tecnologías de comunicación. Disponible en: <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/>
- Bizberge, A. (2020). *Convergencia digital y políticas de comunicación en Argentina, Brasil y México (2000-2017)*. Argentina: El Colectivo. Disponible en: <https://editorialelcolectivo.com/producto/convergencia-digital-y-politicas-de-comunicacion-en-argentina-brasil-y-mexico-2000-2017/>
- Bizberge, A. (2017). Los desafíos de la convergencia digital para las políticas de comunicación. En C. Arrueta y C. Labate (Eds.), *Comunicación online. Redes sociales, nuevas audiencias y actuaciones políticas: desafíos académicos y pro-*

fesionales (pp. 19-38). San Salvador de Jujuy: EDIUNJu.

- Bizberge, A. (2010). *Televisión Digital Terrestre. ¿Cambio de estatuto de la radiodifusión?* Buenos Aires: Prometeo.
- Califano, B., y Bizberge, A. (2019). *Reguladores de medios en la Argentina (1990-2018). De las agencias sectoriales a la autoridad convergentes.* *Question*, 1(64).
- Califano, B. (2017). *En nombre de la convergencia: cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina.* *Estudos em Comunicação*, 24, 1-25. Disponible en: <http://ojs.labcom-ifp.ubi.pt/index.php/ec/article/view/64/57>
- CEPAL (2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf)
- De Charras, D., Lozano, L., y Baladrón, M. (2020). *Introducción. Cuatro años de precarización institucional, concentración y regresividad.* En D. Loreti et al. (Eds.), *Futuro por pasado: regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri.* Buenos Aires: IEALC.
- ENACOM (2019). *2015-2019. Gestión ENACOM.* Buenos Aires: ENACOM, Secretaría de Modernización, Presidencia de la Nación.
- Iosifidis, P. (2011). *Global Media and Communication policy.* Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.
- Irion, K., y Radu, R. (2013). *Independent media regulators: Condition sine qua non for freedom of expression?* En W. Schulz, P. Valcke y K. Irion (Eds.), *The independence of the Media and Its Regulatory Agencies. Shedding New Light on Formal and Actual Independence Against the National Context.* Bristol, Gran Bretaña; Chicago, Estados Unidos: Intellect.
- Krakowiak, F. (2017). *Políticas de comunicación y regulación tecnológica. El proceso de elección del estándar técnico para la Televisión Digital Terrestre en Argentina [Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales].* Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.
- Mestman, M., y Mastrini, G. (1996). *¿Desregulación o re-regulación?: de la derrota de las políticas a las políticas de la derrota.* *CIC. Cuadernos De Información y Comunicación*, 2(81). Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/view/CIYC9696110081A>
- Monje, D. (2020). *Círculos excéntricos. Notas sobre desigualdad info-comunicacional en Argentina 2020.* En D. Monje et al. (Coords.), *Otras plataformas:*

tramas de una convergencia periférica en sectores populares, comunitarios, cooperativos y alternativos. Córdoba: Lago Editora. Disponible en: <https://proyec-toecanet.files.wordpress.com/2021/02/otras-plataformas-2021.pdf>

- Napoli, P. (2008). Paradoxes of media policy analysis: implications for public interest media regulation. McGannon Center Working Paper Series, paper 17. Disponible en: [http://fordham.bepress.com/mcgannon\\_working\\_papers/17](http://fordham.bepress.com/mcgannon_working_papers/17)
- OCDE (17 y 18 de junio de 2008). OECD Policy Guidance on Convergence and Next Generation Networks. OECD Ministerial Meeting on the Future of Internet Economy, Corea del Sur. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/broadband/40869934.pdf>
- Presidencia de la Nación (2016). El Estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en: [http://www.sigen.gob.ar/pdfs/el\\_estado\\_del\\_estado.pdf](http://www.sigen.gob.ar/pdfs/el_estado_del_estado.pdf)
- 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). Disponible en: <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/6362/5275>
- Segura, S. et al. (2018). Los públicos de medios comunitarios, populares y alternativos en América Latina. El caso argentino. Commons. Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital, 7(1), 5-45. Cádiz: Universidad de Cádiz. Disponible en: <https://revistas.uca.es/index.php/cayp/article/view/4245/4026>
- Van Cuildenburg, J., y McQuail, D. (2003). Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207. Londres: Sage.

## CAPÍTULO 3

### POLÍTICAS PARA LOS MEDIOS COMUNITARIOS E INDÍGENAS DURANTE EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS

Por Alejandro Linares y Denise Altieri

#### 1. INTRODUCCIÓN

El debate alrededor de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) tuvo a los medios comunitarios e indígenas como protagonistas. Participaron activamente en los foros y convocatorias para realizar aportes al proyecto (Segura, 2018; Doyle, 2016). La norma sancionada en 2009 reconoció legalmente ambas modalidades de comunicación, reservó un porcentaje del espectro radioeléctrico para sus emisoras y estableció un mecanismo de fomento inédito, con recursos garantizados, para estas experiencias. La puesta en marcha de la ley supuso entonces la posibilidad de mejorar las condiciones para su desarrollo.

En efecto, las investigaciones más abarcadoras dieron cuenta de la multiplicación federal de emisoras comunitarias e indígenas a partir del debate y la posterior sanción de la LSCA y del aporte que significó para estos medios la puesta en marcha del Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA) (Segura y otras/os, 2018; RICCAP, 2019).

Las modificaciones que realizó el macrismo a la LSCA con el Decreto de Necesidad y Urgencia 267, a poco de iniciado su mandato, no lesionaron los artículos directamente vinculados al reconocimiento legal y al fomento de los medios comunitarios e indígenas (ver Capítulo 1). Sin embargo, el ascenso de Cambiemos al Ejecutivo Nacional planteaba interrogantes sobre las formas que asumiría la implementación de ese apartado de la normativa y sobre las características que tendría su vinculación con ese subsector. Las dudas crecieron en julio de 2016 cuando la comisión encargada de la redacción de un nuevo proyecto de ley sobre el audiovisual y las telecomunicaciones presentó 17 principios guías. Entre ellos, el último punto dejaba ver una mirada paternalista y acotada sobre los medios comunitarios. Se los vinculaba con “poblaciones con singularidad cultural, social o en representación de colectivos diversos, poblaciones distantes o de difícil acceso”. También se deslizaba un sesgo restrictivo en torno al fomento: “Se incentivarán mecanismos de financiación para los medios de

zonas rurales, de zonas de frontera y de los pueblos originarios”. Finalmente, el FOMECA tuvo continuidad durante el gobierno de Cambiemos, aunque se constató la ralentización del proceso, la subejecución del presupuesto y la burocratización del funcionamiento, que desincentivó la participación en el mismo (Segura y otras/os, 2021; Kejval, Guichandut y Maffullo, 2020).

A partir de estas constataciones, este trabajo indaga en los factores que intervinieron en la implementación de esta iniciativa estatal y permiten explicar las características que la definieron en el periodo. Se intenta reconocer las fallas en la aplicación de una política pública en el marco de un cambio de gobierno y del recambio del directorio en la autoridad de aplicación.

## **2. LOS MEDIOS COMUNITARIOS E INDÍGENAS: POLÍTICAS Y MAPA DEL SECTOR**

El artículo reconoce las características particulares que asumió la implementación del Fondo de Fomento Concursable, conocido como FOMECA, entendido como la principal política pública hacia el sector de medios comunitarios e indígenas durante el periodo de gobierno de Cambiemos. Para esto, se reconstruyeron las condiciones en que desarrolló este programa el organismo responsable, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), y el vínculo que estableció con las redes representativas de las emisoras.

Se analizó la bibliografía específica y notas periodísticas, y se realizaron seis entrevistas (tres a integrantes de las redes del sector, una a un trabajador de la Defensoría del Público, otra a una trabajadora del ENACOM y otra a un funcionario encargado del programa analizado). A partir del cruce de estas metodologías e informaciones, se reconstruyó el proceso de implementación del FOMECA entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, con eje en la actividad de la autoridad de aplicación y su relación con las redes del sector.

Si bien la LSCA aborda a los medios comunitarios y a los medios indígenas bajo distintas definiciones y reconocimientos legales, este trabajo se concentra en ambos grupos pues son indicados como los beneficiarios directos del FOMECA, política pública que constituye la aplicación del artículo 97 de esa norma <sup>12</sup>. Según la norma, el 10% de lo recaudado en concepto de gravámenes a los titulares de servicios de comunicación audiovisual debía destinarse “para proyectos

---

**12.** Este trabajo tampoco desconoce la discusión teórica en torno a las diferencias entre los medios comunitarios, también identificados como populares y alternativos, y aquellas experiencias de comunicación impulsadas por pueblos originarios, también reconocidas bajo la definición de comunicación con identidad.

especiales de comunicación y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los pueblos originarios, con especial atención a la colaboración en los proyectos de digitalización”.

Este trabajo reconoce a los medios comunitarios tal como fueron definidos por la Ley 26.522. Esto es, como actores privados con función social, con participación de la comunidad y gestionados por organizaciones sin fines de lucro. Además, se los concibe como medios no gubernamentales que no pueden ser considerados servicios con cobertura limitada.

La diferenciación de las emisoras de pueblos indígenas respecto a los privados sin fines de lucro fue una demanda surgida de los mismos representantes de las comunidades (Doyle, 2016). La norma reconoce a los pueblos originarios como sujetos de derecho público no estatal. De allí deriva la posibilidad de recibir autorizaciones directas y a demanda, sin la necesidad de concursar por licencias (artículo 37). A partir de la sanción de la LSCA, la tendencia fue asignar como titulares de las autorizaciones a comunidades con personería jurídica y reconocidas por el Registro Nacional de Comunidades Indígenas del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) (Doyle, 2016).

Desde su primer año de implementación, el FOMECA incluyó la convocatoria a concursos anuales para distintas líneas de acción (se agregaron nuevas líneas con el correr de los años) por montos totales estipulados, con la constitución de jurados específicos y criterios de desembolso y rendición de cuentas preestablecidos. Para los medios de pueblos originarios, el programa subsidia 95% de los proyectos elegidos, y para las organizaciones sin fines de lucro aporta el 90%. Lo restante debe surgir de fondos propios de las emisoras. En el inicio fue la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) quien se encargó de este programa, y a partir de su disolución en 2015 (DNU 267) fue el ENACOM.

Hasta la aparición del FOMECA en 2013 no había existido en el país una política sistemática y respaldada legalmente que apunte al fomento del sector de los medios comunitarios e indígenas. Además, el instrumento garantizaba la asignación anual de recursos específicos. Por lo tanto, se trataba de una herramienta inédita que daba sus primeros pasos y no contaba con un modelo ya probado desde donde construirse.

Por el contrario, hasta la sanción de la Ley 26.053 en 2005, la actividad audiovisual sin fines de lucro estaba vedada por ley. Además, hasta la sanción de la LSCA fueron escasos los reconocimientos y apoyos que tuvo el sector desde las

autoridades regulatorias. La marginación y la desigualdad en el trato (cuando no la persecución) caracterizaron el vínculo del Estado nacional con los medios comunitarios e indígenas hasta 2009 (Linares y otras, 2016).

### 3. CAMBIEMOS, MEDIOS COMUNITARIOS Y ESTADO

Dos relevamientos recientes comprobaron el crecimiento del sector de medios comunitarios e indígenas desde 2008, en coincidencia con el inicio de los debates en torno a la ley audiovisual (Segura y otras/os, 2021; RICCAP, 2019). Allí se destaca la expansión federal, la dominancia de las emisoras FM y la existencia de este tipo de medios en localidades con pocos habitantes o en zonas rurales. Según el estudio de la Red Interuniversitaria de Comunicación Comunitaria, Alternativa y Popular (RICCAP), casi el 60% (58,9%) transmite en poblaciones con menos de 100.000 habitantes y 41,5% de las experiencias consultadas llega a poblaciones rurales (2019) <sup>13</sup>. Además, ambos estudios resaltan la incidencia positiva que tuvieron las políticas públicas de legalización y fomento desde 2009 para impulsar la aparición de nuevas experiencias y para favorecer el sostenimiento de las existentes. En efecto, el periodo 2008-2015 mostró un notable crecimiento en la cantidad de medios del sector que iniciaron emisiones. En esa etapa surgieron 126 proyectos audiovisuales comunitarios (61% del total relevado en octubre de 2018), un número muy superior a las 14 experiencias nacidas entre 2016 y 2018 (Segura y otros, 2021) <sup>14</sup>.

Para 2019 el proceso de legalización abierto por la sanción de la LSCA se caracterizaba por estar incompleto, desarrollarse de manera intermitente y mantenerse dependiente de un informe técnico sobre el estado de las frecuencias que nunca se realizó (Segura y otras/os, 2021). Desde la constitución del ENACOM en 2016, se entregaron 102 licencias de radio FM a emisoras sin fines de lucro. De estas, 25 fueron para emisoras comunitarias. Los llamados a concurso por frecuencias para el sector no lucrativo se paralizaron en 2015.

---

**13.** Para ser incluidos en la encuesta, los medios debían cumplir al menos dos de estos criterios: autopercepción como medio comunitario, popular, alternativo, cooperativo, indígena o de pueblo originario; autopercepción como proyecto sin fines de lucro; tener personería jurídica sin fines de lucro o de pueblo originario, o haber decidido no gestionar persona jurídica; pertenecer a una red de medios del sector.

**14.** En este relevamiento no se incluyen emisoras indígenas. Según datos de la Dirección de Capacitación y Promoción de la Defensoría del Público, que desde su surgimiento en 2012 tuvo un activo rol en la asistencia a los medios indígenas y comunitarios, hay 83 comunidades indígenas autorizadas para emitir. De ellas, al menos 38 han realizado transmisiones alguna vez. El organismo calculaba que a mediados de 2020 alrededor de 30 organizaciones mantenían sus transmisiones.

Pero desde 2018 se aceleraron las adjudicaciones por los concursos simplificados en provincias donde no existían zonas de conflicto y por la regularización de reconocimientos de 2006 y de Permisos Precarios y Provisorios de 1989 en zonas de conflicto. Esta última iniciativa de regularización se realizó sin el plan técnico de frecuencias y no incluyó especificaciones de potencia para las señales. Sobre un total de 166 licencias otorgadas hasta octubre de 2019 por medio de este proceso, 12 fueron para emisoras reconocidas como comunitarias, según la definición de la ley audiovisual.

Con estas características, en la etapa se produjo un aumento en la cantidad de licencias entregadas en relación al periodo kirchnerista luego de la sanción de la LSCA, cuando se contabilizaron 68 licencias a proyectos no lucrativos, 8 autorizaciones para televisoras y 56 autorizaciones para medios indígenas (Segura y otros, 2021). Finalmente, todas las adjudicaciones realizadas por concursos tradicionales para el sector comunitario correspondieron a convocatorias iniciadas en 2014. Sobre la cantidad de licencias asignadas en el periodo, desde la Coordinadora Nacional de Televisoras Alternativas (CONTA) reivindicaban la persistencia de las emisoras en el reclamo:

De ninguna manera fue una concesión de la gestión de Silvana Giudici. Eso fue una pelea que el sector comunitario mantuvo durante esos cuatro años y se venía dando durante los 30 años anteriores. Producto de esas peleas se conquistaron esas licencias, y también hay que decir que vienen con un retraso enorme y son un derecho nuevamente conquistado <sup>15</sup>.

Ante el cambio de gobierno nacional en 2015, las organizaciones de medios comunitarios nunca dejaron de reclamar la continuidad del FOMECA, junto a otras demandas como la legalización sin exclusiones para ocupar el porcentaje de espectro asignado por ley. Lo hicieron por vías formales y buscaron espacios de diálogo con las autoridades, pero también incluyeron manifestaciones y actos públicos.

El Decreto 267 de diciembre de 2015 puso en alerta a las redes, que decidieron constituir el Espacio Interredes como instrumento para peticionar en forma conjunta y concertada ante el Estado nacional. Allí se reunieron el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO), la representación argentina de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-Argentina), la Red Nacional de Medios

---

**15.** Entrevista a Natalia Vinelli, representante de CONTA. Silvana Giudici asumió la presidencia del ENACOM en junio de 2018. Hasta ese momento se desempeñaba como una de las directoras del organismo.

Alternativos (RNMA), la Coordinadora Nacional de Televisoras Alternativas (CONTA), la Red Colmena, la Asociación de Revistas Culturales e Independientes de Argentina (ARECIA) y la Red de Productoras Audiovisuales Comunitarias (Red PAC). Las tres redes consultadas (FARCO, AMARC Argentina y CONTA) coincidieron en señalar que la relación con ENACOM fue tensa, lo que las llevó a mantenerse en estado de alerta permanente. En este punto, la marca de inicio del macrismo en ENACOM —que se desarrolla más abajo— y las prioridades que se fijó la nueva gestión dibujaron el contorno de la relación con el sector en el futuro:

Arrancamos bajo sospecha, con operaciones. En el caso de FARCO, se nos quería encastrar con una causa judicial que no llegó a ninguna parte, quedó en los titulares de los diarios. Pero funcionó como pauta inicial de lo que veíamos que iba a ser ese gobierno. Además nos clausuraron y cerraron medios de comunicación. En la red tenemos dos radios que siguen ilegalizadas a partir de un protocolo absolutamente arbitrario que se aprobó y sigue vigente <sup>16</sup>.

El comunicador se refería a la Resolución de ENACOM 9435 de diciembre de 2016, complementada tres meses después con la Resolución 2064. Allí se estableció un protocolo de acción frente a interferencias que habilitó procedimientos sumarísimos. Fue utilizado para realizar allanamientos, decomiso de equipos y el cierre de emisoras del sector, que en los hechos tuvieron plazos más breves que los establecidos (Lamas, 2020). En efecto, en el periodo se constató el retorno de estas prácticas en perjuicio de emisoras sin fines de lucro en situación de ilegalidad producto de la inacción estatal en provincias como San Luis, Salta y Buenos Aires (Segura y otros, 2020).

En la misma línea, desde CONTA, Natalia Vinelli señalaba: “La relación fue tensa y podríamos decir de simulacro de diálogo. Te puedes sentar, conversar, hablar, pero eso no tiene efectos concretos en aquello que estás planteando que es necesario que se modifique”. Pablo Antonini, referente de FARCO, profundizaba la misma mirada: “Fue una relación signada por la desconfianza, la tensión y la claridad que teníamos que esos funcionarios expresaban un modelo contrario a nuestros proyectos, y de los del conjunto del pueblo”.

La entrega de licencias definitivas a 12 emisoras comunitarias en el marco del proceso de regularización no modificó la percepción de las redes en relación a la gestión de Cambiemos. Por el contrario, la decisión fue leída con desconfianza:

En una actitud provocadora, en el marco de entregar licencias a muchísi-

---

16. Entrevista a Pablo Antonini, representante de FARCO

mos privados, otorgan algunas licencias que son paradigmáticas dentro del sector. Es obvio que se merecían la licencia mucho tiempo antes. Haberlas dado es la forma de distanciarse de gestiones anteriores. Quizás pudo haber sido una maniobra para fragmentar al movimiento. No cambió absolutamente en nada la exigencia de una plena legalidad para todas las radios comunitarias. No acercó a los proyectos a la gestión macrista <sup>17</sup>.

La marca de origen condicionó el vínculo entre las autoridades de ENACOM y los medios comunitarios e indígenas durante toda la etapa. La desconfianza de las redes hacia esta gestión nació en el DNU 267, se profundizó con la ralentización del FOMECA y se sostuvo en la falta de respuesta adecuada a las demandas, mientras se hacían concesiones al sector comercial concentrado en un contexto de retracción económica. Además, durante el periodo se limitaron o dieron de baja programas de diferentes organismos del Estado nacional que contribuyeron a la expansión y sostenimiento de emisoras comunitarias e indígenas (Segura y otros, 2020). En ese marco, el aumento en las tarifas de los servicios públicos implicó una afectación relevante en la economía de estas experiencias audiovisuales.

Los reclamos del Espacio Interredes planteaban justamente la desigualdad en el trato hacia el sector comunitario en relación al sector comercial. En este punto, las organizaciones reivindicaban su identidad como emisoras, sus modos de producción y sus objetivos específicos. Así, insertaban sus demandas bajo el paraguas del derecho a la comunicación:

Desde Interredes elaboramos una consigna: sin medios comunitarios no hay democracia. Entendíamos que no propiciar nuestro tipo de comunicación no es solo un debate en torno al sector, tiene que ver con consagrar derechos para comunidades, territorios, organizaciones <sup>18</sup>.

#### **4. LA IMPLEMENTACIÓN DEL FOMECA. DEBILITAMIENTO Y BUROCRATIZACIÓN**

Los concursos del FOMECA se lanzaron por primera vez en 2013, más de tres años después de la sanción de la ley audiovisual. Puede notarse allí una primera demora en la implementación de la política, en la que el sector depositaba muchas expectativas. Esa primera convocatoria solo incluyó a las experiencias con algún tipo de reconocimiento legal, lo que dejó afuera a televisoras sin licencias o radios sin legalidad plena. El reclamo de las redes del sector llevó al AFSCA a

---

**17.** Entrevista a Mariano Randazzo, integrante de AMARC Argentina.

**18.** Ídem.

subsana esa falta en 2014, cuando permitió el ingreso de productoras sin fines de lucro como beneficiarias. Las televisoras del sector debieron esperar un año más para poder aplicar a las líneas de equipamiento técnico.

Hasta diciembre de 2015, cuando cambia el gobierno nacional y el directorio de la autoridad de aplicación, se habían adjudicado 1013 subsidios en sus 24 líneas cerradas (Espada, 2017). Las comunidades de los pueblos originarios recibieron 90 del total de premios entregados (Belotti, 2017). Para esto contribuyó la línea lanzada en 2014 denominada "Comunicación con identidad", dirigida exclusivamente para las organizaciones de pueblos originarios y también surgida de la demanda del sector. Según el área de capacitación de la Defensoría del Público, de las 38 comunidades indígenas que alguna vez emitieron, al menos 9 montaron sus radios con equipos obtenidos a través del FOMECA.

Según la encuesta de RICCAP (2019), en el periodo 2013-2017, 37,2% de los medios relevados accedió a fomento para la producción de contenidos radiofónicos o audiovisuales, 23% accedió a fomento para infraestructura y un 16% para gestión. El año de mayor participación fue 2015, cuando 38% de los consultados manifestó haber enviado su candidatura. En los dos años previos, 16% y 32% del universo relevado ingresó en forma creciente en la convocatoria, y en los dos años posteriores, la participación bajó a 24% en 2016 y a 16% en 2017. Los números dan cuenta de la merma en la participación y de un amplio universo que no se ha vinculado con este instrumento.

El Gobierno nacional que asumió en diciembre de 2015 tomó un conjunto de decisiones en relación a la autoridad de aplicación y al fondo de fomento que condicionó todo el proceso de implementación del FOMECA hasta 2019.

Con el Decreto 13/15 se creó el Ministerio de Comunicaciones, al que se le asignaban las competencias del AFSCA y la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación (AFTIC). Trece días más tarde el Decreto 236/15 ordenaba la intervención de ambos cuerpos y la remoción de sus directores, luego de rodear el edificio del AFSCA con policías. Finalmente, en el último día de ese año, el Decreto 267/15 creó el ENACOM, que asumía las funciones de estos dos organismos, con un directorio de siete integrantes en el que cuatro de ellos serían designados por el Ejecutivo nacional y los tres restantes debían representar a la primera, segunda y tercera minoría. Además, se establecía que los directores podían ser removidos en cualquier momento sin mediar justificación (ver más en Capítulo 1 y Capítulo 2).

La primera decisión importante sobre el fondo de fomento fue la apertura de

una auditoría a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) sobre los concursos. Así, hasta octubre de 2016 se paralizó el programa, lo que supuso la dilación en la siguiente convocatoria —para la que la entidad contaba con 132 millones de pesos asignados por Ley de Presupuesto— y en el pago de los fondos concursados y ganados en 2015. Los resultados de los concursos y los pagos correspondientes a 2016 comenzaron a concretarse en 2017.

A partir de allí inició una rueda de demoras y subejecuciones presupuestarias que debilitaron el impacto de la política. Las convocatorias de 2017 se lanzaron en febrero y abril del año siguiente. Y los llamados de 2018 tuvieron lugar en diciembre de ese año. El resultado de estas demoras encadenadas fue que para agosto de 2019 se habían adjudicado fondos correspondientes solo a los concursos de 2016 y 2017.

Los retrasos en los desembolsos afectaban la planificación y las expectativas de los beneficiarios, pero fundamentalmente hacían que los premios pierdan su valor original debido a los altos índices de inflación. Para 2016, el Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) señaló una variación del 41%, en 2017 la cifra fue del 26%, en 2018 trepó al 47% y en 2019 alcanzó el 53,8%. En toda esa etapa, se entregaron un total de 546 subsidios <sup>19</sup>. En las líneas de equipamiento e infraestructura de 2016 pudieron concursar solo las emisoras con algún reconocimiento legal (Segura y otras/os, 2021).

Al cierre de 2018 las agrupaciones de medios comunitarios reclamaron ante ENACOM que seguían sin realizarse pagos por 35 millones de pesos correspondientes a concursos de 2015, otros 58 millones de pesos por llamados de 2016 y 160 millones de pesos asignados en convocatorias de 2017 <sup>20</sup>. En una carta al organismo, las redes del sector también cuestionaron el recorte presupuestario proyectado para el fondo y para cada línea en particular, así como la merma en la cantidad de producciones financiadas y la aparición de un tercer desembolso que dilataba aún más el cobro total del subsidio.

Además, las redes señalaron que desde 2013, cuando se puso en marcha el instrumento, nunca se cumplió en otorgar la totalidad de los recursos que correspondían al fondo de fomento según los artículos 94 y 97 de la LSCA. Para

---

**19.** No se cuentan aquí los premios entregados en la Línea 1 de 2017 pues no se pudo verificar el número exacto.

**20.** Ajuste y subejecución en la ENACOM disparan la crisis de los medios alternativos. Letra P. Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2018-12-18-10-25-0-ajuste-y-subejecucion-en-la-enacom-disparan-la-crisis-de-los-medios-alternativos>. Última consulta: 25/02/2021.

comprender este reclamo, es preciso marcar las distintas etapas en la implementación de este fondo: el llamado a concursos, donde se estipula los montos totales asignados a las diferentes líneas lanzadas (que pueden apuntar a la infraestructura, la producción, la gestión, etc.); la selección de ganadores, que especifica los montos totales asignados en total, por líneas y para cada proyecto; y los desembolsos, que se realizaban en dos etapas (a la que se agregó una tercera en 2018) y exigen la rendición de cuentas de los beneficiarios. Por lo tanto, adquieren una importancia crucial las brechas temporales entre la selección de los ganadores y los pagos efectivos, particularmente en una economía inflacionaria. En este proceso, los pasos administrativos de auditoría y rendición de gastos tienen gran influencia sobre el aporte concreto que pueden hacer los fondos a las organizaciones.

En efecto, los desembolsos pueden concretarse en un ejercicio contable distinto al que involucró la convocatoria y la selección de los premiados. Y cada proyecto particular tiene sus tiempos. Esta situación hace difícil hacer un seguimiento del cumplimiento en la ejecución de los fondos disponibles para el programa en cada año. A esto se sumó la escasa transparencia que mostró la implementación de los presupuestos así como la lectura dificultosa que ofrecía la información pública disponible.

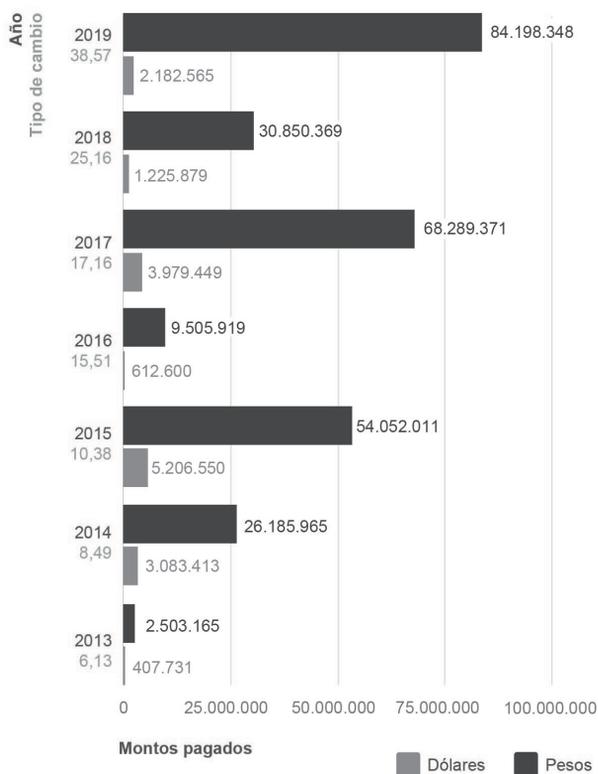
Sobre los reclamos, Martín Kunik, director nacional de Fomento y Desarrollo del ENACOM entre 2016 y 2018, aseguraba no tener muchas herramientas para dar respuesta:

Protestaban porque supuestamente no le dábamos plata de 2014 o 2015. Y me decían que eso no les alcanzaba para nada. Y sí, pero era la plata que decía la resolución. Yo no hacía magia. El derecho administrativo es así. En la administración pública cuando hay una licitación existen las redeterminaciones de precios. Pero para concursos no hay eso (...). Son recursos del Estado. Si sobra plata, no significa que lo tengo que reconcurrar. Lo puedo hacer o no. Depende de la voluntad de la persona de turno. La totalidad de plata recaudada mientras fui director nacional la puse en juego. Después está en ellos ganarse esa plata. Y lo que sobra, vuelve al Tesoro Nacional.<sup>21</sup>

---

**21.** Entrevista con Martín Kunik, director nacional de Fomento y Desarrollo del ENACOM entre mayo de 2016 y junio de 2018.

GRÁFICO 1. DESEMBOLSOS POR AÑO PARA PROYECTOS FOMECA



Fuente: Segura y otros/as (2021) y Oficina Nacional de Presupuesto.

El gráfico recupera información brindada por ENACOM en abril de 2019 <sup>22</sup>. Se destaca la irregularidad en los montos totales desembolsados por año. Además, se constata la merma en los pagos realizados entre el periodo 2013-2015 (USD 8.697.694) y el periodo 2016-2019 (USD 8.000.493). El año de mayor inversión fue 2015 y destacan las cifras exigüas en 2013, 2016 y 2018. En 2013 se produjo el inicio del programa, en 2016 tuvo lugar la auditoria de

<sup>22</sup>. Se trata de los montos pagados en cada año y no de las asignaciones realizadas en cada concurso. Las cifras fueron convertidas de pesos a dólares corrientes (de cada año) para evitar distorsiones sobre la capacidad de compra de los recursos.

SIGEN y en 2018 hubo cambios en las autoridades responsables de la Dirección de Fomento y Desarrollo de ENACOM.

## 5. DIMENSIONES EXPLICATIVAS DE UNA IMPLEMENTACIÓN DEFICIENTE

A partir de la creación del ENACOM, el área de proyectos especiales del AFS-CA, desde donde se implementaba el FOMECA, se incluye en la Dirección Nacional de Fomento y Desarrollo. Según el relato del primer responsable de ese espacio durante el periodo, Martín Kunik, la desorganización administrativa que existía en relación al programa de fomento lo obligó a detener su continuidad para realizar controles:

Cuando entramos al AFSCA, los expedientes estaban incompletos, los materiales de los medios comunitarios estaban sin etiquetar. Había una deuda de 77 millones de pesos. Lo que hice fue llamar a la SIGEN. Un montón de reglas de los concursos no se cumplían, puntos que fueron señalados por la auditoría. Eso generó un conflicto grande con las redes. Ellos pensaban que los estaba bombeando y yo quería estar dentro de las reglas. Obviamente se tardó mucho tiempo con la auditoría, como siete meses <sup>23</sup>.

Las autoridades entrantes pusieron en duda la legitimidad de los concursos celebrados, lo que generó un primer contacto conflictivo con el sector beneficiario, además de la afectación que suponía no recibir subsidios ya asignados por el Estado.

La descripción de Kunik coincide con el repaso autocrítico de Brenda Daney, trabajadora del área desde 2013, quien disiente con la necesidad de paralizar el programa:

En agosto de 2015 nos llega un pedido de vista. El área no tenía abogados y nadie nos había explicado cómo debían estar ordenados esos expedientes para una toma de vista. Fue la primera alerta sobre los errores administrativos que fuimos arrastrando con el tiempo. Los expedientes de todas las líneas de FOMECA estaban armados desprolijamente. Nadie hizo la consulta sobre el procedimiento administrativo (...). Durante el último trimestre de 2015 se aceleraron procesos del FOMECA, de una manera veloz. Eso lo vio SIGEN (...). Kunik no quería pagar hasta que no estuviese todo auditado. Ahora nos auditan todo el tiempo y no inte-

---

**23.** Entrevista con Martín Kunik. Según el relevamiento de los trabajadores del área, la deuda ascendía a 75 millones de pesos.

rrumpen ningún proceso del FOMECA. Fue voluntad política y no una exigencia procedimental <sup>24</sup>.

Además del fondo de fomento, la SIGEN auditó alrededor de 15 convenios específicos firmados por la Dirección de Proyectos Especiales de AFSCA con distintas instituciones, como universidades y organizaciones de la sociedad civil, para financiar diferentes actividades, sin concursos. Esta revisión dio lugar a una denuncia judicial contra Martín Sabbatella, extitular del AFSCA, y Andrea Conde, exdirectora del área. A partir de allí inició una campaña de mediatización de esa denuncia, en la que quedaron confundidos también los subsidios del FOMECA <sup>25</sup>.

Este escenario dio origen a un conjunto de prácticas y situaciones que tuvieron como resultado una implementación deficiente del FOMECA. Este proceso puede ordenarse en al menos tres dimensiones explicativas, donde se señalan los principales problemas que mostró la continuidad de esta política pública en el periodo 2016-2019.

### 5.1. BUROCRATIZACIÓN EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Las redes insistieron durante todo el periodo en las desproporcionadas e injustificadas observaciones y objeciones que se hacía a las emisoras en los controles administrativos (Segura y otras/os, 2021). Encontraban allí una burocratización innecesaria del proceso que dejaba ver la sospecha sobre las organizaciones y el desconocimiento del sector, al tiempo que dilataba su implementación y reducía sus beneficios <sup>26</sup>. Este mayor celo con el que comenzaron a revisarse los proyectos y las rendiciones fue una de las consecuencias del desorden administrativo heredado, que condicionó la implementación del programa y la relación con los medios del sector.

Es así porque luego de la auditoria de la SIGEN, se creó el área de rendición de cuentas. Desde este nuevo espacio, las emisoras comenzaron a recibir mayores exigencias. Las características de estas observaciones hicieron que fueran recibidas con desconfianza por los beneficiarios, quienes comenzaron a ver allí una estrategia de obstaculización más que la voluntad razonable de auditoria sobre fondos públicos (Segura y otras/os, 2020). Así se planteaba la situación, según la trabajadora del área, Brenda Daney:

Kunik arma el área de rendiciones de cuentas en la dirección y contratan

---

**24.** Entrevista a Brenda Daney, trabajadora del ENACOM desde 2013.

**25.** Entre otras observaciones, la SIGEN cuestionó la participación de Andrea Conde como jurado en todos los concursos de FOMECA.

**26.** El precio de ser medios no lucrativos. Letra P. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2018-5-16-10-18-0-el-precio-de-ser-medios-no-lucrativos>. Última visita: 23/02/2021.

alrededor de siete personas. Venían de una empresa privada y no tuvieron ningún tipo de capacitación sobre el sujeto al que nosotros fortalecíamos. Entonces empezaron a hacer las rendiciones con criterios que no estaban en los reglamentos de 2015 y empezaron a pedirle hasta el ADN a las organizaciones. Así, hay muchos elementos que se complejizaron en FOMECA y no dimos el acompañamiento adecuado para que las organizaciones puedan seguir presentándose. Los que lo hicieron, fueron los más fortalecidos. A las comunidades indígenas les soltamos la mano violentamente. Durante el macrismo solo hubo dos encuentros de delegados provinciales de AFSCA <sup>27</sup>.

Luego del cambio de autoridades en 2018, se modificó el reglamento de los concursos, pero no se incorporaron numerosas demandas que habían hecho las redes del sector, según lo dejaron plasmado en una carta que entregaron.

## 5.2. LIMITACIONES INSTITUCIONALES

En el inicio del periodo la política de despidos de la gestión entrante lesionó la capacidad del área para dar continuidad a sus tareas. En efecto, entre enero y marzo de 2016 se produjeron dos tandas de despidos en el organismo. Así, la Dirección de Proyectos Especiales, encargada de gestionar el FOMECA, pasó de 25 a 4 trabajadores. El achicamiento del área se produjo en el marco de un proceso de reorganización institucional a partir de la fusión del AFSCA y AFTIC. Así, decisiones políticas y administrativas internas significaron una afectación a la implementación de un programa con pocos años de existencia, que debía ingresar en un proceso de consolidación.

La política de contrataciones en esa dirección se volcó hacia la instancia de auditoría y no de promoción, análisis o acompañamiento de proyectos. En esa dinámica, se comenzó a constituir un nuevo equipo para el área, con integrantes provenientes de otros sectores tanto de AFSCA como AFTIC. Además, parte de las tareas se derivaron a otros espacios: el análisis de proyectos se dejó en manos de otras direcciones, lo que dilatava aún más los tiempos, bajo el argumento de mayor neutralidad e idoneidad. Este achicamiento y posterior reorganización del área pudo afectar la capacidad de incorporar conocimientos sobre el sector receptor de la política.

Con la asunción de Silvana Giudici en la presidencia del ENACOM, en junio de 2018 se nombró un nuevo responsable de la dirección encargada del FOMECA. Según las autoridades, los retrasos administrativos en relación al fondo de fomento se explicaban en este recambio institucional<sup>28</sup>. Nuevamente era un

---

**27.** Entrevista a Brenda Daney, trabajadora del ENACOM desde 2013.

movimiento interno en la gestión que impactaba negativamente en la aplicación de la política.

Una novedad en 2019, que retomó un aprendizaje del propio programa, fue que la línea dedicada a los pueblos indígenas incluyó la capacitación en el territorio para fomentar la participación. Se realizaron en Chaco, Santiago del Estero, Salta/Jujuy y El Bolsón. Esta actividad requirió la alianza entre tres organismos que la financiaron: el ENACOM, la Defensoría del Público y el INAI. El resultado de esta intervención fue que se pasó de 10 a 60 organizaciones indígenas concursantes (sobre un total de 83 organizaciones con autorizaciones para emitir), muchas de las cuales no sabían de la existencia del FOMECA. De las entrevistas realizadas surge un acuerdo en la necesidad de generar competencias en los grupos más vulnerables para el aprovechamiento de las políticas públicas.

### 5.3. DESCONOCIMIENTO DEL SECTOR COMUNITARIO E INDÍGENA

Otro elemento que hizo más complejo el proceso de los concursos fue el ingreso en 2017 del expediente electrónico para los Trámites a Distancia (TAD). Se decidió que sea el FOMECA el que inicie esa migración digital. Pero este paso supuso complicaciones para las comunidades indígenas y las organizaciones sin fines de lucro, como reseña Sebastián Janeiro, del área de Capacitación y Promoción de la Defensoría del Público:

El acompañamiento para el FOMECA aumentó exponencialmente con la implementación de la plataforma TAD por parte del ENACOM. Para las comunidades indígenas implicó mayores dificultades y obstáculos. Hubo nuevos requisitos que antes no se les pedían. Un ejemplo es contar con la clave fiscal nivel 3 (...). Gran parte de las comunidades residen en lugares con precaria o nula conectividad a Internet y muchos de sus integrantes son analfabetos digitales. Esto significaba una dificultad adicional. Ni que decir de aquellas comunidades indígenas que tienen el español como segunda lengua<sup>29</sup>.

En abril de 2018 la Defensoría envió un informe al entonces Ministerio de Modernización donde enumeraba las complicaciones prácticas evidenciadas por medios comunitarios e indígenas en sus intentos de inscripción al FOMECA a través

**28.** Ajuste y subejecución en la ENACOM disparan la crisis de los medios alternativos. Letra P. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2018-12-18-10-25-0-ajuste-y-subejecucion-en-la-ena-com-disparan-la-crisis-de-los-medios-alternativos>. Última consulta: 25/02/2021.

**29.** Entrevista con Sebastián Janeiro, trabajador del área de Capacitación y Promoción de la Defensoría del Público.

del sistema digital TAD. Allí recomendaba:

Que se adopten las medidas a su alcance para modificar o morigerar los obstáculos técnicos, procesales y burocráticos de las áreas dedicadas a tramitar las presentaciones de pueblos originarios y medios comunitarios y adoptar medidas diferenciadas que reviertan las condiciones de vulnerabilidad que les impiden ejercer su derecho a la comunicación<sup>30</sup>.

Así, se sumó un nuevo elemento que intentaba facilitar trámites pero partía de un diagnóstico equivocado sobre las capacidades de los sujetos alcanzados y sobre las condiciones en las que actuaban.

## 6. LECTURAS FINALES

El FOMECA evidenció durante el periodo 2016-2019 una creciente burocratización de los procesos, la dilación de las ejecuciones de concursos y premios, y la pérdida del poder adquisitivo de los subsidios. Esto derivó en la afectación de la planificación de las organizaciones y en el desincentivo a la participación. Finalmente, las cifras recuperadas dan cuenta de una merma en la cantidad de concursantes durante el periodo.

Así, el programa tuvo continuidad pero se vio debilitado en su incidencia, al tiempo que requirió la movilización constante de las redes del sector. Con ese marco, se construyó una relación tensa entre el ENACOM y las redes. Para estas últimas, el periodo dejó un saldo positivo en relación a su capacidad de articulación para llevar adelante estrategias de reclamo en un escenario particularmente complejo para los trabajadores de prensa, por la pérdida de puestos laborales.

Para el debilitamiento del FOMECA contribuyeron un conjunto de aspectos relacionados: la burocratización en el proceso de rendición de cuentas —que no derivó en niveles óptimos de transparencia en la información pública sobre el programa—; las limitaciones en las capacidades del organismo regulador para enfrentar la implementación federal de la política; y el desconocimiento del sector comunicacional al que intenta beneficiar el instrumento. Sin embargo, estas características fueron favorecidas por la implementación defectuosa de la política durante la etapa previa. Aquellas falencias administrativas en los primeros años de aplicación del programa condicionaron la forma que asumió en el periodo posterior.

El recorrido deja ver que para una implementación amplia, inclusiva y virtuosa de la política que permita su mejor aprovechamiento se precisan articulacio-

---

**30.** Ver nota 134/2018 de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.

nes entre actores estatales y disponer de más trabajadores para llegar al territorio. Se trata de sectores para los que se debe disponer un marco propicio y particular para su interacción con el Estado. Esto exige el reconocimiento de las características y necesidades de las organizaciones beneficiarias. La implementación de la política, en este caso, debe incluir su promoción y difusión. Así como nadie puede reclamar un derecho que no conoce, nadie puede aprovechar los beneficios de un programa de fomento si desconoce su existencia y los mecanismos para participar.

Si esta política tuvo una puesta en marcha demorada y falencias en su administración y su control en los primeros tres años de implementación, en el periodo siguiente su excesiva burocratización y auditoria, junto a la dilación de los procesos, derivaron en el debilitamiento de su incidencia y en el desincentivo para los potenciales beneficiarios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Becerra, M., Espada, A., Marino, S., Mastrini, G., y Rubini, C. (2016). Diagnóstico sobre el acceso del sector sin fines de lucro a medios audiovisuales en la Argentina. En S. Segura y C. Weckesser (Eds.), *Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos: estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015*. Córdoba: Editorial de la UNC.
- Belotti, F. (2017). *Los medios de comunicación de los pueblos originarios frente a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: experiencias, contradicciones, desafíos*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Doyle, M. (2016). *El derecho a la comunicación de los pueblos originarios. Límites y posibilidades de las reivindicaciones indígenas en relación al sistema de medios de comunicación en Argentina* [Tesis de doctorado]. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Kejval, L., Guichandut, D., y Maffullo, E. (2020). Radiografía de un retroceso. Mapeo colectivo del impacto de las políticas del macrismo en los medios comunitarios. En D. Loreti et al. (Eds.), *Futuro por pasado: regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri*. Buenos Aires: IEALC.
- Espada, A. (2017). Una oportunidad perdida. La ley y los medios sin fines de lucro. En M. Becerra y G. Mastrini (Coords.), *Medios en guerra. Balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2003-2016*. Buenos Aires: Biblos.
- Lamas, E. (2020). *Medios comunitarios en tiempos de pandemia. Nueva normalidad, otra comunicación*. Buenos Aires: FES.

- Linares, A., Segura, M. S., Hidalgo, A., Kejval, L., Longo, V., Traversaro, N., y Vinelli, N. (2016). Brechas. La desigualdad en las políticas de fomento de medios comunitarios, otros medios e industrias culturales. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, 13(25).
- RICCAP (2019). Relevamiento de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios, populares, alternativos, cooperativos y de pueblos originarios en argentina. Buenos Aires: Red Interuniversitaria de Comunicación Comunitaria, Alternativa y Popular.
- Segura, M. S. (2018). De la resistencia a la incidencia. Sociedad civil y derecho a la comunicación en Argentina. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Segura, M. S., Linares, A., Longo, V., Vinelli, N., Espada, A., Traversaro, N., e Hidalgo, A. (2021). Alternativas. Condiciones y estrategias de las radios y los canales sin fines de lucro desde la sanción de la Ley Audiovisual. Santiago del Estero: Edunse.
- Segura, M. S., Linares, A., Longo, V., Vinelli, N., Espada, A., Traversaro, N., e Hidalgo, A. (2020). Regresión y simulacro. La política macrista para las radios y televisoras no lucrativas. En D. Loreti et al. (Eds.), *Futuro por pasado: regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri*. Buenos Aires: IEALC.
- Segura, M. S., Linares, A., Espada, A., Longo, V., Hidalgo, A., Traversaro, A., y Vinelli, N. (2018). La multiplicación de los medios comunitarios, populares y alternativos en Argentina. Explicaciones, alcances y limitaciones. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 9.

## CAPÍTULO 4

### LA PUBLICIDAD OFICIAL DEL GOBIERNO DE CAMBIEMOS

Por Agustín Espada y Florencia Sosa

#### 1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza la política de distribución de publicidad oficial (PO) en los cuatro años de gobierno macrista. El objetivo que se persigue es caracterizar las decisiones tomadas tanto en materia regulatoria como en la asignación de presupuesto para los distintos medios de comunicación. Como se verá a continuación, la PO es una de las herramientas más fuertes y efectivas con las que cuentan los distintos gobiernos para moldear el sistema mediático a su gusto y antojo. En ese sentido, se torna trascendental estudiar los objetivos de la distribución y la forma de relacionarse con los medios a través de la pauta.

La PO es un tema espinoso dentro de las políticas de comunicación. Es uno de los aspectos en donde Argentina aún se debe una discusión y debate legislativo que dé luz a una regulación democrática en la materia. Más allá de algunos artículos y apartados de regulaciones existentes en materias de medios audiovisuales, de ética pública y códigos electorales, el cuerpo normativo es precario, impreciso y exiguo. Así, los gobiernos —no solo el macrista— encuentran en la PO un campo fértil para gestionar bajo discrecionalidades y discriminaciones de acuerdo a líneas editoriales, modelos de gestión o ubicación geográfica.

Este capítulo propone reconstruir el abordaje gubernamental en esta materia, tanto regulatorio como de distribución, sin perder de vista las definiciones conceptuales y la inclusión de la PO y su gestión en el marco de las buenas prácticas para la protección de la libertad de expresión.

#### 2. ¿QUÉ ES LA PUBLICIDAD OFICIAL?

Los estudios de la economía política de la comunicación permiten conocer las relaciones entre el Estado, las industrias culturales y la sociedad (Mosco, 1996). La publicidad oficial tiene dos caras que hacen a un mismo objeto de política pública de comunicación. Por una parte, implican una de las principales herra-

mientas de comunicación pública de los distintos poderes del Estado en general y de los gobiernos en particular. Por otra, su deriva económica del pago a los medios por sus espacios publicitarios la convierte en un mecanismo de financiamiento para el sector y, por ende, en una política con alta capacidad para relacionarse y moldear el sistema de medios.

La PO constituye una de las herramientas con las que el Estado cuenta para dar a conocer sus políticas, actos oficiales y servicios (Espada y Marino, 2018). Esta puede ser colocada en los medios por todos los poderes de gobierno, en todos los niveles (nacional, provincial y local) y por sus organismos dependientes. Incluye toda la publicidad de las empresas controladas por el Estado y organismos públicos autónomos, sujetos o no al régimen de contrataciones públicas (ADC, 2005). De esta forma, y en concordancia con las definiciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2012), este mecanismo debe ser utilizado en pos de defender y garantizar el interés público y el derecho a la información de los ciudadanos. Por otro lado, el manejo o administración de la pauta debe ser objeto de total transparencia y, valga la redundancia, publicidad, ya que se trata de la contratación de espacios en medios privados con dineros públicos.

La política de administración de pauta publicitaria (su planificación, su distribución y su consumo) atraviesa los intereses de diferentes actores de la sociedad. Los medios de comunicación que son beneficiados, discriminados, o ignorados económicamente; los gobiernos nacionales, provinciales y municipales que distribuyen la pauta; los partidos políticos opositores en “desventaja comunicacional”; y los ciudadanos, receptores de los mensajes que pautan los gobiernos en los medios y contribuyentes impositivos del erario público con el que se contrata esos espacios (Secchi y Pavese, 2014).

En una democracia participativa resulta imprescindible que la asignación de publicidad oficial sea transparente a toda la ciudadanía. En este sentido, la Ley de Acceso a la Información Pública 27.275 sancionada en 2016 permite a los ciudadanos conocer la manera en que sus gobernantes y representantes cumplen sus funciones y el destino que otorgan al dinero público. Este trabajo recupera los presupuestos destinados a PO en tres niveles del gobierno de Cambiemos: Nación, Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma.

Desde 2009 los montos de la PO nacional destinada a los medios de comunicación del país se encuentran en formato abierto en la página web de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En CABA, desde la Jefatura de Gobierno, la Secretaría

de Medios y la Subsecretaría de Comunicación Social exhiben en su página web un dataset sobre la pauta publicitaria desde 2011. Por su parte, en la provincia de Buenos Aires la iniciativa “provincia abierta” no habilitó los datos sobre PO para su consulta. Sin embargo, la Contaduría General bonaerense permite conocer los presupuestos destinados a publicidad oficial, aunque sin especificar los medios a los que se les asigna la pauta.

En la gestión de Cambiemos, la Jefatura de Gabinete de Ministros definió a la PO como “toda forma de comunicación, anuncio o campaña institucional de carácter oneroso, gratuito o cedido por imperio legal, efectuada a través de cualquier medio de comunicación, por los organismos enumerados en el artículo 8 de la Ley 24.156, el Banco de la Nación Argentina y sus empresas vinculadas, para difundir acciones o informaciones de interés público”<sup>31</sup>.

### **3. MARCO REGULATORIO DE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN ARGENTINA**

El principal problema que presenta la administración de la pauta estatal en Argentina es su falta de regulación con criterios claros y objetivos (Becerra, 2011 y 2015; Espada y Marino, 2018). Esto da margen a los gobiernos para hacer un uso discrecional y desigual de este recurso público. Son significativos los medios del país que presentaron denuncias ante la Justicia por asignación discriminatoria y/o retiro de PO por parte de gobiernos provinciales y municipales que abusaron de la discrecionalidad en sus gestiones (ADC, 2005). Como indica Becerra (2011), la publicidad ha sido utilizada en Argentina como herramienta de presión sobre líneas editoriales en distintas etapas y ha requerido de la intervención de la Corte Suprema de Justicia Nacional (CSJN).

Uno de los primeros antecedentes de la discusión de un marco regulatorio para la pauta estatal se da en 2004, cuando las discusiones organizadas en todo el país en el marco de la Coalición por una Radiodifusión Democrática (CRD) recuperan la agenda de debate propuesta por la CIDH (2000), que planteó el reconocimiento de derechos humanos y la libertad de expresión. Allí, el tema de la publicidad oficial se presentó como una preocupación de los actores implicados que reconocieron su posibilidad de afectar económicamente a los medios y con ello al ejercicio periodístico. El tercero de los 21

---

**31.** Definición disponible en la web oficial de la Secretaría de Comunicación Pública en el siguiente link: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/pautaoficial/preguntasfrecuentes>

puntos redactados por la CRD, al recuperar la agenda de la CIDH (2000)<sup>32</sup>, propone:

Se garantizará la independencia de los medios de comunicación. La ley deberá impedir cualquier forma de presión, ventajas o castigos a los comunicadores o empresas o instituciones prestadoras en función de sus opiniones, línea informativa o editorial, en el marco del respeto al estado de derecho democrático y los derechos humanos. También estará prohibida por la ley la asignación arbitraria o discriminatoria de publicidad oficial, créditos oficiales o prebendas. (CRD, 2004)

El marco regulatorio de la PO en Argentina tiene pocos apartados que, en su mayoría, se encuentran desperdigados por distintas leyes y normativas. Entre la jurisprudencia de la CSJN, la Ley de Ética Pública, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), el Código Electoral y el Estatuto del Periodista Profesional, pueden encontrarse los elementos que componen este marco regulatorio precario. El macrismo se encargó de sumar un ítem específico a este cuerpo: una resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros a mediados de 2016.

La principal jurisprudencia en materia de regulación está ligada a fallos de la CSJN. Los casos trabajados fueron los de la Editorial Río Negro contra el Gobierno de la Provincia de Neuquén en 2007 y los de la Editorial Perfil de 2011 y Artear S.A. en 2014 contra el Estado nacional. En todos estos fallos la CSJN exige a las autoridades competentes que se establezcan principios o criterios claros y no discriminatorios para la distribución de PO. Al mismo tiempo, destaca las consecuencias que tiene un reparto discrecional, arbitrario y discriminatorio sobre la pluralidad y diversidad del sistema de medios en particular y sobre el derecho a la libertad de expresión en general.

Dentro de lo vigente a nivel nacional, el marco normativo está compuesto por una serie de decretos, resoluciones y leyes que regulan parcialmente la distri-

---

**32.** La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH en su artículo 13 sostiene: "La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión" (CIDH, 2000).

bución de PO. En primer término se encuentra la Ley de Ética Pública que, en su artículo 42, establece que:

La publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ella, nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos.

También se encuentra el Código Electoral. En su artículo 64 impide la publicidad de actos de gobierno en las dos semanas previas a las elecciones, aunque no hace mención específica a la publicidad estatal. Por su parte, el Decreto 984/2009 establece la forma en la cual los organismos dependientes de la Administración Central deberán gestionar la publicidad de sus actos. La LSCA, a su vez, también tiene un artículo específico, el 76, donde indica que:

La autoridad de aplicación dispondrá, previa consulta al Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, los topes de PO que podrán recibir los servicios de carácter privado comercial o sin fines de lucro atendiendo las condiciones socioeconómicas, demográficas y de mercado de las diferentes localizaciones. Para la inversión publicitaria oficial el Estado deberá contemplar criterios de equidad y razonabilidad en la distribución de la misma.

Por último, el Estatuto del Periodista Profesional —Ley Nº 12.908 de 1944— establece en su artículo 64 que los distintos organismos estatales no pueden contratar servicios publicitarios en medios o servicios de difusión que no cumplan con lo dispuesto por el Estatuto. Entre otras cosas, el artículo indica que no podrán contratarse espacios en medios que “no hayan cumplido previamente las disposiciones de esta ley, la de jubilaciones y pensiones de periodistas y toda la legislación social que ampara los derechos del periodista profesional”.

#### **4. INTENTOS DE REGULACIÓN DURANTE EL GOBIERNO DE MACRI**

El gobierno de Mauricio Macri impulsó una regulación propia sin discusión en el Congreso. A través de una resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros —a cargo del área responsable de la gestión de la PO, la Secretaría de Comunicación Pública— reguló su definición, distribución y control. Mientras la Cá-

mara de Senadores discutía y daba media sanción a un proyecto de ley sobre el tema, el Gobierno publicó la Resolución 247/2016 a mediados de ese año. De acuerdo a lo analizado sobre la Resolución 247, el Gobierno estableció criterios no objetivos para la distribución de la publicidad oficial. Estos cuatro criterios son:

1. Alcance del medio: rating o circulación tomados de los indicadores que genera el propio mercado;

2. Pertinencia del mensaje: se tiene en cuenta la agenda del medio y el tipo de audiencia;

3. Zona geográfica: compatibilización de la zona de alcance/llegada del medio con el público objetivo de la campaña;

4. Federalismo y pluralidad de voces: incorporación de medios con poco alcance, gestionados por entidades sin fines de lucro, con fines sociales o de pueblos originarios.

Ninguno de los criterios puede superar una ponderación del 60% para la distribución del dinero en cada una de las campañas. Además, la resolución crea el Registro Nacional de Proveedores de PO (RENAPPO). Allí, los medios y productoras deben registrarse para poder ser receptores de órdenes publicitarias del Gobierno nacional. También se genera la obligación de diseñar un Plan Anual de PO con las campañas a pautar con la capacidad de reservarse un 10% del presupuesto para situaciones de emergencia. El artículo 12 indica que el Gobierno debe publicar dos veces al año la información sobre la distribución de la publicidad.

Uno de los principales problemas de esta regulación es que define a la “audiencia” como criterio central para el acceso a la pauta pero no crea instrumentos de medición propios ni acordes a la necesidad. Tampoco crea autoridades de control ni gestión colegiadas, técnicas e independientes. Si bien se habilita un registro de proveedores, este no es taxativo en cuanto a los procesos de contratación. Debe agregarse, además, que dicho registro cuenta con restricciones que no asumen ni resuelven la deuda que el Estado tiene en materia de regularización del sector sin fin de lucro de la comunicación.

Otra de las decisiones que tomó el gobierno de Macri fue la extensión del canje de pauta oficial por deudas de los medios con el Estado. Este canje se realiza por dos mecanismos, el Decreto 1145/09 y el Decreto 852/14. El gobierno extendió el plazo de presentación para esta última herramienta con la Resolución Conjunta de Jefatura de Gabinete y AFIP N° 56 del 8 de marzo de 2016.

Además de la resolución del Gobierno nacional, en 2016 hubo un proyecto de ley de regulación de la PO que tuvo media sanción del Senado pero con el correr del tiempo perdió estado parlamentario al no ser tratado en la Cámara de Diputados. El objetivo de la norma era fijar criterios para la asignación y la regulación de la publicidad oficial, como por ejemplo el alcance del medio de comunicación, la "pertinencia del mensaje", la "zona geográfica", el "federalismo" y la "pluralidad de voces", entre otros factores. Como puede verse, los criterios pensados son muy similares a los establecidos por la resolución. Sin embargo, dada la presencia de legisladores de distintas provincias en la discusión en el Congreso, el "federalismo y la pluralidad" ganaba lugar en el proyecto como un criterio que no podía contar con menos del 20% de ponderación en cada una de las campañas.

Por otro lado, la iniciativa disponía sanciones a los medios o soportes que se inscriban en este registro con información falsa, dado que los datos provistos tendrían el carácter de una declaración jurada. El proyecto también obligaba al Gobierno a generar un Plan Anual de PO y reservaba un 10% del presupuesto a situaciones de emergencias. A diferencia de la resolución, el proyecto suspendía la contratación de campañas en los periodos electorales a nivel nacional. Más allá de la media sanción del Senado, el proyecto impulsado por un acuerdo entre la Coalición Cívica, el GEN, la UCR, el PRO y el Peronismo Federal no logró tratarse en Diputados.

Por fuera de la regulación en materia de publicidad oficial, el Congreso sí avanzó en la reforma del capítulo publicitario de la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos Nº 26.215. Las modificaciones implican una serie de buenas noticias económicas para los medios: los medios de radiodifusión (canales de TV, señales de cable, radios AM y FM) que debían ceder de manera gratuita el 10% de su tiempo publicitario para ubicar spots de partidos políticos desde 35 días antes de los comicios, pasaron a ceder el 5% desde 50 días antes con la posibilidad de descontar hasta el 50% del valor de esos espacios del pago de impuestos nacionales (AFIP por ejemplo); de los espacios publicitarios contratados en Internet, el 35% debe ser destinado a portales informativos nacionales y el 25% a portales informativos locales y regionales. Esta última obligación surgió ante el avance de Google, Youtube, Facebook e Instagram en los presupuestos publicitarios de los partidos.

## 5. POLÍTICA Y PLANIFICACIÓN DE LA PUBLICIDAD MACRISTA

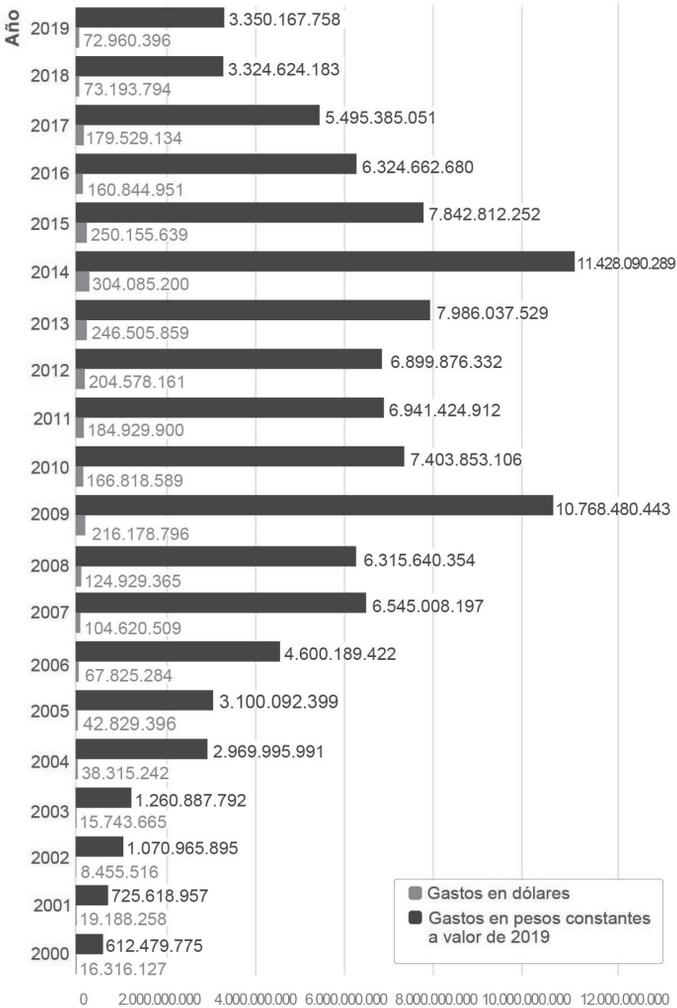
El gobierno de Macri inauguró a mediados de 2016 una práctica saludable para la transparencia de la información en materia de PO. Tal como lo estableció luego la propia resolución, cada seis meses se publicó lo gastado en este concepto y su forma de distribución a distintos medios por cada una de las campañas contratadas. De esta manera, atacó uno de los principales problemas: la opacidad del gasto. En el país la mayoría de los gobiernos provinciales y municipales no da a conocer su gasto publicitario. Además, en los casos en que se encuentra disponible la información sobre pauta, esta no tiene una nomenclatura unificada, lo que hace difícil el análisis comparativo entre niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y entre períodos de gobiernos (Becerra, 2011). Durante el gobierno de Macri, los únicos distritos que publicaron de manera periódica su gasto publicitario fueron los de Nación, Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe.

Otra caracterización importante, a nivel histórico, del reparto de pauta estatal es la exclusión de medios pequeños y sin fines de lucro. Mientras el mercado publicitario privado elige publicitar en los medios más grandes y más concentrados económica y geográficamente (en la Ciudad de Buenos Aires), existe un amplio sector de medios de estructura pequeña (locales, alternativos, comunitarios, cooperativos) para los cuales la PO resulta una importante —si no la principal— fuente de financiamiento. Sin embargo, los datos de publicidad oficial históricos señalan la preferencia de los gobiernos por publicitarse, principalmente, en los grandes medios.

Un último dato para contextualizar el uso y funcionamiento de la publicidad oficial en Argentina por parte de los gobiernos nacionales es el nivel de gasto. Con datos disponibles en bases de datos oficiales y en trabajos de otros autores (Becerra, 2011; Crettaz, 2019), puede observarse el constante aumento del gasto medido en dólares oficiales hasta el año 2014, cuando en fuertes procesos devaluatorios pero también de recorte de gastos públicos, el presupuesto comienza a disminuir su tamaño. El gráfico a continuación muestra, entonces, que el gobierno de Macri realizó un recorte en la inversión publicitaria que significó la reducción del presupuesto a un 60% de lo invertido en los cuatro años inmediatamente anteriores por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

# GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DEL GOBIERNO NACIONAL

**Gráfico 1 - Evolución histórica del gasto en publicidad oficial del gobierno nacional**



Fuente: elaboración propia.

La primera definición del gobierno de Macri para la publicidad oficial fue la elección de una persona reconocida por los grandes medios al frente del área encargada de la comunicación gubernamental. El funcionario designado por el presidente para gestionar la Secretaría de Comunicación Pública de Jefatura de Gabinete de Ministros, encargada de la publicidad oficial, fue el periodista y editor Jorge Grecco, quien además fue director de Relaciones Externas de la proveedora de electricidad del norte de Buenos Aires, Edeonor. Si bien Grecco ya se había comprometido a ejercer la misma función en el gobierno del recientemente electo Horacio Rodríguez Larreta en la Ciudad de Buenos Aires, la necesidad de funcionarios y la oferta de Macri (para quien trabajó durante la campaña presidencial) lo colocaron en el gobierno nacional.

En 2018, en el ámbito de la Secretaría se creó la Dirección Nacional de Publicidad Oficial donde se designó al abogado Horacio Minotti. La Secretaría de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros publicó semestralmente la información sobre el gasto en materia de PO del Gobierno nacional entre 2016 y 2020. Ese fue uno de los principales rasgos de la gestión macrista en esta materia y significó un avance en tanto la ciudadanía puede acceder a documentos que especifican a qué rubros de comunicación se destinó la pauta oficial. Según esos datos el gasto durante el período 2016-2019 fue de 11.000 millones.

Al momento de analizar la política de publicidad oficial es importante discernir entre dos elementos en conflicto: el aspecto económico (cantidad de dinero invertido y destinatarios) suele ponderarse en detrimento de la función comunicativa (llevar mensajes de interés relevante a la población).

En su balance de gestión, la administración de Grecco publicó un documento que destaca como objetivos alcanzados: el "registro", proveedores registrados en el RENAPPO; la "transparencia", los datos abiertos de forma online; la "pluralidad", adjudicación de pauta en base a criterios objetivos; el "plan anual"; y el "canje", la emisión de bonos para el sistema de dación en pago. Pero algunos de estos puntos tienen sus matices y cuestionamientos.

En cuanto a la transparencia, si bien es cierto que los datos fueron publicados semestralmente, al interior de los documentos se advierten faltantes de información. Los pretendidos "criterios objetivos" de la norma son inconsistentes en la prácticas, donde ante la variedad de campañas la discriminación da lugar a una discrecionalidad subjetiva. El documento celebra la realización

de un plan anual pero este, si existió, no se publicó. Al respecto, Grecco fue consultado para este artículo pero prefirió no ampliar las palabras publicadas de manera oficial.

La única entrevista pública que dio durante su gestión, a José Crettaz para la señal de TV Metro<sup>33</sup>, analizó que “primero hay que tener una política de comunicación para después tener en claro qué presupuesto se le asigna. Si nosotros nos olvidamos de que esto responde a una política de comunicación, mi oficina se transforma en un cajero automático que solo distribuye plata”. La estrategia de la oficina en materia publicitaria, sin embargo, no termina de quedar clara en esta entrevista ni en los documentos oficiales. En materia de agenda, Grecco definió que “La obra pública es uno de los grandes mensajes. La transparencia es otro”. Otra línea de acción estuvo ligada a la coordinación de la comunicación entre los distintos ministerios. En esa materia, Grecco destacó: “Intentamos coordinar la estrategia de comunicación. No es fácil, pero hay trabajo puesto en eso. Lo que tratamos de hacer es que todos tengan acceso a la información de la misma forma. Es una manera de comunicar internamente que después repercute favorablemente cuando hay que enfrentar los micrófonos o hablar con los periodistas”.

Si se pone el foco en el tipo de mensaje publicitario, la Secretaría de Grecco construyó una saga de slogans y campañas que sirven para mostrar el foco pretendido: las obras públicas y el cambio. Las campañas del Bicentenario (150 millones), “Juntos” (205 millones), “El Estado es estar” (24 millones) y “Empezar” (141 millones) fueron las más pautadas en 2016. Al año siguiente sucedió lo mismo con “Haciendo lo que hay que hacer”, campaña para la cual se destinaron 1050 millones. Estos presupuestos superan por mucho los destinados a otras campañas como la devolución del IVA a jubilados, programas de asignaciones sociales, contra la trata de personas o la promoción del desarme, entre muchas otras<sup>34</sup>. En algunas de ellas, como en el caso de “Juntos” —pautada en los entretiempos de partidos de fútbol todavía transmitidos por el Estado— o en “Empezar” de 2016, el propio presidente Macri

---

**33.** Entrevista disponible en la página personal del periodista y consultor José Crettaz. Disponible en: <https://josecretta.com/medios/jorge-grecco-si-no-tuviesemos-una-politica-de-comunicacion-mi-oficina-seria-un-solo-cajero-automatico-que-reparte-pauta-oficial/>

**34.** Para más información sobre las campañas publicitarias violatorias de la Ley de Ética Pública del gobierno de Mauricio Macri se recomienda ver la investigación de FOPEA disponible en el siguiente link: <https://social.shorthand.com/FOPEA/3gmvvZGDCu/publicidad-oficial-en-la-mira>

aparece al final del spot para cerrar el mensaje propagandístico en contra de la Ley de Ética Pública<sup>35</sup>.

## 6. LA DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL DE CAMBIEMOS

Una de las primeras preguntas que dispara la cifra de más de 11.000 millones de publicidad oficial entre 2016 y 2019 es si el gasto fue alto o bajo. Existen distintas formas de corroborarlo. La primera es comparar los gastos en publicidad con los de la gestión inmediatamente anterior de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) en pesos constantes a valores de 2019 (para el período 2007-2015 se utilizó el IPC del Congreso por la intervención del INDEC) —lo que elimina el efecto del aumento de precios—. La segunda es hacerlo en dólares, a valor oficial de venta minorista del Banco Nación, la entidad que establece el valor oficial de comparación.

Si se toman los pesos constantes, en los cuatro años de gestión Mauricio Macri gastó 18.483 millones y Fernández de Kirchner 30.280 millones. Esto implica una reducción del 39%. Si el cálculo se realiza en dólares, la cuenta marca que el gobierno de Macri gastó 486 millones de dólares mientras que el de Fernández de Kirchner hizo lo propio con 1005 millones de dólares. En este punto la reducción asciende a 47%. Es decir, durante la gestión de Macri se gastó la mitad en dólares que durante el último mandato del kirchnerismo. Cabe señalar que durante los últimos cuatro años Cambiemos gobernó a la vez la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que cuentan con sus respectivos presupuestos para publicidad oficial. Eso no había pasado con el kirchnerismo, porque el PRO gobierna la CABA desde 2007. De hecho, si se mira el gasto por habitante para 2018 (último período con datos completos de PO para los tres distritos) con el valor del peso de 2019, Nación gastó en pauta \$75,55 por habitante; la Provincia \$159,02 y la CABA \$485,55 por habitante.

Si bien no en todos los países los presupuestos de publicidad gubernamental se invierten de la misma manera ni implican exactamente el mismo tipo de campaña que en Argentina, para conocer la magnitud de esta política de comunicación se pueden tomar los presupuestos de contratación de espacios publicitarios en medios invertidos en otros países por los gobiernos centra-

---

**35.** Para ver un ejemplo de la campaña "Juntos" con la presencia de Macri ver el siguiente link: <https://twitter.com/mauriciomacri/status/863881876653658113>

les (nacionales).

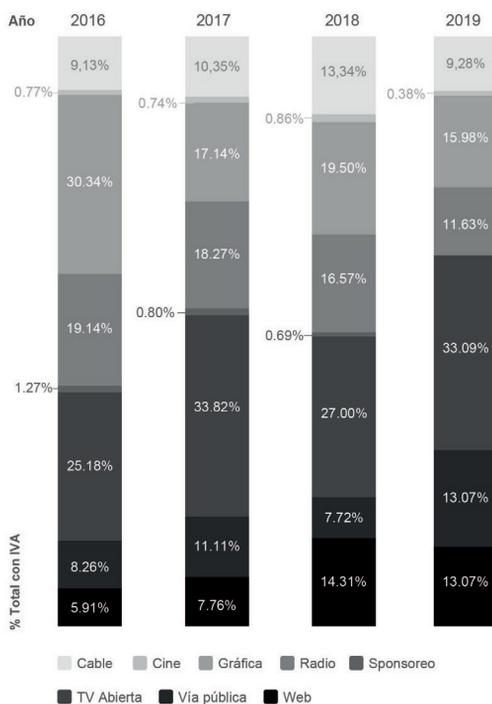
En 2018 el gobierno de Mauricio Macri invirtió USD 73 millones, mientras que el gobierno de Enrique Peña Nieto en México gastó USD 476 millones. El monto destinado a publicidad en México es tan grande que su reducción ha sido uno de los principales ejes del nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador. En Ecuador, las cifras a las que se pudieron acceder corresponden a 2017, año de transición entre Lenin Moreno y Rafael Correa, cuando el gasto fue de USD 52 millones. Chile es otro país con una explotación similar en cuanto a criterio de pauta publicitaria e invirtió USD 42 millones en 2018. En el mismo año, Martín Vizcarra en Perú gastó USD 37 millones, Michel Temer en Brasil alcanzó los USD 100 millones de inversión, y Evo Morales en Bolivia utilizó USD 75,1 millones. Por último, un dato europeo: en España en 2018 cuando Pedro Sánchez tomó el poder el gasto fue de USD 23,7 millones.

La comparativa de gasto en publicidad por habitante de estos países muestra a Argentina en una línea media de USD 1,7 por habitante en el año. Por encima se ubican Bolivia (USD 6,7), México (USD 3,8) y Chile (USD 2,3). Por debajo se encuentran Perú (USD 1,2), Ecuador (USD 1), España (USD 0,5) y Brasil (USD 0,5).

## 6.1. DISTRIBUCIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL

Para comenzar el análisis del gasto publicitario del gobierno de Macri pueden tomarse los tipos de medios que recibieron los mayores volúmenes de dinero. Como puede verse en el siguiente gráfico, la televisión (abierta y de cable) se llevó buena parte del presupuesto. En esto influye el costo del segundo publicitario en TV contra el de otros medios. Además, si bien la prensa gráfica comenzó con un presupuesto elevado (por encima de la TV en 2016), el devenir del Gobierno lo pusieron al nivel del gasto en vía pública (que se duplicó en cuatro años) y el de la radio (que se redujo casi a la mitad). El rubro que más se extendió y creció durante el Gobierno fue la publicidad digital (en sitios web y redes sociales): creció un 150%.

GRÁFICO 2. INVERSIÓN DE PUBLICIDAD OFICIAL DEL PEN SEGÚN TIPO DE MEDIO



Fuente: elaboración propia.

Otro dato destacable de la distribución publicitaria del gobierno de Macri es que el 13% de lo invertido se realizó a través de canjes de espacios por deudas con el Estado. Esto implicó un monto de 1453 millones. Entre los grupos que más se beneficiaron con este mecanismo (pese a que una parte de este dinero fue canjeado en el gobierno anterior) se encuentran el Grupo América (398 millones), el Grupo Olmos (190 millones), Supercanal (94 millones), el Grupo Pierri (71 millones) y el Grupo Indalo (66 millones).

Por su parte, en el período 2015-2019 los grupos más grandes de medios fueron los más beneficiados por esta distribución. El Grupo Clarín lideró por amplio margen la distribución de los cuatro años. Viacom, América, Indalo y Prisa-Albavisión fueron los otros grupos que completaron el Top 5. Sin embar-

go, es necesario indicar que los principales grupos de medios de línea editorial crítica-opositora fueron perjudicados por el reparto entre 2016 y 2017 (como Grupo Octubre e Indalo). Los medios comunitarios se vieron ampliamente excluidos de las asignaciones y casi ninguno de ellos recibió publicidad entre 2016 y 2019. Los grupos que más crecieron en el reparto durante ese tiempo fueron Google, Editorial Perfil, Infobae y el Grupo América.

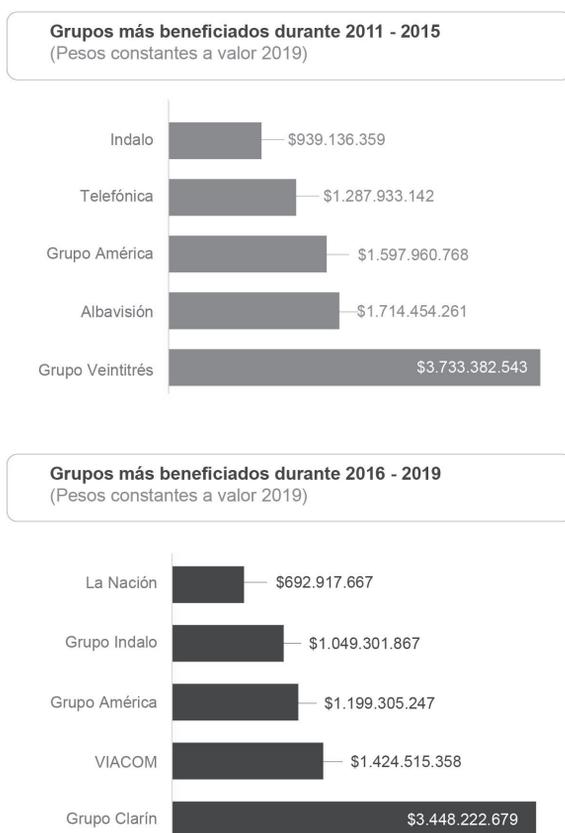
GRÁFICO 3. GRUPOS DE MEDIOS CON MAYOR FACTURACIÓN DE PUBLICIDAD OFICIAL DEL PEN ENTRE 2016 Y 2019



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la comparación entre los grupos de medios más beneficiados por ambas políticas de distribución de PO a nivel nacional (FPV y Cambiemos), los datos muestran que durante la última la gestión de Fernández de Kirchner el más beneficiado fue el Grupo 23, liderado en ese entonces por el empresario Sergio Szpolski, mientras que durante la gestión de Macri fue el Grupo Clarín. Solo dos grupos se sostienen entre los primeros cinco puestos en ambas gestiones: el Grupo América, de los empresarios Daniel Vila, José Luis Manzano y Claudio Bellocopitt; y Grupo Indalo, de Cristóbal López y Fabián De Sousa.

GRÁFICO 4. GRUPOS DE MEDIOS CON MAYOR FACTURACIÓN DE PO ENTRE 2011-2015 Y 2016-2019



Fuente: elaboración propia.

Otro aspecto a estudiar está relacionado con la ubicación de los medios pautados y la distribución geográfica del presupuesto. Los medios de CABA se llevaron el 60% del dinero pautado mientras que si se suma lo de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza se encuentra una concentración del 89%. En este análisis también influye el valor de los espacios publicitarios. Si se estudia por cantidad de piezas contratadas, se encuentra que la gran mayoría de las mismas se ubican en medios por fuera del AMBA (81%). Al comparar la cantidad de medios que recibieron publicidad sí se observa la relevancia de la concentración geográfica de la producción mediática y de las empresas que reciben publicidad: en PBA fueron pautados más de 600 medios mientras que en el resto del país (sin CABA ni PBA) fueron tan solo 1400 según los datos oficiales. El gobierno de Macri (2015-2019) llevó adelante una administración de la PO que se caracterizó por los siguientes rasgos: disminución progresiva de los montos invertidos; centralización de altos porcentajes de esos fondos en los grupos concentrados (con Clarín a la cabeza); uso del canje de deudas por pauta; segregación a los medios gestionados por organizaciones sin fines de lucro; intento de regulación que quedó a medias, materializado en la Resolución 247/2016 de Jefatura de Gabinete de Ministros que definió criterios para la asignación, varios de los cuales no se cumplieron por diferentes razones (imposibilidad de aplicarlos y/o decisión política).

## 6.2. GASTOS DE OTROS DISTRITOS Y DISTRIBUCIÓN

Entre 2016 y 2019 las cinco jurisdicciones más grandes del país invirtieron 45.600 millones de pesos en concepto de publicidad oficial, lo que representó alrededor de un 20% del mercado publicitario argentino. El dato muestra la injerencia estatal tanto en la economía, como en el desarrollo del sistema de medios argentino. Un análisis de su distribución da cuenta de su utilización electoralista, propagandística y discrecional para premiar a los grandes medios de comunicación, que también muestra la estrecha relación que une los devenires de los gobiernos y de las empresas mediáticas.

La administración nacional (presidencia de Mauricio Macri), la Jefatura de Gobierno de CABA (Horacio Rodríguez Larreta) y las gobernaciones de Buenos Aires (María Eugenia Vidal), Córdoba (Juan Schiaretti) y Santa Fe (Miguel Lifschitz) son las cajas que conforman la cifra que muestra un gasto promedio de 11.400 millones por año. Dada la inflación, el cálculo en pesos constantes permite equiparar cifras en pesos de distintos años al aplicar índices de inflación (del INDEC y del IPC Congreso) a los valores.

GRÁFICO 5. INVERSIÓN EN PUBLICIDAD OFICIAL DE DISTINTOS DISTRITOS ENTRE 2016-2019 A VALORES DE 2019

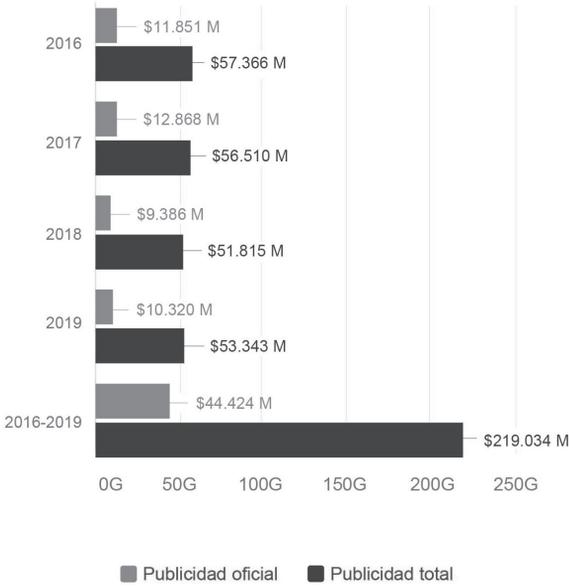


Fuente: elaboración propia.

De las cinco jurisdicciones, la Nación fue la que más redujo el gasto: pasó de 6,3 millones en 2016 a los 3,5 millones en 2019, casi 47% menos. Por su parte, Córdoba fue la que más creció: pasó de menos de un millón en 2016 a 1,77 millones en 2019, con un crecimiento del 87%. La gestión de CABA fue la que más dinero invirtió por habitante: 712 de promedio por año, casi el doble que Córdoba, segunda en ese ranking. Macri y Vidal condujeron los gobiernos que más publicidad contrataron en estos cuatro años. Aunque si se mira el porcentaje que representa el ítem “publicidad oficial” en el total del gasto presupuestario la perspectiva cambia. Córdoba (0,8%), CABA (0,4%), Buenos Aires (0,3%) y Santa Fe (0,27%) superan por

mucho a la Nación, donde apenas suma el 0,06% del total del gasto público.

GRÁFICO 6. PARTICIPACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN EL TOTAL DEL MERCADO EN PESOS CONSTANTES 2019

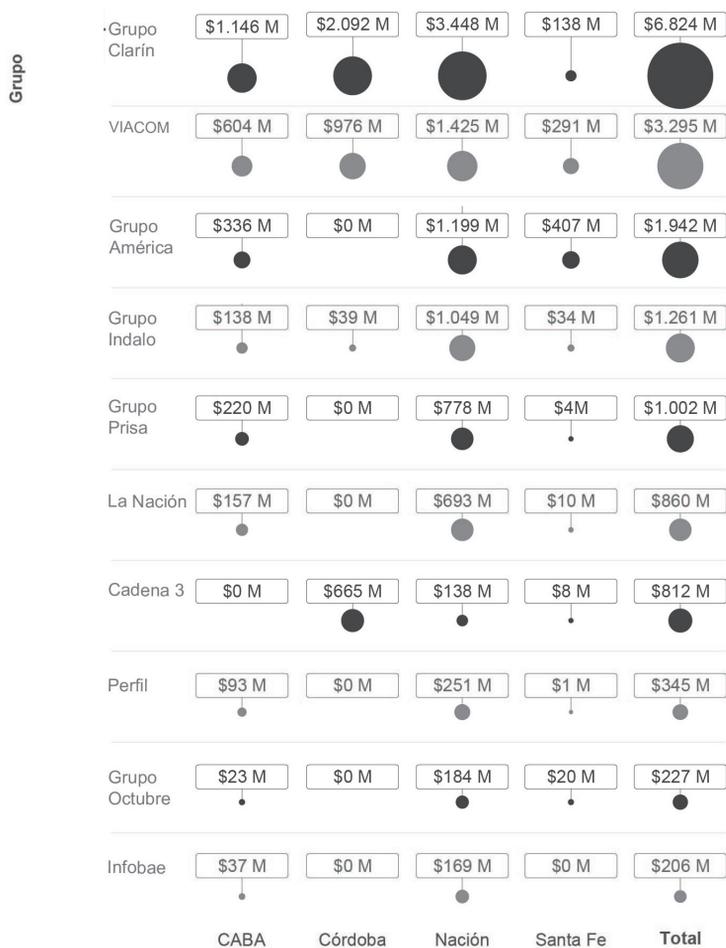


Fuente: elaboración propia.

El peso del dinero público sobre la economía de los medios de comunicación es determinante. Y los estándares internacionales definen que cuanto mayor es la incidencia de este recurso en el financiamiento, mayor es la vulnerabilidad y exposición del sistema. Como mostró el Monitoreo sobre la Propiedad de los Medios (MOM) en 2019 —informe elaborado por Reporteros Sin Fronteras y Tiempo Argentino— en nuestro país resulta riesgoso que la publicidad financiada con dinero del Estado represente más del 10% del total del pautaado en medios. Y mucho más cuando los destinos de estos fondos no se encuentran acordados bajo criterios preestablecidos mediante una ley. Si se toman datos de la Cámara Argentina de Agencias de Medios y, en particular, de la Agencia Havas, se puede corroborar que solo el gasto en estos cinco gobiernos representa el 20% del mercado publicitario que, a valores de 2019, facturó un total de 219.000 millones.

Conocer quiénes y cuánto reciben y son beneficiados por la distribución de la PO permite entender la economía del sistema de medios y la incidencia de la pauta en las finanzas de las empresas. Para completar el mapa es necesario que todos los gobiernos informen los destinos. En nuestro país, eso solo se puede saber en Nación, Santa Fe, CABA y Córdoba (parcialmente) porque cuentan con registros públicos.

GRÁFICO 7. PUBLICIDAD OFICIAL FACTURADA POR LOS PRINCIPALES GRUPOS EN DISTINTOS DISTRITOS A VALORES DE 2019



Fuente: elaboración propia.

Si el análisis se hace por grupos de medios, el Grupo Clarín es el más beneficiado de todos al facturar más de 6.824 millones (a pesos constantes de 2019) a los distintos gobiernos. Lo siguen VIACOM (dueño de la cadena de canales de Telefe) con 3.295 millones, el Grupo América con 1.942 millones, Indalo con 1.260 millones y Prisa-Albavisión que completa el club del billón de pesos con 1.002 millones. En un escalón medio se encuentran La Nación (860 millones) y Cadena 3 (811 millones). Bastante más lejos de esas cifras se encuentran Perfil (345 millones), Octubre (226 millones) e Infobae (206 millones). Siempre al valor indicado del peso en 2019.

Los medios del Grupo Clarín recuperaron el liderazgo en la lista de pauta oficial en el período 2016-2019, durante la gestión de Cambiemos al frente del Gobierno nacional. Y son los que más pauta recibe en las cajas de Nación, CABA y Córdoba. La excepción es Santa Fe, donde el privilegiado es América ya que contaba hasta 2019 con medios muy fuertes como La Capital, LT8 y Uno.

Resulta significativo que Clarín esté al tope en casi todas las jurisdicciones analizadas. Es decir, sus medios reciben más pauta que el resto allí donde producen sus contenidos (la Ciudad de Buenos Aires, sede de los gobiernos nacional y de CABA). Pero también en Córdoba, lo que muestra que prima el criterio de la masividad a la hora de decidir.

La pauta oficial representó para Clarín al menos el 10,5% de su facturación en 2016, el 8% en 2017 y el 5,5% en 2018. Esto implica que el liderazgo estuvo acompañado de una reducción de la incidencia de este ítem en sus medios. La diferencia entre 2016 y 2018 se explica, en parte, porque la pauta que recibió de Nación bajó un 65% aproximadamente. Esto se demuestra en la caída del gasto que mostró la gestión nacional, ya que las facturaciones del grupo no son tan diferentes entre esos años.

## **7. LECTURAS FINALES**

El gobierno de Mauricio Macri redujo el gasto en publicidad oficial que venía en aumento durante los últimos cinco años de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Su distribución mostró grandes beneficios para los grandes grupos de medios del país, en especial para Clarín durante los dos primeros años. Se excluyeron a medios comunitarios, cooperativos y alternativos así como también se concentró más del 80% de la inversión en medios porteños (algunos de ellos con llegada a todo el país). Sin embargo, al analizar la cantidad de espacios o piezas

contratadas la relación se revierte: el 80% fue pautado fuera de AMBA. Por otra parte, el macrismo realizó mejoras significativas en la publicación de la información de manera sistemática y clara. Además, reguló la distribución bajo criterios subjetivos. A pesar de esto último, ni el propio Gobierno nacional cumplió con varios de los aspectos de la regulación publicada por el Poder Ejecutivo. Por otro lado, durante los primeros dos años hubo grandes discriminaciones a medios con una línea editorial opositora o crítica al Gobierno (como los medios de Indalo y el Grupo Octubre). Esto formó parte de una pelea abierta del Gobierno con los empresarios dueños de esos medios que tuvo más capítulos en el poder judicial. Cambiemos tuvo en su poder, además de la caja nacional, la caja publicitaria de la PBA y CABA. Esto significó para su Gobierno una gran posibilidad de influencia sobre el mercado publicitario y la economía de los medios casi sin precedentes. La falta de información sobre la PBA y los datos mostrados por la CABA permiten confirmar el sesgo pro-mercado en la administración de las mismas así como discrecionalidades mucho más marcadas que en el Gobierno nacional.

El dinero con el que los distintos gobiernos contratan espacios en medios es cada vez más importante en la economía del sistema mediático. Y aquí se combina la falta de regulación integral, la carencia de criterios claros que guíen las decisiones y el uso del recurso como lubricante de la relación entre los gobiernos y las empresas u organizaciones que gestionan medios. A más de una década de la sanción de la ley audiovisual, se impone la necesidad de debatir y regular la distribución de la PO para conseguir un funcionamiento más genuino, independiente y equitativo del sistema de medios argentino.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación por los Derechos Civiles (2005). Una censura sutil. Abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina. Buenos Aires: Open Society Institute. Disponible en: [https://www.justiceinitiative.org/uploads/75e7b3c7-9c4e-41bc-9e2a-1f574e04b563/buyingspanish\\_20051205\\_0.pdf](https://www.justiceinitiative.org/uploads/75e7b3c7-9c4e-41bc-9e2a-1f574e04b563/buyingspanish_20051205_0.pdf)
- Becerra, M. (2011). Quid Pro Quo. La publicidad en la Argentina y sus múltiples facetas. Poder Ciudadano. Disponible en: <http://www.publicidadoficial.org.ar/index.php/es/nacion/informe-sobre-publicidad-oficial-en-la-argentina-ano-2011>
- Becerra, M. (2015). La publicidad oficial y sus múltiples facetas. En De la Con-

centración a la Convergencia. Políticas de Medios en Argentina y América Latina. Buenos Aires: Paidós.

- Califano, B. (2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas públicas de comunicación. *Austral Comunicación*, (4)2, 251-286.
- Coalición por una Radiodifusión Democrática (2004). 21 puntos básicos por el derecho a la comunicación. Disponible en: [http://es.wikisource.org/wiki/21\\_puntos\\_b%C3%A1sicos\\_por\\_el\\_derecho\\_a\\_la\\_comunicaci%C3%B3n](http://es.wikisource.org/wiki/21_puntos_b%C3%A1sicos_por_el_derecho_a_la_comunicaci%C3%B3n)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2000). Declaración de principios sobre Libertad de Expresión. Disponible en: <http://www.cidh.org/basicos/basicos13.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2012). Principios sobre regulación de publicidad oficial y libertad de expresión. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf>
- Crettaz, J. (2019). La publicidad gubernamental en Argentina entre 2000-2017: crecimiento exponencial, usufructo electoral y crisis de los medios. *Cuadernos info*, (44), 99-115.
- Espada, A., y Marino, S. (2018). Publicidad Oficial en Argentina: propuesta metodológica y análisis crítico. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*. Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://revistadivulgatio.web.unq.edu.ar/?entradas-ejemplares=publicidad-oficial-en-argentina-propuesta-metodologica-y-analisis-critico>
- Media Ownership Monitor Argentina (2019). Informe MOM Argentina. *Tiempo Argentino, Reporteros Sin Fronteras*. Disponible en: <https://argentina.mom-rsf.org/es/>
- Mosco, V. (1996). *The political economy of communication*. Londres: Sage.
- Secchi, P., y Pavese, R. ¿De qué hablamos cuando hablamos de publicidad oficial? En C. Jornet y D. Dessein (Comps.), *Tiempos turbulentos. Medios y libertad de expresión en la Argentina de hoy*. Ariel, ADEPA.



## **/PARTE 2.**

### CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL MERCADO

## CAPÍTULO 5

### LAS DINÁMICAS DEL MERCADO AUDIOVISUAL AMPLIADO ENTRE 2015 Y 2019

Por Santiago Marino, Martín Razzeto y Matías Villalba

#### 1. INTRODUCCIÓN

El sector audiovisual argentino sufrió una serie de transformaciones en el período que va de diciembre de 2015 hasta diciembre de 2019. En líneas generales, los cambios sucedieron fundamentalmente en un par de ejes: el de su plexo normativo y el de las ofertas que los actores desarrollan en el mercado para el consumo hogareño. En este capítulo se ofrece un análisis enfocado en el segundo de los ejes, específicamente enfocado en la TV (abierta y paga), los servicios en Internet u Over the Top (OTT) audiovisuales y el cine en la configuración del audiovisual ampliado (Marino, 2016).

El recorrido propone, en primer lugar, la presentación de los elementos teóricos y metodológicos que lo encuadran. En segundo término, un breve repaso por los cambios en el marco regulatorio, que se trabajan en profundidad en el Capítulo 1. En tercer lugar, se ofrece un abordaje sobre las tendencias de la TV abierta en términos de consumos e ingresos. Luego, se indaga en la evolución de la oferta de los jugadores de la TV paga, que se identificarán como “tradicionales” y “emergentes”. El detalle incluye las experiencias de las empresas que dominan el mercado pago (Cablevisión, DirecTV y Telecentro), los OTT y los proyectos de las empresas de telecomunicaciones (como Movistar y Claro). Más adelante se analiza el derrotero del cine en el período temporal definido y comparado con sus tendencias a largo plazo. La idea es identificar si la situación en cada segmento durante la gestión de Cambiemos representó continuidad o quiebre con las dinámicas que se consolidaban desde años anteriores.

El trabajo intenta responder si fueron las acciones del Estado o las dinámicas del mercado las que incidieron de modo preponderante en la configuración resultante. El objetivo del capítulo es contrastar los rasgos del espacio audiovisual ampliado (EAA) de diciembre de 2015 con el de diciembre de 2019, y distinguir entre los aspectos que se dieron por efectos de las políticas implementadas en el período y los que respondieron a estrategias del mercado y/o a tendencias preexistentes.

## 2. ELEMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

El encuadre conceptual que guía el desarrollo comprende a la estructura de propiedad en relación al proceso de valorización del capital y a la intervención estatal como una cuestión central. Posibilitada como está —desde lo económico— la concentración (Labate y otros, 2013), y —desde lo tecnológico— la convergencia (Becerra, 2003 y 2015), el análisis puede dividirse en dos. Por un lado, en las acciones del Estado que modifican el marco regulatorio. Por el otro, en las dinámicas del mercado, tanto en la estructura de propiedad como en los nuevos tipos de prestadores de servicios audiovisuales, sus estrategias y modelos de negocio. En este contexto, la configuración del EAA es comprendida a partir del surgimiento y expansión de tecnologías que rompen inercias y formas de organización productivas y de consumo en las distintas industrias culturales (Marino, 2015). Está integrado por la televisión (abierta y de pago, analógica y digital), los servicios de distribución de contenidos audiovisuales online y el cine.

En Argentina el mercado configura una oferta con líderes que dominan sus sectores originales y avanzan a los espacios convergentes, en los que intentan domesticar los comportamientos de las audiencias. Y en los que se topan con la dificultad para hacer madurar modelos de negocios.

En el texto, además de dar cuenta de indicadores de consumo, se relevarán casos específicos definidos a partir de las siguientes categorías operativas:

- Tradicionales: operadores que se dedican principalmente a la distribución de TV programada, —contenidos propios y de terceros— y con grilla de señales, por cable o satélite, gestionadas por organizaciones con y/o sin fines de lucro, de pago y gratuitas.
- Emergentes: operadores que se dedican a la distribución de contenidos audiovisual (series, films, documentales) programados y desprogramados, por Internet, gestionados por agentes comerciales (con modelos de negocio alternativos) y no comerciales, que combinan modelos de ingreso por suscripción y publicidad. Del primer tipo se trabajará con casos de cableoperadores. Del segundo, a su vez, con OTT que ofrecen sistemas de video a demanda a partir de empresas que aparecieron en la escena convergente o que fueron creadas por operadores de telecomunicaciones. En el diagnóstico serán relevados indicadores como “tipo de actividad”, “modelo de negocio”, “tipos de contenidos”, “inicio de las operaciones”, y “estructura de propiedad”. Para ello reconstruiremos información ofrecida por las propias empresas, diferentes estudios preexistentes, datos públicos y la realización de entrevistas con personas involucradas en sus desarrollos.

### 3. LA REGULACIÓN DEL EAA POR CAMBIEMOS

Como ha sido trabajado en el Capítulo 1, la gestión Cambiemos reformuló la estructura regulatoria heredada en 2015 mediante una serie de decisiones centralizadas en el Poder Ejecutivo. Lo hizo fundamentalmente con decretos simples, de necesidad y urgencia y resoluciones. El objetivo era desmontar lo establecido por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) sancionada en 2009 y adaptar el sistema a un escenario de mayor competencia (ver Capítulo 1 y Capítulo 2).

Las modificaciones favorecieron los intereses de los principales jugadores del mercado, y no contemplaron la concentración de la propiedad como un problema. El aval del Congreso blindó el proceso.

El Decreto 267/15 desactivó los límites a la concentración y a la propiedad cruzada. Ese esquema eliminó la prohibición —nunca cumplida— de que operadores de TV abierta y de pago pudieran estar en las mismas manos. Luego se estableció que la TV por Cable —principal sistema de distribución paga de contenidos audiovisuales al hogar, de larga tradición en el país (Marino, 2017)— saliera de la órbita de la LSCA. Camino a la “competencia convergente” (ver Capítulo 2), este tipo de medidas profundizaron una situación conflictiva tradicional entre los jugadores centrales del sistema por entonces (Clarín y Telefónica), cuyo choque de intereses llevaba mucho tiempo y había logrado demorar por muchos años la competencia directa. Cada uno dominaba su ámbito con protecciones regulatorias.

Semanas después de su constitución en 2015, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) cerró el proceso de adecuación de los grupos concentrados al artículo 161 de la LSCA. Más adelante, en julio de 2016 se aprobó el Reglamento para la Constitución de Redes de Emisoras de Radio y Televisión Abierta. Esto reconfiguró las transmisiones en redes permanentes de radio y TV, favoreció a los medios concentrados y legitimó la centralización de la producción de los contenidos. Con el Decreto 1340/17 Cambiemos propuso definir un camino hacia la oferta convergente de servicios. En un texto de 13 artículos intentó configurar el marco de la disputa por venir. Definió entonces que las empresas de telecomunicaciones quedarían habilitadas a ofrecer TV de pago (por cable, con tendido de fibra óptica, no por satélite) desde enero de 2018 en ciudades con más de 80.000 habitantes.

Demorado por las presiones de las empresas involucradas, habilitó con ese recurso y en forma escalonada la posibilidad de que todos los jugadores ofrecieran todos los servicios. La negociación con el Grupo Clarín y Telefónica —que en el interín vendió Telefe a Viacom— y el resto de las empresas —DirecTV, Claro, Telecom— puso al Gobierno en el centro de un conflicto entre actores con intereses incompatibles.

tibles. La solución que encontró fue la de ofrecer beneficios para todo el arco del capital concentrado. Las medidas, presentadas como de carácter transitorio hasta la sanción de un nuevo marco normativo, tuvieron efectos duraderos. Mientras que la competencia convergente —entendida como el proceso en el que los jugadores del mercado ofrecen todos los servicios en el marco del mercado capitalista (Bece-rra, 2015)— quedó apenas en una promesa.

En relación a los OTT, se avanzó en la configuración impositiva para estos jugadores todavía no alcanzados por la regulación. La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) decidió que los servicios digitales quedarán alcanzados por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a partir del 13 de junio de 2018 mediante el Decreto 354/18.

#### 4. LA TV Y SUS RASGOS

La TV abierta ocupó durante décadas el centro de las industrias audiovisuales en Argentina. Presenta una oferta poco expandida en canales abiertos, centralizada en Buenos Aires. Y un mercado de TV paga muy extendido en territorio y consumo, que emergió temprano en el tiempo y en las provincias antes que en la capital del país (Marino, 2017). Y presenta altos niveles de concentración de la propiedad. El análisis del sector de la TV abierta debe dar cuenta de dos datos determinantes: el rating, una muestra del consumo del sector; y el mercado publicitario, su principal fuente de financiamiento. En este aspecto, según los datos de Kantar Ibope Media, el acumulado de los seis canales cae sistemáticamente desde 2014.

GRÁFICO 1. RATING ACUMULADO CANALES DE TV ABIERTA PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES



Fuente: elaboración propia en base a datos de Kantar Ibope y Razzeto (2021).

Como se puede observar en el gráfico, la caída acumulada en la segunda década del siglo XXI es significativa. En 2011 la suma de los canales que transmiten en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) llegaba a los 30,8 puntos. En 2012 creció hasta 31,2; en 2013 bajó a 27,5; en 2014 recuperó un poco y trepó hasta 28,1 para caer año tras año desde entonces: 2015 hasta 27,6; en 2016 a 26,1; en 2017 a 23,1; en 2018 a 20,9 y en 2019 casi se mantuvo, con 20,8. En resumen, perdió un tercio de audiencia (10 puntos) de acuerdo a lo que indica la monopólica empresa que mide este indicador.

Sin embargo, en relación al flujo de ingresos por publicidad, según los datos de la Cámara Argentina de Agencia de Medios (CAAM), tras la recuperación de 2002 —luego del estallido de la crisis— y hasta 2015 no presenta una caída tan notoria como la de su audiencia.

En 2002 el porcentaje de inversiones destinadas a la TV abierta era de 36,1%, con picos superiores 39% en 2006, 2007 y 2010. En 2015 había registrado 35,1%. En el lapso de trece años la caída fue apenas del 1% de participación en el total de lo destinado al sector en el mercado publicitario<sup>36</sup>. Si se unifican los indicadores de la TV paga en este lapso de tiempo se observa que oscilaban el 40%. Esto sirve para comparar con lo que pasa en la segunda mitad de la década.

Los registros de los años que componen la gestión Cambiemos que presentan las fuentes del sector lo hacen de modo unificado desde 2016. Ese año el sector integrado acaparó el 39% de las inversiones. Eso creció en 2017 hasta el 41%, y se mantuvo en 2018. Recién en 2019 cayó hasta niveles similares a 2016. De nuevo, la dinámica parece vinculada a cuestiones del mercado y la economía general antes que a medidas de políticas de comunicación.

#### 4.1. LA TV PAGA

En el comienzo de la segunda década del siglo XXI Cablevisión (Grupo Clarín) era el principal operador de TV paga y contaba con 3.264.400 suscriptores<sup>37</sup>. Esto representaba el 38% del mercado nacional, que llegaba a 8.537.728 abonados<sup>38</sup>.

**36.** Cámara Argentina de Agencia de Medios. Año x año. Evolución de la actividad publicitaria en Argentina. Disponible en: <https://www.agenciasdemedios.com.ar/inversiones-publicitarias-ano-a-ano/>. Última visita: 16/07/2021.

**37.** Cablevisión. Reporte anual 2011. Disponible en: <http://microsite.cablevision.com.ar/AnnualReport2011/es/files/assets/basic-html/index.html#49>. Última visita: 16/07/2021.

**38.** Latin American Media & Entertainment Observatory. Record de abonados a la tv paga argentina: 8.537.728 hogares conectados. Disponible en: <https://mediaandentertainmentobservatory.wordpress.com/2012/03/14/record-de-abonados-a-la-tv-paga-argentina-8-537-728-hogares-conectados-2/>. Última visita: 16/07/2021.

DirecTV (AT&T) era el segundo con 1.562.000 abonados<sup>39</sup>, el 18% del total. Por su parte Telecentro (Pierri) llegaba aproximadamente a los 550.000 abonados<sup>40</sup>, un 6% de la torta.

Para 2015, la situación se mostraba sin muchos cambios. La cantidad de abonados al sistema exponía un leve descenso, con 8.470.000<sup>41</sup>. Pero los tres principales jugadores incrementaron su dominio: Cablevisión llegó al 40%<sup>42</sup>; DirecTV (el que más creció) pasó al 29%<sup>43</sup> y Telecentro al 7%<sup>44</sup>.

Ya en 2019, el último año de la gestión Cambiemos, el total de abonados se había recuperado significativamente y llegaba a 9.450.000<sup>45</sup>. Sin embargo, entre las empresas solo DirecTV continuaba el crecimiento y pasaba a ostentar el 31% del mercado con casi 3 millones de clientes<sup>46</sup>. Cablevisión bajaba hasta el 35% pero mantenía el primer lugar<sup>47</sup> mientras que Telecentro se mantenía en niveles similares a los que presentaba desde 2011<sup>48</sup>.

---

**39.** DirecTV. Reporte de sustentabilidad 2011. Disponible en: [https://directvsustentable.com/2011/argentina/DIRECTV\\_RSE\\_2011.pdf](https://directvsustentable.com/2011/argentina/DIRECTV_RSE_2011.pdf). Última visita: 16/07/2021.

**40.** CanalAR. Telecentro obtuvo la licencia de telefonía móvil. Disponible en: <https://www.canal-ar.com.ar/Nota.asp?Id=10099>. Última visita: 16/07/2021.

**41.** Cronista. Argentina alcanzó la penetración de TV paga más alta de Latinoamérica. Control remoto. Disponible en: <https://www.cronista.com/controlremoto/Argentina-alcanzo-la-penetracion-de-TV-paga-mas-alta-de-Latinoamerica-20160404-0027.html>. Última visita: 16/07/2021.

**42.** Grupo Clarín. Reporte anual 2015. Disponible en: <https://grupoclarin.com/IR/files/ANNUAL-REPORT/GC%20MEMORIA%20Y%20BALANCE%202015%20CAST%20VF.PDF>. Última visita: 16/07/2021.

**43.** DirecTV. Reporte de sustentabilidad 2015. Disponible en: <https://directvsustentable.com/2015/argentina/reporte/REPORTEDTV.pdf>. Última visita: 16/07/2021.

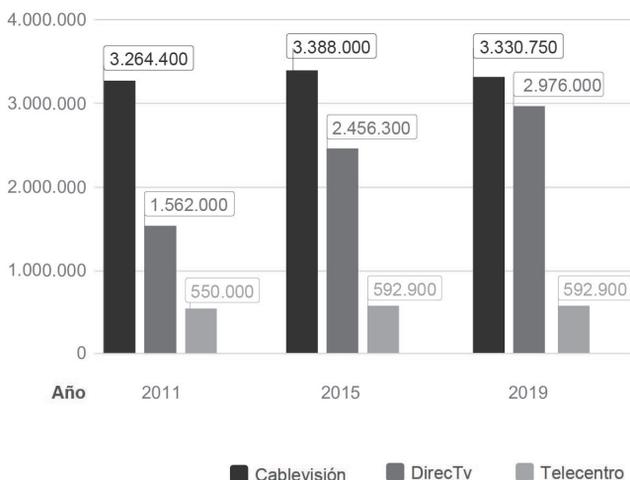
**44.** Prensario Internacional. Argentina: TV paga alcanzó 8,47 millones de suscriptores en 2015. Televisión. Disponible en: <https://www.prensario.net/15765-Argentina-TV-paga-alcanzo-847-millones-de-suscriptores-en-2015.note.aspx>. Última visita: 16/07/2021. **45.** Plataformas. Argentina registra 9,45 millones de abonados a tv paga. Operadores. Disponible en: <https://plataformas.news/operadores/nota/argentina-registra-945-millones-de-abonados-a-tv-paga>. Última visita: 16/07/2021.

**46.** IProfesional. DirecTV pierde 367.000 suscriptores en Latinoamérica durante el primer trimestre de 2020. Actualidad. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/actualidad/316350-directv-anuncio-el-cese-de-operaciones-con-efecto-inmediato-en-venezuela>. Última visita: 16/07/2021.

**47.** Amaya, H. (2019). Cablevisión sostuvo su base de 3,3 millones de abonados a TV Paga durante 2019. Tavilatam. Disponible en: <https://tavilatam.com/argentina-cablevision-sostuvo-su-base-de-33-millones-de-abonados-a-tv-paga-durante-2019/>. Última visita: 16/07/2021.

**48.** IProfesional. DirecTV pierde 367.000 suscriptores en Latinoamérica durante el primer trimestre de 2020. Actualidad. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/actualidad/316350-directv-anuncio-el-cese-de-operaciones-con-efecto-inmediato-en-venezuela>. Última visita: 16/07/2021.

GRÁFICO 2. SUSCRIPCIÓN A TV PAGA 2011/2015/2019



Fuente: elaboración en base a datos de las empresas y Razzeto (2021).

Las tendencias del mercado parecen propias de su dinámica y no presentan vinculación con las modificaciones regulatorias. Un aspecto relevante es que la llegada de los servicios OTT parece no alterar al sector y al menos en los primeros años se desarrollaban como consumos combinados.

## 5. HACIA LA RECONVERSIÓN. LAS ESTRATEGIAS DE LOS TRADICIONALES

La convergencia basada en la digitalización modificó las lógicas de producción, distribución y consumos en el EAA. En este contexto, el sector se vio en la necesidad de reconfigurar su oferta para adecuarse a las nuevas demandas, y así poder hacerle frente tanto a las cuestiones internas como a los factores externos.

Dentro del campo de los jugadores tradicionales, quien encabezó este proceso fue Cablevisión. En 2012 se convirtió en la primera empresa de TV de pago a nivel local en lanzar una plataforma audiovisual, a la cual se accedía al sintonizar el canal 1 de Cablevisión Digital, cuyos contenidos a demanda le permitían no perder presencia en un terreno cada vez más competitivo. Funcionaba en base al alquiler de diversos títulos, aunque también disponía sin cargo de contenido de señales *premium*, que debían ser contratadas previamente por el cliente.

Sin embargo, la primera empresa de TV de pago que buscó responder a las nue-

vas lógicas de consumo multiplataforma fue DirecTV. Lo hizo en 2013 con el lanzamiento de DirecTV Play. Significó una ampliación de una oferta caracterizada, hasta ese momento, por más de 200 señales con calidad y sonido digital. El usuario disponía con el nuevo servicio y sin cargo adicional de películas, series, algunos programas en vivo y eventos deportivos de los principales canales de la grilla contratada, desde cualquier dispositivo móvil.

El proceso de transformación para el proveedor de TV paga dominante en el país iba a continuar en 2014, cuando el operador del Grupo Clarín desarrolló Cablevisión Play. Si bien la oferta era similar a la de DirecTV, la innovación radicó en la posibilidad del consumo desde cualquier lugar, mediante múltiples soportes con acceso a Internet, sin la necesidad de alquilar cada uno de los títulos deseados. Esto implicaba una transición notoria con respecto a lo ofertado en 2012. Y permitía una mayor adecuación a la competencia.

También en 2014 Telecentro, que disponía de una oferta audiovisual conformada por más de 80 señales digitales y 4 en alta definición, lanzó su propia plataforma: Telecentro Play. Allí ofrecía 5000 títulos entre películas, series, deportes, documentales y contenido *premium*. Al igual que Cablevisión Play, el acceso a este servicio se realizaba mediante una página web.

El cambio en el soporte de ambas empresas llegaría dos años más tarde. Telecentro lanzó los nuevos *Set-Top Boxes* (STB), conocidos comúnmente como decodificadores. Estos disponen de manera integrada la aplicación Telecentro Play y permiten acceder a los contenidos mediante el decodificador conectado a Internet, y no necesariamente desde un *smart TV*. Esto resulta un paso importante para hacerles llegar una oferta de *streaming* a clientes no dispuestos de televisores inteligentes. Además, desde entonces integró un botón del control remoto para acceder directamente tanto a Netflix como a YouTube<sup>49</sup>. Esto permitió incluir en el negocio a quienes carecían de tarjeta de crédito.

Este caso demuestra cómo por medio de una oferta convergente se buscaba complementar antes que competir directamente con aquellos actores externos como Netflix, cuya estrategia radicaba en utilizar la masividad de los locales para apalancar el propio servicio.

En el año 2013, un año antes del lanzamiento de Cablevisión Play y Telecentro Play, el consumo OTT de hogares con conexión a Internet llegaba al 11% (Ca-

---

**49.** DossierNet. Telecentro suma YouTube a su propuesta Smart. Disponible en: <https://www.dossiernet.com.ar/articulo/telecentro-suma-youtube-a-su-propuesta-smart/10487>. Última visita: 16/07/2021.

rier, 2018). Sin dudas las empresas de TV de pago supieron identificar esta situación y actuaron en consecuencia pensando un futuro incremento de esta propensión. Ya en 2016 el porcentaje llegaba al 50% según la misma fuente. La tendencia en alza se confirma en 2017, con un registro del 66%<sup>50</sup>. Para 2018 ya tres de cada cuatro usuarios de Internet respondían en la encuesta que consumían audiovisual en plataformas<sup>51</sup>.

Estos registros dan cuenta del acierto de las empresas en orientar su oferta hacia una experiencia de consumo multiplataforma y bajo demanda. Y, a su vez, identifica que la dinámica del mercado se expande más allá de la configuración regulatoria. La necesidad de una modificación en la estrategia comercial promoviendo el empaquetado de contenidos de las distintas plataformas, sin costo adicional, parecía ser prioridad ante un contexto de crisis económica y alta competencia de jugadores externos. Las empresas identificaron las tendencias y buscaron perfeccionarse para responder a las exigencias y gustos de los usuarios.

Cablevisión, que inició su proceso de reconversión en 2012, cuatro años más tarde lanzó Flow. El servicio multisoprote amplió la oferta de contenidos y habilitó la posibilidad de consumir mediante la TV, ya sea con un *smart TV* con la aplicación descargada o a través del decodificador que entrega la empresa. Por otra parte, permite pausar y acceder a programas en vivo desde cualquier dispositivo, además de permitir ingresar desde la aplicación a Netflix y YouTube (con previa suscripción). Estas son diferencias claves con respecto a Cablevisión Play, lo que demuestra la necesidad de una ampliación de la oferta, facilitar el acceso a otros contenidos y posibilitar el consumo desde la televisión, se o no *smart*. Sin dudas una de las claves de la reconversión del soporte a través de Internet.

Para el 2019, Flow presenta una muy buena penetración en los usuarios argentinos si se mide OTT y TVE en su conjunto. Tal es así que figura como la más consumida de las empresas nacionales, ubicándose detrás de Netflix y YouTube<sup>52</sup>.

Por su parte, DirecTV lanzó DirecTV GO, una plataforma de *streaming* que amplía el catálogo de contenidos y canales disponibles *on demand* con respecto a DirecTV Play, pero también permite la visualización de la aplicación en el *smart TV*, diferenciándose con estas características de su antecesora. La deuda quedó

---

50. Carrier, E. <https://comentarios.info/index.php/2017/12/15/avance-ott/>. Última visita: 07/07/2020. Para ampliar puede verse Marino, 2017.

51. Carrier, E. Avance OTT. Comentarios. Información, análisis y opinión. Disponible en: <https://comentarios.info/index.php/2018/06/08/avance-ott-2/>. Última visita: 16/07/2021.

52. Carrier, E. La TV ama Internet. Comentarios. Información, análisis y opinión. Disponible en: <https://comentarios.info/index.php/2019/08/23/la-tv-ama-internet/>. Última visita: 16/07/2021.

para aquellos que no disponen de un televisor *smart*, como así tampoco se incluyó dentro de la aplicación la posibilidad de acceder a Netflix o YouTube. Aspectos que sí disponen sus competidores directos, Flow y Telecentro Play. Todo parecía suceder más allá de la configuración de las políticas de comunicación.

## 6. LOS OTT. LA EXPANSIÓN DE LOS EMERGENTES

El sector de OTT comenzó su expansión en el país antes de la gestión Cambiemos. Pero se intensificó durante los cuatro años de esa administración. En ese lapso la oferta buscó consolidar su convivencia con los jugadores tradicionales. En este apartado se ofrece una descripción de las marcas y sus trayectorias para comprender la dinámica. Los casos son presentados por orden alfabético.

**AMAZON PRIME:** presente en el mundo desde el 2016, es el servicio que más le compite a Netflix. Fue fundada por y es propiedad de Amazon, Inc. Contando todos los servicios que ofrece Amazon Prime (música; VoD; venta por Internet, entre otros) agrupa a 150 millones de suscriptores, con 96,5 millones de espectadores de Prime Video (Feldman, 2019)

En Argentina opera desde el inicio, pero recién en 2019 comenzó a cobrar a sus clientes en pesos (\$219 por mes). Desarrolla estrategias de acuerdo con varias empresas de cable o servicios de Internet para expandir su presencia. La plataforma se maneja con una suscripción de pago mensual y pone a disposición del usuario todo el catálogo (incluido la producción exclusiva) y la posibilidad de utilizar hasta tres perfiles (dos pueden ver en simultáneo el mismo contenido). Además, con el pago de la cuota permite la sincronización con Twitch, otra plataforma de videos en vivo.

**APPLE TV +:** comenzó en 2019 y fue fundada en Estados Unidos por la empresa de tecnología Apple, Inc. Funciona en gran parte del mundo y la característica principal es que solo es reproducible en dispositivos de Apple. En Argentina, de hecho, es compatible solamente con los iPhones y no con computadoras Mac. Esto implica un modelo de negocios cerrado y diferente al resto de los operadores del ecosistema. Se financia por suscripción y el costo es de 4,99 dólares, lo que brinda acceso a contenido audiovisual íntegramente original.

**ARNET PLAY:** nació en el 2011, de la mano de Telecom. Hoy es parte del Grupo Clarín. Hasta el momento de la fusión con Telecom contaba con 600 mil suscriptores<sup>53</sup>. En sus inicios el servicio consistía en ofrecer un aparato decodificador

---

**53.** Tomoyose (2015). <https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/alternativas-para-tener-peliculas-y-series-a-pedido-en-el-celular-la-tableta-o-la-pc-nid1770029>. Última visita: 10/07/2020.

que se conectaba a los televisores y permitía a los usuarios acceder a todo el catálogo. En la actualidad —sigue activa—, solo es necesario una computadora para utilizar la plataforma. Desde la compra de Telecom a manos de Clarín, solo los clientes de Fibertel o Flow tienen acceso a su contenido.

CLARO VIDEO: se fundó en el 2013 en la órbita de la empresa de servicios de telecomunicaciones que lleva el mismo nombre y está presente en toda Latinoamérica. Es propiedad del Grupo Carso del multimillonario mexicano Carlos Slim. La suscripción está disponible para clientes del operador de telecomunicaciones Claro. Los usuarios pospago ingresan gratuitamente, mientras que los de servicio repago deben pagar \$89 por mes. Cuenta en su catálogo con películas, series, documentales y alquileres de estrenos (incluso de producción propia). También ofrece la posibilidad de suscripción a contenidos de cable como HBO, Noggin y Paramount+. Se puede manejar hasta cinco dispositivos en uso simultáneo.

MUBI: inició en 2007 y hasta el 2010 funcionaba como The Auteurs. Fue fundada por Efe Cakarel y Eduardo Constantini. Ofrece películas de culto, clásicas o independientes como contrapartida al modelo comercial de Netflix. Como estrategia de captura de clientes en su llegada a Argentina en 2018, y durante 2019, fue gratuita para Argentina. Hasta 2019 contaba con 8 millones de usuarios en todo el mundo<sup>54</sup>. La suscripción tenía un costo de \$219 mensuales para acceder a un catálogo de 30 películas que se renovaba cada mes. También ofrecía alquileres y habilitaba hasta cinco perfiles por un mismo usuario (hasta dos en simultáneo).

NETFLIX: se fundó en 1997 por Reed Hasting y Marc Randolph en los Estados Unidos. Hoy es propiedad de varias empresas y actores del capital financiero entre las que se destacan Capital Group Companies, BlackRock, The Vanguard Group y Morgan Stanley. Empezó como una compañía de alquiler de DVDs entregados por correo. Los clientes elegían en una página web las películas que deseaban y estas eran enviadas de forma postal. Unos años más tarde, adoptó un método de suscripción que le permitía a los usuarios alquilar los films que quisieran a cambio de una tarifa mensual.

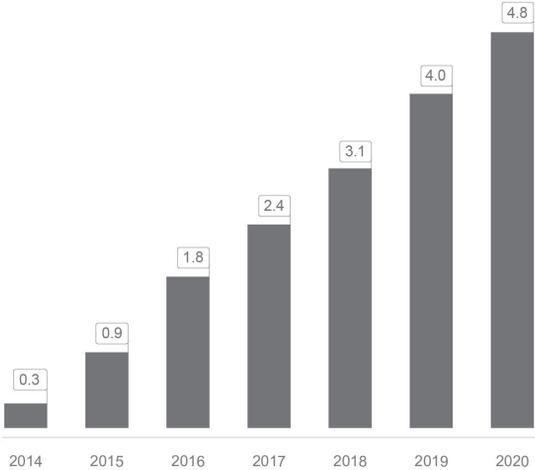
En 2007 se transformó en un servicio de streaming y rompió el mercado. Su expansión se desarrolló desde 2011 hacia Canadá, Latinoamérica y el Caribe. Desde 2012 opera en Europa, y desde 2015 agregó países como Japón, Nueva Zelanda y Australia. En la actualidad, la plataforma de streaming tiene presencia en 190 países, con un total de 183 millones de suscriptores, algo más de cuatro en Ar-

---

**54.** iProfesional (2018). <https://www.iprofesional.com/tecnologia/283529-Alternativas-a-Netflix-llega-Mubi-para-ver-peliculas-casi-gratis>. Última visita: 10/07/2020.

gentina. Ofrece películas, documentales y series originales y de terceros. Su modelo de negocio se basa en la suscripción de pago a cambio de su servicio con diferentes planes de pago, como dos, tres o cuatro pantallas (a diferente precio cada una).

GRÁFICO 3. ABONOS A NETFLIX EN ARGENTINA 2014-2020



Fuente: Elaboración propia

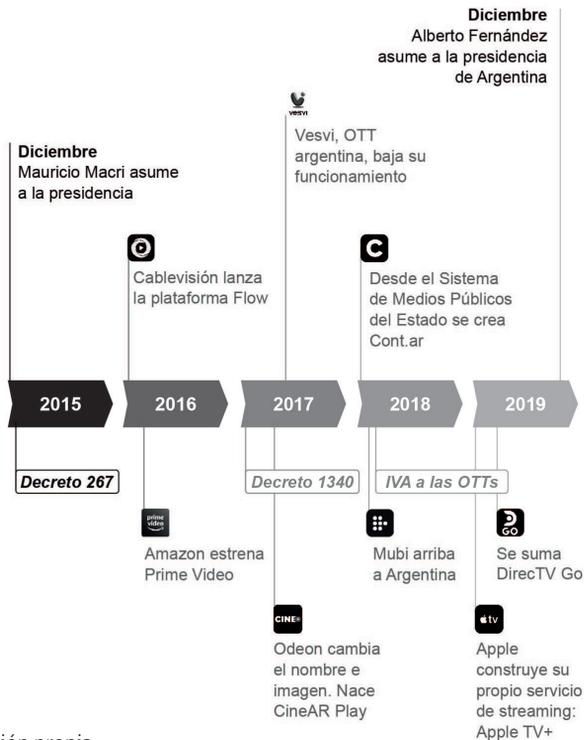
QUBIT: fundada en 2011 por Mariano Primavera, es una empresa argentina con participación en Uruguay, Colombia, Guatemala y Paraguay. En la actualidad, Nicolás Jordán posee el 80% de las acciones. Su oferta es de *contenido de culto*, como obras de Alfred Hitchcock, Stanley Kubrick, entre otros. Incursionó en la producción propia al crear minidocumentales de directores argentinos sobre otros autores clásicos. Su método de financiamiento es la suscripción de pago (\$349 por mes).

VESVI: este servicio de origen argentino se lanzó en el 2011. Era propiedad del Grupo Vi-Da. En el 2017 cesó su funcionamiento. Como modelo de negocio se manejaba por la lógica freemium, es decir suscripción paga y también un servicio abierto financiado por publicidad.

CINE.AR PLAY: fundado como una extensión del canal de televisión abierta en 2010. Cuenta con un catálogo de películas, series, cortos, documentales de producción nacional. Es propiedad del Estado por medio del INCAA. Comenzó

a operar en el 2015 bajo el nombre de Odeón y en 2017 la gestión Cambiemos la modificó la marca. La selección de contenido es encargada por el INCAA, mientras que ARSAT desarrolla su diseño, mantenimiento y operación técnica. CONT.AR: es una plataforma de contenidos audiovisuales propiedad del sistema de medios estatales que funciona como agregador de TV Pública, PakaPaka, DeporTV, Cine.Ar, Tec TV, Encuentro y espectáculos producidos en lugares públicos como el CCK. Ofrece en su catálogo también documentales y ficciones originales. En 2019 contaba con un promedio de 20 mil visualizaciones diarias. Su récord histórico es de 130.000 y lo alcanzó en 2018 en pleno auge de la serie *El marginal*. El modelo es de inscripción gratuita y no tiene límites de pantallas para acceder a todo el contenido del sistema de medios audiovisuales estatales, tanto el material que emiten los canales y las señales en vivo como a demanda. Su financiamiento es sostenido por el erario público.

GRÁFICO 4. CRONOLOGÍA DEL AUDIOVISUAL 2015-2019



Fuente: Elaboración propia

## 7. EL CINE Y SU DERIVA

El cine en Argentina sobrevive a desarrollos que cambian el sistema audiovisual integralmente. A su vez es el único sector de las industrias culturales que cuenta con una política pública a largo plazo (Marino, 2017). Más allá de los cambios de nombres y gestión ha consolidado rasgos permanentes.

La administración encabezada por Mauricio Macri llevó adelante una gestión que generó más de un inconveniente político y algunos vaivenes en la relación con el campo cinematográfico nacional. Pero no parece haber impactado en su performance, más allá de algunos conflictos políticos y el final para un programa de política pública específico.

Al inicio de la gestión fue designado Alejandro Cacetta como presidente del INCAA. El exCEO de Patagonik Film reemplazó a Lucrecia Cardoso, última presidente del Instituto en la gestión de Cristina Fernández de Kirchner. La llegada de Cacetta ubicó en la presidencia del organismo a un miembro de la industria, tras varias gestiones de carácter más político (Marino, 2021). Patagonik es una empresa dedicada a la producción, lanzamiento y comercialización de largometrajes cinematográficos en Latinoamérica. Está integrada por Buena Vista Internacional, Artear Argentina y Cinecolor Argentina.

Tras poco más de un año un proceso de denuncias apoyado en diferentes operaciones de prensa generaron la renuncia de Cacetta a la presidencia del Instituto<sup>55</sup>. En la segunda semana de mayo de 2017 fue designado el licenciado Ralph Douglas Haiek en su lugar. Hasta entonces se desempeñaba como vicepresidente. Era otro hombre de la industria a cargo del manejo de entre 2500 y 2800 millones de pesos al año que hacen al Fondo de Fomento.

### 7.1. LOS NÚMEROS

La continuidad en la política de cine se relaciona también con los números del mercado. Uno de los aspectos a destacar es que el INCAA difunde históricamente los datos del sector. Esto permite evaluar performances y tendencias.

---

55. Ver más en: <http://papel.revistafibra.info/cine-espacio-audiovisual-ampliado-discutimos-lo-importante/>

TABLA 1. ESPECTADORES DE CINE EN ARGENTINA 2009-2018

Año	Films nacionales	Films extranjeros	Total
2016	200	246	446
2017	220	253	473
2018	238	312	550
2019	229	315	544

Fuente: elaboración propia en base a datos del INCAA.

Lo que muestran los números para el período de la gestión Cambiemos es que el cine siguió su tendencia más allá de las políticas implementadas. Los vaivenes en la cantidad de entradas vendidas se relacionan con la economía general, la oferta total y los resultados que logran los tanques extranjeros. Mientras que la oferta local crece en cantidad de estrenos, pero cae en dominio de la taquilla de modo significativo.

Los números que expone el Instituto permiten identificar los vaivenes del consumo del cine en las salas en Argentina, vinculados tanto a crisis económicas y retracciones como a aspectos vinculados a la oferta. Y también los resultados comparados entre cine argentino y extranjero, que operan como variables independientes. La asistencia a salas para ver cine local crece o decrece de acuerdo a la oferta: cuando un film se vuelve atractivo para el público, cuenta con difusión masiva y está sostenido en un sistema de estrellas, convoca a una gran audiencia.

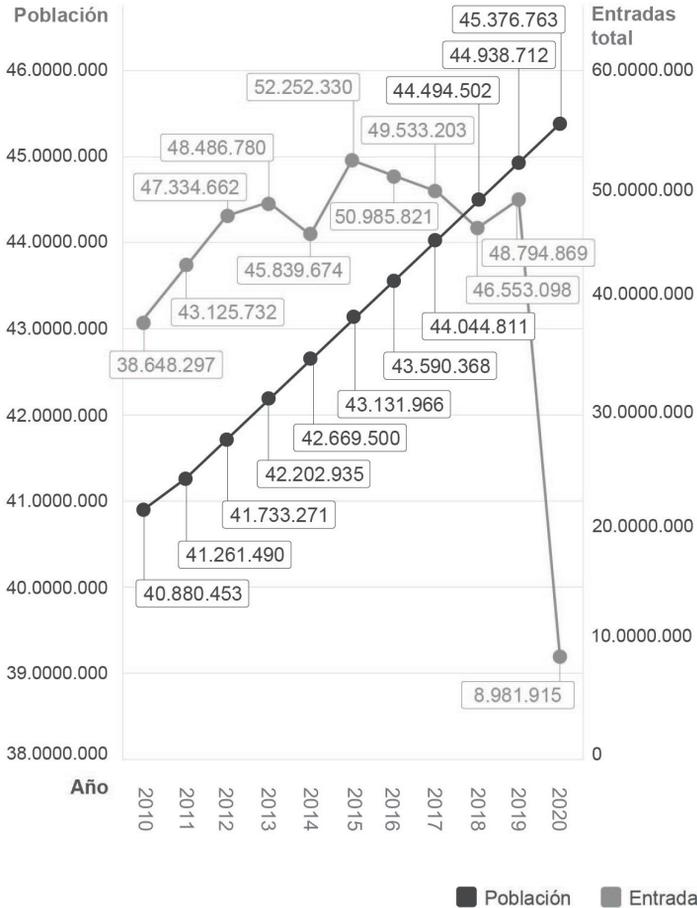
TABLA 2. ESTRENOS POR ORIGEN EN ARGENTINA 2016-2019

Año	Films nacionales	Films extranjeros	Total
2016	7.348.582	43.073.054	50.985.821
2017	6.518.203	42.509.577	49.532.735
2018	6.826.801	39.017.297	46.431.072
2019	3.733.631	45.061.238	48.794.869

Fuente: elaboración propia en base a datos del INCAA.

También en los números totales de estrenos se establece aquella relación independiente entre los locales y los extranjeros. Mientras que la oferta local ha crecido de modo sostenido, las extranjeras han variado más intensamente, mostrando números muy grandes hacia el cierre del período, lo que puede explicarse en la reducción de cantidad de semanas por films en las pantallas.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN ANUAL DE ENTRADAS Y POBLACIÓN TOTAL PAÍS 2010-2020



Fuente: Anuario INCAA 2019.

El gráfico que expone los datos de la segunda década del siglo XXI muestra que la gestión Cambiemos no implicó alteración alguna en el desarrollo del cine en Argentina. Las tendencias se mantuvieron tal como venían<sup>56</sup>.

## 8. LECTURAS FINALES

La finalidad de este capítulo es dar cuenta del proceso que se observó en el EAA entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019. Por un lado, se sintetizaron los cambios regulatorios. Por el otro, se describieron las transformaciones de los sectores con el fin de adecuarse a las nuevas situaciones de consumo (Marino y Espada 2017). Además, se describieron las trayectorias de jugadores emergentes en el contexto convergente. Un proceso que se inició varios años antes de la asunción de Mauricio Macri y que puede establecerlo la llegada de Netflix al mercado nacional en 2011. Por último, se analizaron las tendencias del cine en el país.

Sin dudas, esta metamorfosis en la oferta se encontraba a mitad de camino en 2015 y se consolidó para 2019. La necesidad de variantes en la oferta que respondieran a las nuevas tendencias de consumo, parecería ser una estrategia de supervivencia del modelo de negocio establecido por las empresas de tradicionales ante el avance de los emergentes.

Lo sistematizado en el capítulo permite reconocer que las medidas de políticas adoptadas favorecieron a la concentración y permitieron una mayor consolidación en el mercado por parte de la empresa que consolidó su posición dominante: Telecom-Clarín. Pero no alteraron las tendencias en desarrollo: lo que sucedía desde antes de Cambiemos y por lógicas del mercado y del comportamiento de las audiencias siguió su recorrido, a su velocidad.

Por otro lado, las empresas locales del mercado tradicional de TV paga implementaron estrategias de adaptación para poder subsistir. Es probable que lo hicieran pensando más a futuro que en el proceso político, en un mercado multiplataforma, en diferido y a demanda, donde coexisten (por ahora pacíficamente) varios jugadores. Es difícil saber, a pesar de que la adecuación se encuentra más consolidada en 2019 que en 2015, qué sucederá, porque es un mercado diverso y volátil. Nadie sabe dónde hay terreno firme.

---

**56.** La caída drástica de 2020 se explica por las restricciones establecidas a partir de la pandemia por COVID-19 y exceden al análisis de este trabajo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaya, H. (2019). Cablevisión sostuvo su base de 3,3 millones de abonados a TV Paga durante 2019. *Tavilatam*. Disponible en: <https://tavilatam.com/argentina-cablevision-sostuvo-su-base-de-33-millones-de-abonados-a-tv-paga-durante-2019/>. Última visita: 16/07/2021.
- Becerra, M (2000). De la divergencia a la convergencia en la sociedad informacional: fortalezas y debilidades de un proceso inconcluso.
- Bizberge, A. (2017). Los desafíos de la convergencia digital para las políticas de comunicación. En C. Labate y C. Arrueta (Comps.), *La comunicación digital. Redes sociales, nuevas audiencias y convergencia: desafíos y oportunidades para la industria, el Estado y los usuarios* (pp. 19-38). San Salvador de Jujuy: EdiUNJu.
- Carrier, E. (18 de agosto de 2019). Que no se corte. *Comentarios. Información, análisis y opinión*. Disponible en: <https://comentarios.info/index.php/2019/08/16/que-no-se-corte/>. Última visita: 16/07/2021.
- Carrier, E. (24 de agosto de 2018). La mutación de la TV. *Comentarios. Información, análisis y opinión*. Disponible en: <https://comentarios.info/index.php/2018/08/24/la-mutacion-de-la-tv/>. Última visita: 16/07/2021.
- Carrier, E. (23 de agosto de 2019). La TV ama Internet. *Comentarios. Información, análisis y opinión*. Disponible en: <https://comentarios.info/index.php/2019/08/23/la-tv-ama-Internet/>. Última visita: 16/07/2021.
- Carrier, E. (15 de diciembre de 2017). Avance OTT. *Comentarios. Información, análisis y opinión*. Disponible en: <https://comentarios.info/index.php/2017/12/15/avance-ott/>. Última visita: 16/07/2021.
- Carrier, E. (8 de junio de 2018). Avance OTT. *Comentarios. Información, análisis y opinión*. Disponible en: <https://comentarios.info/index.php/2018/06/08/avance-ott-2/>. Última visita: 16/07/2021.
- Feldman, D. (2019). Netflix's Dominance In U.S. Wanes As Hulu, Amazon Gain Subscribers. *Forbes*. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/danafeldman/2019/08/21/netflix-is-expected-to-lose-us-share-as-rivals-gain/?sh=7ef1245766d6>. Última visita: 16/07/2021.
- Marino, S. (2017). El cine en el espacio audiovisual ampliado: ¿Discutimos lo importante? *Fibra. Tecnologías de la Comunicación*. Disponible en: <http://papel.revistafibra.info/cine-espacio-audiovisual-ampliado-discutimos-lo-importante/>. Última visita: 16/07/2021.
- Marino, S. (2017). *Políticas de comunicación del sector audiovisual: mode-*

*los divergentes, resultados equivalentes*. La televisión por cable y el cine en la Argentina (1989-2007). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

- Marino, S., y Espada, A. (2017). Repensar los modelos de desarrollo de los medios en la transición convergente. En C. Arrueta y C. Labate (Comps.), *La comunicación digital. Redes sociales, nuevas audiencias y convergencia* (pp. 175-200). San Salvador de Jujuy: EdiUNJu.
- Razzeto, M. (2021). Transformaciones convergentes en la tv paga. En prensa.
- Tomoyose, G. (2021). Alternativas para tener películas y series a pedido en el celular, la tableta o la PC. *Tecnología*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/alternativas-para-tener-peliculas-y-series-a-pedido-en-el-celular-la-tableta-o-la-pc-nid1770029/>. Última visita: 16/07/2021.
- Van Cuilenburg, J., y McQuail, D. (2003). Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207.

## REFERENCIAS WEB

- Cablevisión. Reporte anual 2011. Disponible en: <http://microsite.cablevision.com.ar/AnualReport2011/es/files/assets/basic-html/index.html#49>. Última visita: 16/07/2021.
- Cámara Argentina de Agencia de Medios. Año x año. Evolución de la actividad publicitaria en Argentina. Disponible en: <https://www.agenciasdemedios.com.ar/inversiones-publicitarias-ano-a-ano/>. Última visita: 16/07/2021.
- CanalAR. Telecentro obtuvo la licencia de telefonía móvil. Disponible en: <https://www.canal-ar.com.ar/Nota.asp?Id=10099>. Última visita: 16/07/2021.
- Cronista. Argentina alcanzó la penetración de TV paga más alta de Latinoamérica. Control remoto. Disponible en: <https://www.cronista.com/control-remoto/Argentina-alcanzo-la-penetracion-de-TV-paga-mas-alta-de-Latinoamerica-20160404-0027.html>. Última visita: 16/07/2021.
- DirecTV. Reporte de sustentabilidad 2011. Disponible en: [https://directv-sustentable.com/2011/argentina/DIRECTV\\_RSE\\_2011.pdf](https://directv-sustentable.com/2011/argentina/DIRECTV_RSE_2011.pdf). Última visita: 16/07/2021.
- DirecTV. Reporte de sustentabilidad 2015. Disponible en: <https://directv-sustentable.com/2015/argentina/reporte/REPORTEDTV.pdf>. Última visita: 16/07/2021.
- DossierNet. Telecentro suma YouTube a su propuesta Smart. Disponible en: <https://www.dossiernet.com.ar/articulo/telecentro-suma-youtube-a-su-pro>

puesta-smart/10487. Última visita: 16/07/2021.

- Grupo Clarín. Reporte anual 2015. Disponible en: <https://grupoclarin.com/IR/files/ANNUAL-REPORT/GC%20MEMORIA%20Y%20BALANCE%202015%20CAST%20VF.PDF>. Última visita: 16/07/2021.

- IProfesional. DirecTV pierde 367.000 suscriptores en Latinoamérica durante el primer trimestre de 2020. Actualidad. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/actualidad/316350-directv-anuncio-el-cese-de-operaciones-con-efecto-inmediato-en-venezuela>. Última visita: 16/07/2021.

- IProfesional. ¿Tiembra Netflix?: llega el cine de culto en streaming y casi gratis. Tecnología. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/tecnologia/283529-Alternativas-a-Netflix-llega-Mubi-para-ver-peliculas-casi-gratis>. Última visita: 16/07/2021.

- Latin American Media & Entertainment Observatory. Record de abonados a la tv paga argentina: 8.537.728 hogares conectados. Disponible en: <https://mediaandentertainmentobservatory.wordpress.com/2012/03/14/record-de-abonados-a-la-tv-paga-argentina-8-537-728-hogares-conectados-2/>. Última visita: 16/07/2021.

- Plataformas. Argentina registra 9,45 millones de abonados a tv paga. Operadores. Disponible en: <https://plataformas.news/operadores/nota/argentina-registra-945-millones-de-abonados-a-tv-paga>. Última visita: 16/07/2021.

- Prensario Internacional. Argentina: TV paga alcanzó 8,47 millones de suscriptores en 2015. Televisión. Disponible en: <https://www.prensario.net/15765-Argentina-TV-paga-alcanzo-847-millones-de-suscriptores-en-2015.note.aspx>. Última visita: 16/07/2021.

## CAPÍTULO 6

### LA FICCIÓN SERIADA TELEVISIVA EN ARGENTINA 2016-2019: DEL RECAMBIO POLÍTICO A LAS NUEVAS LÓGICAS DE DISTRIBUCIÓN

Por Ornela Carboni y Ezequiel Rivero

#### 1. INTRODUCCIÓN

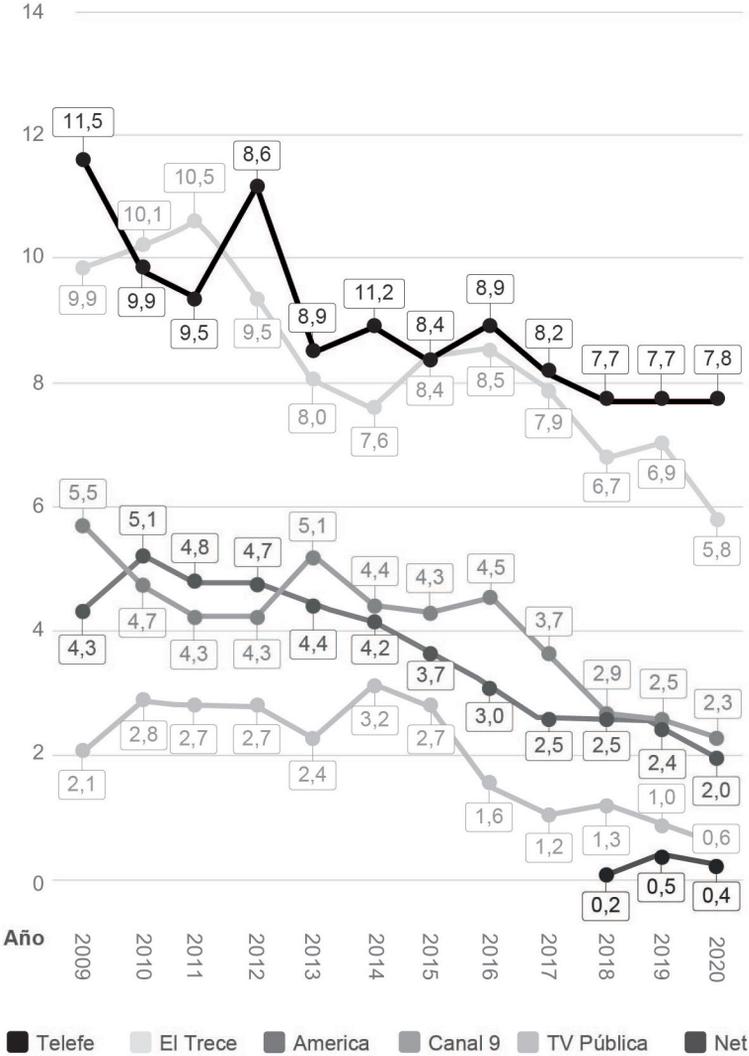
La industria de la ficción en la televisión abierta acusa una crisis preexistente a la llegada del macrismo al poder, pero que queda expuesta en toda su magnitud desde 2016 con el recambio en la conducción del gobierno nacional, que significó una profunda transformación en la lógica de intervención estatal en el fomento y la producción de contenidos de ficción. Desde entonces se observa no solo una reducción sustancial en la cantidad de títulos y horas de ficción estrenadas por los canales de TV abierta, sino además estrategias de readecuación ante un escenario de transformación en las lógicas de distribución. Así, en los últimos años han proliferado los acuerdos entre canales de televisión abierta, señales de televisión de pago, operadores de TV paga, empresas de telecomunicaciones y plataformas globales de distribución de video online, con repercusiones en el tipo de contenidos producidos, pensados desde su concepción cada vez más con proyección internacional.

Según datos de Kantar-Ibope, entre 2011 y 2019 los cinco principales canales de TV abierta de la Argentina<sup>57</sup>, todos ellos con operaciones desde el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y con alcance nacional a través de distintas vías, perdieron el 17,1% de participación en el share total de la televisión. Desde 2017, la suma de la audiencia de todas las señales de televisión de pago supera a la televisión abierta lineal, que para 2019 representaba el 45,8% del encendido televisivo. Estos indicadores dan cuenta del desplazamiento de las audiencias a otras ventanas de exhibición como la televisión por suscripción y plataformas de video de demanda.

---

57. Desde finales de 2018 se suma Net TV, el sexto canal de televisión abierta.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL RATING DE CANALES DE TV ABIERTA DEL AMBA (2009-2020)



Fuente: elaboración propia con datos de Kantar-Ibope Media.

La industria televisiva al igual que otros sectores de las industrias culturales sufrió el impacto de la digitalización y la convergencia, factores que ya no le sirven como chivos expiatorios, y obligan a diseñar estrategias que los incorporen como elementos aliados (ver Capítulo 5). A su vez, la emergencia de nuevos intermediarios de carácter global y robustos presupuestos (Netflix, Amazon, HBO GO, Disney+, entre otros) cuestiona la otrora supremacía de la televisión abierta en general, y de los contenidos ficcionales en particular. La distribución de contenidos en plataformas aceleró la tendencia hacia la serialización de las producciones, el acortamiento en la duración de las temporadas y el abordaje recurrente de temáticas referidas a la violencia, el crimen organizado o la corrupción, con los que se alimentan prejuicios y representaciones sobre América Latina facilitando la distribución de esos productos hacia otros mercados además del doméstico (Aprea, Kirchheimer y Rivero, 2016 y 2020). Son ejemplo de lo anterior series como *El marginal* (TV Pública), *Un gallo para esculapio* (Telefe), *El Tigre Verón*, *El lobista* (El Trece), entre otras. Aunque por fuera del periodo de estudio de este capítulo, la cuarta temporada de *El marginal* es una coproducción de Underground, adquirida en 2019 por Telemundo, y Netflix.

Para situar en su contexto el problema que aquí abordamos, hay que comprender que la estructura productiva sufrió transformaciones en los últimos treinta años. En la década del noventa las emisoras televisivas eran consideradas las unidades productivas por excelencia, sin embargo, de modo paulatino cedieron ese espacio a las productoras audiovisuales televisivas que se encargaron de proporcionar programas de entretenimiento (*ficciones, talk show, magazine, realities*) a las señales televisivas. Con la llegada del siglo XXI y la crisis política, económica y social de 2001, las productoras audiovisuales comenzaron a asociarse con sellos internacionales para sostener las producciones. Estas relaciones se mantuvieron en el tiempo, pero en los últimos cinco años se afianzaron aún más. Esto se explica por la combinación de factores locales e internacionales.

En Argentina a partir de la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) N° 26.522 en 2009, se inició un proceso de fomento a la producción de contenidos audiovisuales, con el objetivo principal de federalizar los espacios productivos, relevar y fortalecer las capacidades instaladas en cada región y descentralizar el principal polo situado en el AMBA. El fomento a la producción de ficción, no obstante, no se inscribió de manera formal en la implementación de la LSCA, ni tuvo su epicentro en la entonces AFSCA, es de-

cir el organismo de regulación. Fueron el extinto Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) de la Nación, en articulación con universidades, y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) los encargados del fomento a la ficción seriada televisiva durante el último gobierno kirchnerista (2011-2015). Estas medidas que se aplicaron entre 2010 y 2015 tuvieron diversos grados de impacto y de éxito, y aunque no lograron romper con la centralización, colaboraron en el incremento de contenidos para la televisión y otros soportes. A fines de 2015, la asunción de Mauricio Macri iniciaría una nueva etapa para el sector audiovisual ligado a las ficciones, que será objeto de estudio.

Como se adelantó, el descenso en la producción de ficciones no obedece a la llegada al poder del macrismo. Esta merma se verifica al menos desde el 2010. Los números disponibles entre 2011-2015 deben leerse al calor del fomento a la producción de contenidos audiovisuales digitales promovidos por el Estado, a través del Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisuales, pero no a un incremento productivo por parte del sector privado estrictamente. En efecto, el sector acusa una crisis productiva que se observa desde comienzos de la década pasada. El fomento estatal del último kirchnerismo permitió sostener niveles mínimos de actividad en particular en los centros geográficos productivos habituales, pero con un impacto relativamente marginal en la cantidad de horas producidas y emitidas por la brevedad de los formatos que se financiaban, en especial series y miniseries de entre 8 y 13 capítulos con temporada única. Sin embargo, el retiro parcial del Estado desde 2016, del que daremos cuenta en este capítulo, deja al desnudo, profundiza y acelera la caída de la ficción nacional televisiva a mínimos históricos.

Así pues, en los últimos años las productoras audiovisuales televisivas agudizaron sus relaciones con compañías internacionales. La externalización productiva, la deslocalización y el desarrollo de contenidos exclusivos para terceros se convirtieron en un *leitmotiv* para las productoras nacionales, al mismo tiempo que un resguardo para sus condiciones de existencia.

A nivel global la eclosión de contenidos para múltiples pantallas y formatos obligó a los productores audiovisuales nacionales a repensar sus estrategias productivas y comerciales, garantizar la calidad técnica y proporcionar historias atractivas para las audiencias vernáculas, y potencialmente internacionales, cada vez más exigentes.

Este capítulo propone, por un lado, analizar la estructura del mercado ficcional

en el país y la cantidad de ficciones producidas y emitidas entre 2016-2019. Por el otro, relevar las políticas para la promoción en la producción de ficciones en igual período, junto a otras acciones del Estado asociadas a financiar, producir y distribuir contenidos seriados de ficción. Por la etapa incipiente y aún en discusión de estas políticas, no se consideran en este trabajo las iniciativas estatales del gobierno de Alberto Fernández (2019- ) orientadas a la creación de condiciones impositivas y marcos laborales más atractivos para fomentar las asociaciones entre productoras locales y grandes plataformas.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: al principio se expone la clave de lectura teórica del trabajo que se ubica desde la economía política de la comunicación y recoge aportes sobre el rol social y económico de las industrias culturales y su transformación a partir de la distribución de contenidos audiovisuales en Internet. En un segundo momento se caracteriza el mercado de ficción televisiva en Argentina, la evolución de sus niveles de producción, así como los principales actores involucrados en la producción y distribución de estos contenidos. En este punto resultará de interés la comparación con el período precedente (2012-2015) para enmarcar la crisis actual de la ficción en una de largo aliento. Luego, desde el lado del consumo, el estudio presenta una serie de indicadores que permiten reconocer la persistencia de la ficción como aglutinante de audiencias significativas en el *prime time* televisivo, y otros que dan cuenta del perfil demográfico de las audiencias. En cuarto lugar nos ocupamos del rol del Estado en su relación con la industria de la ficción y las múltiples herramientas que articula en su función de fomento, producción y distribución. Por último, en las conclusiones se retoman las principales ideas que orientan este trabajo vinculadas a la crisis de la industria de la ficción en un contexto mutante en sus formas de creación, distribución y consumo, así como las potencialidades de las políticas públicas para preservar la producción nacional de contenidos.

## **2. EL CAMINO PRODUCTIVO DESCENDENTE DE LA FICCIÓN SERIADA NACIONAL**

En otros escritos hemos abordado el estudio de los contenidos de ficción como productos inmersos dentro de la lógica de funcionamiento de la industria televisiva, la emisión constante y la programación como elementos constitutivos. Asimismo, hemos destacado los altos costos productivos que conllevan los productos ficcionales en relación a otro tipo de programas como

pueden ser los magazines, *reality shows* u otros ligados con el entretenimiento (Carboni, 2015, 2020). En este sentido, las emisoras televisivas o las productoras de contenidos deben optar por este tipo de proyectos y evaluar tanto los aspectos económicos como sociales y técnicos para desplegar el proceso productivo. Esto incluye delimitar el tipo de producción, la cantidad de capítulos, las plataformas de exhibición, la posibilidad de ventas posteriores tanto de los formatos como del producto final. Este paquete de datos debe ajustarse a las condiciones productivas particulares definidas en un tiempo y espacio particular y considerar los posibles intereses de los públicos y las audiencias.

Este análisis debe considerar además al mercado y al resto de los actores que establecen sus propias proyecciones. En un escenario digital y convergente la televisión abierta se adapta para no perder espacio. De todos modos el desembarco de intermediarios como las OTT-TV (Netflix, Amazon, HBO GO) pusieron en jaque a las antiguas emisoras y forjaron nuevos rumbos para los otrora indiscutidos programadores que vieron desmoronarse ingresos y audiencias, al tiempo que abrazaban con fuerza el ADN televisivo basado en las transmisiones en vivo y en directo (Carboni, 2020).

La expansión de los servicios audiovisuales hacia Internet ha generado transformaciones en su cadena de valor y distribución, como así también una mayor renovación y cambios en los esquemas de flujo en pos de la segmentación, que tiende a modificar los modelos de negocios establecidos (Arsenault y Castells, 2008; Zallo, 2011). Si bien la naturaleza distribuida de Internet permite la participación de muchos actores en la producción de contenidos, los análisis empíricos permiten observar una continuidad en relación con las estrategias que tienden a la monopolización a través de la creación artificial de escasez, tal como sucede con las industrias de los medios y la comunicación (Bolaño, 2013; de Miguel, 2000; Mansell, 1999).

Si bien el mercado de servicios audiovisuales en Internet presenta una diversificación de oferentes, se observa una concentración en el consumo en torno a unos pocos jugadores. En América Latina Netflix concentra cerca del 50% del mercado, seguido por actores como Amazon Prime, HBO GO, Disney + y una “larga cola” de otros oferentes que obtienen cuotas de participación marginales y en general corresponden a plataformas temáticas, a desarrollos locales o que apuntan a nichos de audiencia específicos.

El desarrollo de Internet en los últimos veinte años muestra una creciente mer-

cantilización, la emergencia de distintos modelos de negocio aún en vías de consolidación, y la generación de riqueza a partir de la recolección, procesamiento y explotación de datos personales o de conducta de los usuarios dentro de las plataformas, así como también metadatos.

Pese a dominar ampliamente el mercado del video a demanda, Netflix no está solo. Proveedores de contenido, empresas de televisión paga, fabricantes de dispositivos y otras empresas nativas de Internet comenzaron una carrera frenética que, en pocos años, multiplicó por docenas el número de plataformas audiovisuales existentes en el mundo (Grau, 2015; Páez Triviño, 2016). No obstante, los analistas estimaban ya en 2015 que, en los mercados desarrollados, este segmento estaba cerca de la saturación (Juárez, 2015). Ante los niveles marginales de crecimiento en sus mercados de origen, el mercado internacional aparece como la vía natural en la búsqueda de lucro compensatorio para la mayoría de las grandes plataformas audiovisuales.

En este contexto del sector audiovisual en términos ampliados, las producciones de ficción seriada para TV abierta del AMBA se caracterizaron por un paulatino y sostenido descenso de los niveles productivos desde la crisis de 2001, alternado con momentos fugaces de reactivación<sup>58</sup>. Esa merma productiva se acentuó en la última década, con un promedio que se ubica entre 16 a 20 títulos inéditos nacionales producidos anualmente. Hasta el año 2010 la producción de contenidos de ficción para TV abierta era superior a las 1000 horas anuales con índices similares a Perú, Colombia y Chile. Desde ese momento, se registró una caída cercana al 64% (Rivero, 2020) y durante el 2020 la pandemia por COVID-19 impuso condiciones excepcionales a este tipo de formatos y condujo a la cancelación de proyectos por la imposibilidad de efectuar las grabaciones.

La crisis de la ficción privada nacional está signada por la concentración y la centralización geográfica de las productoras y las producciones en el AMBA. Esta tendencia intentó revertirse a partir de la intervención del Estado en 2009, con la sanción de la LSCA y la posterior implementación de planes de fomento para los productores locales y regionales constituidos fuera de las zonas centrales con el objetivo de federalizar la producción, relevar las capacidades instaladas en el país y otorgar una

---

**58.** Para antecedentes sobre los niveles productivos ver: Carboni, O. (2012). Los procesos de organización del trabajo en las telenovelas argentinas (1989-2001) [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de Quilmes; y Carboni, O. (2015). Los procesos de organización productiva y del trabajo en las tiras diarias de la televisión abierta argentina (2002-2012) [Tesis doctoral]. Universidad de Buenos Aires.

diversificación tanto del proceso productivo como de la cadena de valor.

Sin embargo, estas medidas no generaron interrupciones significativas en la estructura del mercado y frente a una reducción del presupuesto público para el fomento a las series y ficciones televisivas desde 2016, el sector terminó por desmoronarse, en medio de solicitudes de los principales actores involucrados (productores, actores, técnicos, entre otros) para que el Gobierno adopte medidas concretas de protección y fomento que permitan fortalecer el proceso productivo y dinamizar las instancias de comercialización.

Este diagnóstico debe leerse de modo dialógico con el despliegue de plataformas como Netflix o Spotify que entre 2011-2019 tuvieron un incremento del 3400% en la cantidad de suscriptores. Netflix, por ejemplo, pasó de 96.000 a 3,3 millones de suscripciones en los años indicados (SInCA, 2020).

En las próximas páginas nos detendremos a observar si realmente el mercado de ficciones pasó del Jardín del Edén al Apocalipsis en cuatro años o por el contrario continuó por un camino productivo descendente que se había iniciado algún tiempo atrás.

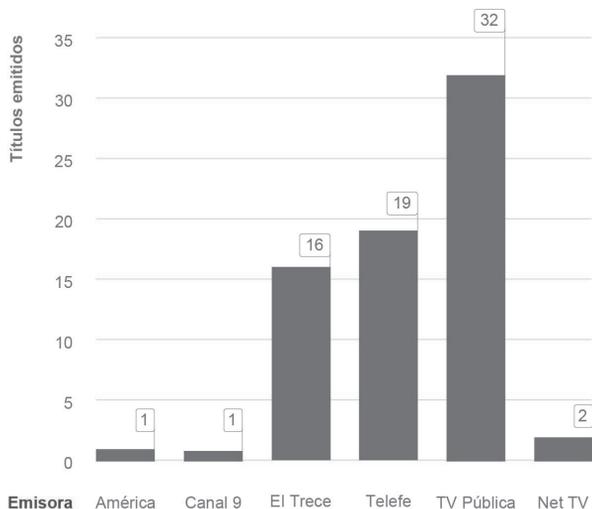
### **3. EL MERCADO DE LAS FICCIONES NACIONALES 2016-2019: TÍTULOS INÉDITOS, PRODUCTORAS Y CANALES.**

En este apartado se expone el desarrollo del mercado de las ficciones nacionales en el lapso 2016-2019 y se analizan datos sobre el número de títulos inéditos producidos, las principales productoras y los canales distribuidores.

En el citado lapso se produjeron y emitieron en total 71 ficciones inéditas de origen nacional en la televisión abierta del AMBA. De ese total, el 83,1% se ejecutó mediante la integración o coproducción de una o más unidades productivas, en tanto que el 16,9% restante se efectivizó sin coproducción, es decir, una sola empresa o productora efectuó la realización integral del producto.

Asimismo, en ese período el número total de contenidos ficcionales emitidos en la TV Abierta del AMBA ascendió a 165: además de las 71 ficciones originales se contabilizaron las repeticiones o reprise que sumaron 28 títulos (24 nacionales y 4 extranjeros) y otros 64 títulos inéditos extranjeros.

GRÁFICO 2. FICCIONES NACIONALES DE ESTRENO EMITIDAS POR CANALES DE TV ABIERTA DEL AMBA (2016 - 2019)



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el gráfico, la TV Pública se ubicó en primer lugar en la emisión de contenidos de ficción con 32 propuestas, detrás de ella figuraron las emisoras Telefe y El Trece con 19 y 16 títulos respectivamente. Este dato resulta llamativo puesto que revierte una situación histórica de primacía en la emisión de programas de entretenimiento en los canales líderes de audiencia del AMBA, es decir, Telefe y El Trece. La explicación resulta de las políticas de fomento para la producción, principalmente, de series y miniseries originales impulsadas por la inversión pública. Por su parte, las señales América TV y Canal 9 solo programaron una ficción y Net TV, que se unió a la televisión abierta en 2018, emitió dos títulos.

De los datos relevados se desprende que entre 2016-2019, el 49% (35 títulos) de los contenidos de ficción producidos y emitidos de modo inédito se beneficiaron de alguno de los apoyos estatales instrumentados a través del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), la TV Pública y otras emisoras públicas. La mayor parte de estos títulos fueron ejecutados por pequeñas productoras locales y regionales que resultaron ganadoras de los concursos

de fomento productivo, en particular durante el periodo previo 2010-2015, y en su mayoría solamente realizaron un producto. También es frecuente el apoyo estatal a proyectos de productoras consolidadas del AMBA como Underground Producciones, L.C. Acción Producciones, Pampa Films, Kapow y Promofilms.

En relación a la inversión privada en el sector las productoras Pol-Ka y Telefe Contenidos / Viacom lideran el mercado productivo. En esta dirección, Pol-Ka produjo 16 títulos (8 sin coproducción y 8 con coproducción), en tanto que Telefe Contenidos / Viacom realizó 15 producciones (2 sin coproducción y 13 en coproducción). La productora Pol-Ka acentuó su estrategia de asociarse con grandes productoras internacionales (Turner Internacional, Televisa, Federation Kids & Family, The Walt Disney Company Latin American, Dopamine Producciones) con el fin de sostener los niveles productivos y garantizar la comercialización a mercados internacionales. Por su parte, Telefe Contenidos / Viacom mantuvo a sus tradicionales aliados locales (Underground, El Árbol, LCA Producciones, Cablevisión Flow, Boga Bogagna, Kuarzo Entertainment, Telecom) y estableció algunas alianzas internacionales (TNT, Sony, América Televisión, 360 PowWow, Anders Media), e incluso recibió fondos públicos del INCAA. En este sentido, es preciso aclarar que el grupo Telefe en 2016 fue adquirido por el holding Viacom y eso le otorgó propulsión a nivel internacional. Asimismo, cinco títulos se desarrollaron por otras productoras, por ejemplo, Kuarzo, LCA Producciones, Editorial Perfil, Idealismo Contenidos, entre otras. Dicho esto, debemos preguntarnos si resulta novedosa la realidad que atraviesa la ficción nacional. Para ello ponemos en consideración datos relevados entre 2012-2015 con el fin de efectuar la comparación con los cuatro años que anteceden al período estudiado.

En principio podemos observar que el número de títulos nacionales inéditos ascendió a 93, es decir, un 23% más que en la etapa posterior. En relación a las emisoras que exhibieron dichos contenidos, se observa una coincidencia: en primer lugar figuró la TV Pública, seguida de Telefe y El Trece. La única alteración es que Canal 9 emitió en ese lapso 10 títulos. Esto puede deberse a la conjunción de dos aspectos: la compra de la emisora por el Grupo Albavisión Comunicaciones LLC, que convirtió al canal, al menos en ese tiempo, en un expendedor de telenovelas latinoamericanas, bajo la política de programar este tipo de contenidos. Por otro lado, el aluvión de títulos inéditos de origen nacional disponibles a partir del Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisuales gestionado por el INCAA, muchos de ellos a la espera de una oportunidad de exhibición en pantalla de televisión abierta. En relación a las

producciones realizadas, el 62% (58 títulos) se ejecutaron con la participación de fondos públicos, en tanto que el 38% restante (35 títulos) derivó de la inversión privada. Entre 2012-2015 tanto Pol-Ka como Telefe Contenidos produjeron 14 ficciones cada una. No obstante, la diferencia radica en que la primera efectuó 10 producciones propias y 4 coproducciones, mientras que la segunda realizó 11 coproducciones y 3 ficciones sin coproducción. En ese momento, Pol-Ka estableció negocios, principalmente, con Turner Internacional y Disney América Latina. Por su parte, Telefe Contenidos sostuvo, mayoritariamente, vínculos con productoras de capitales nacionales: RGB, Underground, Cris Morena Group, Central Park, LCA Producciones, El Árbol, 100 Bares (Carboni, 2020). Esta estrategia se diversifica parcialmente con el ingreso de la multinacional Viacom y porque algunas de las productoras dejaron de existir.

Esta breve comparativa demuestra que el Apocalipsis de las ficciones se inició antes de la gestión de la Alianza Cambiemos en el gobierno. El Estado se convirtió en el inversor principal para este tipo de géneros y el financiamiento público otorgó cierta sustentabilidad a un mercado endeble. A esto, se sumó el retraimiento de las productoras privadas que no lograron sostener proyectos per se y debieron recurrir a estrategias de asociación para desarrollarlos.

#### **4. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS DE LA AUDIENCIA DE LA FICCIÓN TELEVISIVA**

Pese a las profundas transformaciones en la industria de la ficción televisiva que hemos descrito hasta aquí, tanto en sus formas de producción, exhibición, distribución y consumo, este tipo particular de contenido conserva un sitio estratégico en las decisiones de programación de los canales y aún concentra cuotas significativas de audiencia. En lo sucesivo nos enfocaremos en describir el lugar de la ficción en la grilla de los canales y el perfil de la audiencia de la ficción en televisión abierta.

El prime time televisivo nocturno continúa siendo el segmento horario en que más se programan las ficciones de producción nacional, aunque desde al menos 2014 es compartido con títulos provenientes de Brasil y Turquía. Entre 2016 y 2019, el 86% de las ficciones argentinas inició entre las 21:00 y las 23:30, mientras el 14% restante lo hizo en horarios de la tarde y en menor medida por la mañana. En casos excepcionales como el de la comedia de Underground Fanny, la fan (2017, Telefe) el horario vespertino fue la segunda opción de los programadores luego del bajo rendimiento de la tira en el horario central nocturno.

Si se analizan los niveles de consumo de ficción nacional a partir de indicadores

como el rating y share, se observa que en el período recortado para este capítulo ambos muestran crecimiento, a contramano de la tendencia declinante en el encendido de la televisión abierta en general ya mencionada.

TABLA 1: CONSUMO PROMEDIO DE FICCIÓN EN TV ABIERTA DE BUENOS AIRES (2016-2019)

Año	Rating	Share
2016	5,3	8,8
2017	5	9,1
2018	4,8	8,6
2019	6,2	12,2

Fuente: Kantar-Ibope Media.

Esto no significa que la ficción permanezca a salvo de la caída del consumo de la televisión lineal, pero en el marco de ese fenómeno generalizado consigue dar signos de relativa vitalidad, incluso en un contexto de baja producción de títulos nacionales. Esto se observa recortando la muestra a las ficciones argentinas, por lo que los promedios son todavía superiores si se tuvieran en cuenta los títulos turcos y brasileños que, en algunos casos, concentran un importante caudal de audiencia. Como se viene reportando desde hace varios años (Obitel, 2020; Rivero, 2018) es clara la tendencia hacia el empobrecimiento de la audiencia de la televisión abierta en general y de la ficción que allí se emite en particular. En 2016, el 25,6% de la audiencia de la ficción en TV abierta pertenecía al segmento socioeconómico más alto (ABC1), mientras que en 2019 esa cifra cayó al 10,5%. Por su parte, los segmentos medios y medios bajos (C2, C3 y D) que representaban el 74,4% de la audiencia el primer año, alcanzan casi el 90% hacia 2019. Los segmentos que se encuentran en la parte superior de la pirámide social acceden a dispositivos y condiciones de conectividad que facilitan la diversificación de su dieta de consumos audiovisuales en la cada vez más nutrida oferta de plataformas de video a demanda, y también en suscripciones premium

de televisión de pago. Esta migración que describimos se da tras la búsqueda de contenidos desprogramados pero inscriptos en la misma gramática de la televisión industrial. Las audiencias devenidas usuarios de plataformas de video a demanda o de streaming de video, en ocasiones consumen los mismos contenidos que fueron licenciados por emisores tradicionales a esas plataformas, y cuando no es así, se trata de contenidos originales en los que reconocemos las huellas de “lo televisivo”: el capítulo, la secuencia, el arco dramático, la tipificación de los personajes, el gancho (cliffhanger) siguen modelando los contenidos de ficción seriada que se acceden en otras ventanas.

En cuanto a la edad de las audiencias, el segmento etario que más aporta al consumo de ficción en televisión en los años analizados son los mayores de 45 años (22,4%). Sin embargo, las franjas de audiencia más jóvenes, entre 4 a 12 y 13 a 19 años, aportan en conjunto el 36,2% de la audiencia promedio de la ficción nacional. Este hecho es llamativo, en parte por la ausencia o menor oferta de contenidos infanto-juveniles de ficción en la televisión abierta.

Como reporta el Observatorio Iberoamericano de la Ficción Televisiva (Obitel) desde hace más de una década, la audiencia femenina tiene mayor peso que la masculina, en una relación promedio de 52% a 48%. Esto es el resultado de la mayor oferta de títulos de larga duración, telenovelas o comedias románticas de matriz melodramática clásica, más consumidas por las mujeres. Sin embargo, según puede constatarse, algunas miniseries emitidas por la TV Pública como *El marginal* (2016), *La última hora* (2016), *Balas perdidas* (2017), *Siete vuelos* (2017), *El mundo de Mateo* (2019), entre otras, consiguen cuotas de audiencia masculina de entre el 60% y 67,6%. La brevedad de los formatos, su mayor diversidad temática y alta factura técnica logran ampliar la brecha de género, convocando a una mayor audiencia masculina.

## **5. POLÍTICAS DE FOMENTO Y EL ESTADO COMO PRODUCTOR Y DISTRIBUIDOR**

A partir de 2009, durante el primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015), en el marco de la puesta en funcionamiento del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVDT), el Estado nacional financió la producción y adquisición de contenidos audiovisuales a través de distintas líneas de concursos. El Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisuales Digitales para televisión realizó 43 concursos y distribuyó 573 subsidios de los que resultaron unas 267 producciones, incluyendo series, animaciones, cortometrajes y documentales, equivalentes a

1521 horas de contenido (MPFIPyS, 2015).

No obstante, la experiencia, tal como fue concebida, apenas superaría el lustro, y hacia fines de 2015 las políticas de comunicación restauraron el sistema previo a la sanción de la LSCA, lubricando los mecanismos que permiten a los grandes actores económicos del sector infocomunicacional su afianzamiento y mayor concentración. En efecto, el cambio en la conducción del gobierno central en diciembre de 2015 implicó transformaciones profundas en las políticas estatales de fomento a la producción de ficción nacional. La vocación federalista de la etapa anterior se vio drásticamente disminuida, al igual que la participación del Estado en la financiación total de los proyectos.

Durante el gobierno macrista el ajuste y la reestructuración se convirtieron en el nuevo orden (ver Capítulo 1 y Capítulo 2). Así, los organismos que otrora estuvieron al mando de la gestión y el diseño de planes y fomentos para la producción audiovisual, quedaron desarticulados o relegados. El Ministerio de Cultura que en principio tuvo como titular de la cartera a Pablo Avelluto, frente a la reestructuración del gabinete en septiembre de 2018, pasó a denominarse Secretaría de Cultura bajo la órbita del Ministerio de Educación. La gestión se caracterizó por el recorte de fondos (Orquesta Sinfónica Nacional, Teatro Argentino de La Plata, Centro Cultural Rector Ricardo Rojas) y el despido discrecional de empleados. Algo similar ocurrió en otros espacios como el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (SFMyCP), cuyo titular fue Hernán Lombardi. El SFMyCP tuvo el control de la TV Pública, las emisoras de AM y FM de Radio Nacional y la agencia de noticias Télam, además de los canales Encuentro, PakaPaka y DeporTV, que antes habían dependido del Ministerio de Educación (ver Capítulo 7). En su mandato se llevó adelante lo que se conoció como plan de optimización de los medios públicos, lo cual no implicó una mejora en la calidad de los contenidos y de las señales, sino en la apertura de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y despidos. Una suerte similar corrió el INCAA bajo la presidencia entre 2017-2019 de Ralph Haiek, quien recibió acusaciones de diferentes asociaciones ligadas a la industria cinematográfica por incumplimientos en la Ley de Cine, subejecución de fondos de fomentos, falta de créditos en los dos últimos años de gestión y la ausencia de controles sobre las salas de exhibición obligadas a cumplir la cuota de pantallas mínimas. Asimismo, tal como se explica en otros capítulos, se desarmaron los entes regulatorios que se habían implementado en la LSCA y en la Ley Argentina Digital creándose el ENACOM. Estas políticas de ajuste y de intervención en los diferentes organismos e instituciones crearon un

escenario que agudizó la crisis del sector audiovisual, cada vez más dependiente del erario público para su funcionamiento.

Dicho esto, se exponen las convocatorias para el desarrollo de proyectos en el lapso 2016-2019.

TABLA 2: LLAMADOS A CONCURSOS PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS. INCAA 2016-2019

Año	Concurso	Objeto	Premios	Inversión pública
2016	Concurso para el desarrollo y promoción internacional de proyectos de series de ficción. 2da edición	Proyecto, Teaser y Biblia	Hasta 12 proyectos. 2 por cada región del país	80% del presupuesto / Tope: \$240.000
2017	Concurso de Desarrollo de proyectos de series de ficción y docuficción de nivel medio. 1ra edición	Proyecto, Teaser y Biblia	Hasta 6 proyectos	50% del presupuesto / Tope: \$250.000
2017	Concurso de desarrollo de proyectos de series de ficción y docuficción de nivel superior 1ra edición	Proyecto, Teaser y Biblia	Hasta 6 proyectos	50% del presupuesto / Tope: \$475.000
2018	Concurso de desarrollo de proyectos de series de nivel medio	Proyecto, Teaser y Biblia	Hasta 10 proyectos ganadores	Hasta 50% del presupuesto presentado / Tope máximo: \$300.000 por serie
2018	Concurso de desarrollo de proyectos de series nivel superior	Proyecto, Teaser y Biblia	Hasta 6 proyectos ganadores	Hasta 50% del presupuesto presentado / Tope máximo: \$750.000 por serie
2018	Concurso de desarrollo y producción de series federales	Proyecto, Teaser y Biblia // Producción: mínimo de 4 episodios de 24 minutos	Hasta 18 ganadores, 3 por cada región y 3 por mérito // Producción: Hasta 6 proyectos, 1 por región y 1 por mérito	Hasta 70%, tope \$ 175.000 // Producción: 70% tope máximo \$2.520.000
2019	Concurso de desarrollo de proyectos de series	Proyecto, Teaser y Biblia	Hasta 15 proyectos ganadores	100% del presupuesto / Tope: \$ 1.000.000 por proyecto

Fuente: elaboración propia con datos del INCAA.

Según datos que surgen de un relevamiento propio realizado para este capítulo, entre 2016 y 2019 el INCAA realizó 13 llamados a concursos para desarrollar proyectos o producir contenidos seriados de ficción para televisión. Del total, seis fueron concursos para el desarrollo de proyectos cuyo objeto era la realización del teaser y la biblia de futuras series, en un plazo de 90 días. En estos casos, el Instituto se comprometía a financiar entre el 50% y el 80% del desarrollo, con montos tope sobre el presupuesto presentado por los candidatos que oscilan entre \$240.000 (2016) a \$1.000.000 (2019).

Las bases de estos concursos imponen algunas condiciones que representan barreras para productores noveles o de menor capacidad económica. Por caso, era excluyente para obtener el subsidio presentar una carta de intención para la financiación del porcentaje restante, acompañar el proyecto con pólizas de caución y seguros de cumplimiento de oferta y haber estrenado comercialmente alguna serie de ficción o un largometraje. Como contrapartida, los productores detentan los derechos patrimoniales y de comercialización nacional e internacional sin límite de tiempo ni territorio. En un caso en particular se incluye la presentación de una pantalla asociada como criterio de evaluación donde se pondera con un puntaje muy superior una pantalla internacional (50 puntos) frente a otra nacional o local (30 y 10 puntos, respectivamente).

En cuanto a la producción de series de ficción, los concursos de fomento cubrieron entre el 50% y 80% del presupuesto presentado por los postulantes con topes de inversión pública de entre 5,1 y 6 millones de pesos. Entre los requisitos comunes para ser elegible en los concursos nacionales o de producción internacional se incluían los antecedentes del productor que debía contar con al menos tres series de ocho capítulos o tres largometrajes estrenados comercialmente. A esto se suma el pedido de seguros de caución a favor del INCAA y la presentación de una pantalla asociada como requisito excluyente.

A lo anterior se suman dos ediciones de la línea de fomento bajo el Régimen de Promoción Industrial que prevé topes más altos de inversión pública, entre 12 y 60 millones de pesos, pero en concepto de reintegro por aportes previsionales y sindicales, el 100% de salarios del personal técnico y el 15% de los salarios de actores, extras, directores o locutores. Fueron beneficiarios de este último tipo de incentivo producciones como Según Roxi 2 (2018, TV Pública) o Morir de amor y Sandro de América (2018, Telefe).

TABLA 3: LLAMADOS A CONCURSOS PARA LA PRODUCCIÓN DE SERIES DE FICCIÓN. INCAA 2016-2019

Año	Concurso	Objeto	Premios	Inversión pública
2017	Concurso de Producción Audiovisual en el marco del Régimen de Promoción Industrial. 1ra edición	Serie mínimo 4 episodios de entre 24 y 48 min.	Hasta 6 proyectos. Reintegro 100% remuneración de técnicos; 100% aportes previsionales y sindicales y 15% remuneración de actores, extras, directores, locutores.	Reintegro: tope máximo por cada proyecto \$ 12.500.000
2017	Concurso Federal de series de ficción y docuficción. 1ra edición	Serie mínimo 4 episodios de entre 24 y 48 min.	Hasta 12 proyectos, 2 por cada región	80% del presupuesto / Tope: \$5.120.000
2017	Concurso Nacional de series de ficción y docuficción 1ra edición	Serie de 4 cap. Entre 24 y 48 min.	Hasta 10 proyectos	70%, tope \$ 5.320.000
2018	Concurso de producción audiovisual en el marco del régimen de promoción industrial	Serie con mínimo de 4 episodios de 24 min.	Cantidad de premios a criterio del jurado. Tope de inversión de \$60.000.000. Reintegro 100% remuneración de técnicos; 100% aportes previsionales y sindicales y 15% remuneración de actores, extras, directores, locutores	Tope de \$ 15.000.000
2018	Concurso de fomento a la producción internacional	Serie mínimo de 4 episodios de 24 min.	Cantidad de premios a criterio del jurado, con tope de \$ 60.000.000 de inversión total	Hasta el 50% del monto a ser ejecutado en Arg. Tope por serie \$5.700.000.
2019	Concurso nacional de producción de series de ficción	4 episodios de entre 24 y 48 min.	Hasta 5 proyectos ganadores. Límite inversión total de \$30.000.000	50% con tope de \$6.000.000 por proyecto.

Fuente: elaboración propia con datos del INCAA.

El fomento a la producción federal quedó en todo el periodo estudiado reducido a un único concurso en el que se premiarían hasta 12 proyectos, 2 por cada región del país, con una financiación de hasta 80% del presupuesto y un tope apenas superior a los 5 millones de pesos. Las bases del único concurso federal bloqueaba el ingreso de productores sin antecedentes, imponiendo obligaciones de estreno previo de una serie de al menos cuatro capítulos y la postulación con pantalla asociada. Junto a los lineamientos de la nueva política de fomento que se expresa en las bases de los concursos que analizamos antes, distintas resoluciones de INCAA entre 2016 y 2019 permiten conocer que un total de 59 proyectos fueron premiados en todas las líneas existentes, tanto de desarrollo de proyectos como de producción. Sin embargo, al cierre de este capítulo no fue posible hallar información sobre 37 de ellos. Es decir, más del 60% del total de los títulos premiados en este periodo no habían producido ningún material de difusión rastreable en Internet (nota de prensa, sitio web, perfil en redes sociales, póster promocional, teaser). Pese a distintos pedidos de acceso a la información pública realizados al INCAA para conocer el estado de ejecución de estos trabajos, la información no fue otorgada por el organismo.

Finalmente, el Estado conservó en este periodo cierto protagonismo como productor y distribuidor de contenidos de ficción con otras herramientas más allá de los planes de fomento a la producción independiente a través de los concursos públicos. Por un lado, la emisora estatal TV Pública (Canal 7) produjo con recursos propios una temporada de la versión local de la serie de época española *Cuéntame cómo pasó* (2017). Además mantuvo Cine.ar Play (INCAA - ARSAT) y creó Cont.ar (Contenidos Públicos S.E.) en reemplazo de la plataforma CDA (Contenidos Digitales Abiertos, 2011-2016), como ventanas de exhibición de contenidos públicos en Internet. No obstante resulta de especial interés por su impacto local, nivel técnico de producción y distribución internacional, la serie de temática carcelaria *El marginal*, emitida en 2016, 2018 y 2019 por la TV Pública, un proyecto de asociación público-privada que atravesó dos gestiones de distinto signo político.

En septiembre de 2015, meses antes del recambio de gobierno, RTA S.E. firmó con Underground Producciones S.A. un contrato de producción para una serie de 30 capítulos de 30 minutos cada uno que se llamaría “Crónicas tumberas”, luego reformulada bajo la marca “El marginal” en un formato de 13 episodios de 48 minutos para la primera temporada. RTA financió el total de los costos de producción de la primera temporada por \$29.045.517 (IVA incluido). A inicios de 2016 la nueva gestión de RTA contrató a Dori Media

International como agente de venta internacional, que ese mismo año licenció la serie a Netflix por cinco años a 60.000 dólares cada episodio, otorgando derechos de distribución exclusivos en todo el mundo excepto Argentina y derechos de primera opción de compra para sucesivas temporadas, que la plataforma global efectivizó en cada caso.

Para la producción de las temporadas 2 y 3, la representación del Estado quedó en manos de Contenidos Públicos S.E. del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos S.E., que financió 73% y 65% de los costos totales de producción, respectivamente, quedando lo restante a cargo de la productora. No obstante, el producto de la venta internacional de la lata o el formato se dividió según los contratos, en partes iguales. La temporada estreno de *El marginal* por la TV Pública en junio de 2016, obtuvo un promedio de audiencia discreto por debajo de los 3 puntos, pero luego de su distribución en Netflix, las temporadas sucesivas (2018 y 2019) alcanzaron picos inusuales para la fría pantalla del canal estatal y promediaron cifras cercanas a los 10 puntos de rating.

## 6. LECTURAS FINALES

Los datos presentados en este capítulo para analizar el mercado de ficciones nacionales entre 2012-2015 y 2016-2019 con respecto a la cantidad de títulos inéditos producidos y emitidos, indican un descenso de más del 20% de ficciones de origen nacional entre ambos períodos, la necesidad de financiamiento público y la retracción productiva de las productoras privadas. Esta información debe leerse en un contexto global regido por una eclosión de contenidos audiovisuales, de pantallas y plataformas de consumo diversificado y de competidores emergentes potentes (las telenovelas turcas, chinas o rusas). Al mismo tiempo, cabe observar que el mercado se concentra casi ilimitadamente. Disney constituye por caso un buen ejemplo. El análisis expuesto sugiere una doble atomización: de las audiencias y de los anunciantes. Por ello, sostener el statu quo en materia legislativa puede derivar en un “apagón” productivo y por ende cultural. Las posibles soluciones están en manos de los actores involucrados —incluido el propio Estado— y de los acuerdos explícitos que establezcan.

En relación a las políticas de fomento y el rol del Estado, se constata una transformación en el rumbo del financiamiento público. Aunque no se conocen estudios de fondo que aborden el impacto del fomento a la industria audiovisual local y la diversificación de actores en las distintas instancias de la cadena de valor entre 2009-2015, según datos de UNESCO (2015) se regis-

tró un incremento del 28% en la emisión de contenidos locales en los canales regionales del país desde la LSCA y las políticas de fomento estatal. Desde ese entonces la producción, exhibición y distribución de contenidos de ficción quedó casi exclusivamente en manos de las habituales empresas privadas que operan desde el AMBA, en asociación con actores internacionales y, en ciertos casos, con el apoyo de fondos públicos.

El rediseño de la política de fomento a la producción de contenidos durante el macrismo tuvo, entre sus principales características, la reducción del número de concursos y subsidios otorgados, y la disminución en la participación del Estado en el financiamiento total de los proyectos y la consecuente cesión de derechos a los productores. La producción federal quedó reducida a su mínima expresión, al igual que la capacidad de acceder a estos fondos por parte de productores sin antecedentes, con menor capacidad económica para realizar seguros de caución en favor del INCAA o conseguir el aval de pantallas asociadas. La obligación de presentarse con pantalla asociada (lineal o plataforma de video a demanda) como requisito excluyente accionó como un intento por corregir una crítica habitual al funcionamiento de los concursos hasta 2015, que permitió entonces la producción de gran cantidad de títulos y horas que, en muchos casos, nunca fueron estrenadas en televisión. Otra marca del rediseño es el mayor énfasis en la comercialización internacional, al beneficiar presentaciones con aval de pantallas internacionales y plataformas, y otorgar a los productores los derechos de comercialización en todos los territorios.

Entendemos que una agenda posible deberá considerar una legislación específica para garantizar ciertos niveles productivos y con ello movilizar fuentes de trabajo. Entre los ejes de acción se plantean exenciones impositivas, incentivos financieros y cuotas de pantalla para las producciones nacionales en estreno, en horarios reconocidos como centrales en la TV abierta y/o de pago y espacios destacados en los catálogos de las OTT-TV.

Asimismo será ineludible un acuerdo entre los actores involucrados para potenciar el mercado de ficciones y series nacionales. Entre sus bases deberá considerar un sistema productivo federal y contemplar tanto las necesidades de los productores como de los trabajadores, el financiamiento, los modelos de negocio y los derechos de propiedad sobre el producto final, tema ampliamente debatido entre las empresas y los sindicatos del sector. Arribar a un puerto seguro en mareas tan cambiantes parece tarea difícil, y requiere de estrategias integrales y esfuerzos multisectoriales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aprea, G., Kirchheimer, M. y Rivero, E. (2020). Argentina: continúa la caída de la televisión abierta: las productoras apuestan por las plataformas con temas de marginalidad y corrupción. En G. Orozco y M. I. Vasallo (Eds.), *El Melodrama en Tiempos de Streaming* (pp. 49-82). Porto Alegre: Sulina.
- Aprea, G., Kirchheimer, M. y Rivero, E. (2016). Argentina: cae la producción nacional, crece la extranjera y sin embargo la ficción pierde pantalla. En G. Orozco y M. I. Vasallo (Eds.), *(Re)invención de géneros y formatos de la ficción televisiva* (pp. 107-140). Porto Alegre: Sulina.
- Arsenault, A. H., y Castells, M. (2008). The structure and dynamics of global multi-media business networks. *International Journal of Communication*, 2, 707-748. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=B6CF3223AFB8DF105E97CEED9FE77E6D?doi=10.1.1.455.7655&rep=rep1&type=pdf>
- Bolaño, C. (2013). *Industria Cultural, información y capitalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Bullich, V., y Guignard, T. (2015). Estrategias y normativas de los servicios OTT en el marco de los EE. UU. (2005-2015). *Quaderns Del CAC*, 19(42), 5-19.
- Carboni, O. (2020). El mercado de las ficciones en Argentina. Producción y emisión de ficciones entre 2002-2015. *Razón y Palabra*, 23(104), 416-437.
- Carboni, O. (2015). Los procesos de organización productiva y del trabajo en las tiras diarias de la televisión abierta argentina (2002-2012) [Tesis doctoral]. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Grau, B., y Pradayrol, A. (2015). Telecom and Media – how to ride the OTT wave. Disponible en: [https://www.adlittle.com/sites/default/files/viewpoints/ADL-ExaneBNPParibas\\_2015\\_TelcoMediaOtt\\_ExecSum.pdf](https://www.adlittle.com/sites/default/files/viewpoints/ADL-ExaneBNPParibas_2015_TelcoMediaOtt_ExecSum.pdf)
- Juárez, L. (2015). Servicios OTT están cerca de la saturación en Estados Unidos. *Media Telecom*. Recuperado el 25 de febrero de 2018 de: <https://google/8XhRK7>
- Mansell, R. (1999). New Media Competition and Access: The Scarcity-Abundance Dialectic. *New Media and Society*, 1(2), 155-182. DOI: <https://doi.org/10.1177/14614449922225546>
- Mansell, R. (2011). New visions, old practices: Policy and regulation in the Internet era. *Continuum: Journal of Media & Cultural Studies*, 25(1), 19-32.
- Miguel, J. C. (2000). Industrias culturales, gratuidad y precios en Internet. *Zer: Revista de Estudios de Comunicación*, 5(9).
- MPFIPyS. (2015). Informe de control interno y gestión 2011 – 2015. Bue-

nos Aires. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infoleginternet/ane-xos/255000-259999/256342/res828-1.pdf>

- Páez Triviño, A. (2016). Distribución online: Televisiones convergentes, intereses divergentes. En S. Marino (Ed.), *El Audiovisual Ampliado* (pp. 91-112). Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Rivero, E. (2016). Video a Demanda: ¿El futuro de los medios públicos o una batalla perdida? *Revcom*, 2(3), 83–98.
- Rivero, E. (2018). La ficción televisiva en Argentina: el fomento estatal y la crisis de la producción privada (2011-2016). *Comunicación y Medios*, 27(37). DOI: 10.5354/0719-1529.2018.48288
- Rivero, E. (2 de noviembre de 2020). La industria de la ficción nacional cayó casi 65% en diez años. *Letra P*. Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2020-11-2-11-9-0-la-industria-de-la-ficcion-nacional-cayo-casi-65-en-diez-anos>
- SInCA (2020). Coyuntura cultural. El comercio de bienes y servicios culturales. *Resultados 2019*, 1(32). SInCA, Ministerio de Cultura Argentina.
- Siri, L. (2016). El rol de Netflix en el ecosistema de medios y telecomunicaciones: ¿El fin de la televisión y del cine? *Hipertextos: Capitalismo, Técnica y Sociedad en Debate*, 4(5), 47–109.
- Zallo, R. (2011). *Estructuras de la comunicación y la cultura*, Barcelona: Gedisa.

## CAPÍTULO 7

### LA PLATAFORMIZACIÓN DE LOS CONTENIDOS PÚBLICOS AUDIOVISUALES

Por Ezequiel Rivero, Natalí Schejtman y Martín Becerra

#### 1. INTRODUCCIÓN

La asunción del gobierno de Cambiemos en diciembre de 2015 marcó un giro en las políticas de comunicación y de medios hasta ese momento, ya reseñadas desde la introducción de este libro (ver Capítulo 1 y Capítulo 2).

En materia de medios y contenidos públicos, el gobierno de Cambiemos partió de un diagnóstico negativo de la gestión anterior (PEN, 2016) y se dispuso a implementar un plan refundacional que afectó parte de la institucionalidad creada por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), dio por finalizados numerosos contratos, redujo el financiamiento, alteró el proyecto comunicacional y línea editorial de la radio y televisión pública, y reformuló los planes de fomento a la producción de contenidos audiovisuales reduciendo en ellos la participación estatal.

Un aspecto saliente del período que se inauguró en diciembre de 2015 fue la creación del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (SFMyCP) (Decretos 12/15 y 237/15) —cuyo antecedente directo era el Sistema Nacional de Medios Públicos, creado bajo el gobierno de la Alianza—, con rango ministerial y dependencia directa de la Jefatura de Gabinete de Ministros, bajo el cual quedaron comprendidos Radio y Televisión Argentina S.E. (RTA S.E.), la agencia de noticias Télam, el parque temático Tecnópolis, el Centro Cultural Kirchner y los contenidos de la Televisión Digital Abierta (TDA). Al igual que en el caso de AFSCA y AFTIC, esto implicó en el caso de RTA S.E. un paso atrás en su autonomía. También se transfirió a su órbita el Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA), ACUA Mayor, ACUA Federal y las señales Encuentro, PakaPaka y DeporTV, hasta entonces dependientes del Ministerio de Educación de la Nación (Decreto 1222/16). Finalmente, en abril de 2017 el SFMyCP absorbió al Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T) (Decreto 257/17), y de esta manera asumió formalmente facultades para definir la continuidad de su planificación e implementación. Sin embargo la TDA, una política relevante durante el periodo anterior,

(Krakowiak, 2017; Mastrini et al., 2014; Bizberge, Mastrini y Becerra, 2011) había sido diseñada e implementada desde la órbita del entonces Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios en un marco de debilidad institucional y precariedad laboral que facilitó la marginación de la plataforma durante el periodo macrista. Aunque el Consejo Asesor no fue disuelto, tampoco se realizaron avances significativos en la extensión y mantenimiento de la infraestructura de transmisión ya instalada ni en la creación de nuevos contenidos.

El sector de los medios y contenidos públicos había vivido un periodo expansivo al menos entre 2006 y 2015, con las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. La llegada de Mauricio Macri (2015-2019) al Gobierno dio inicio a un periodo de retracción relativa con usufructo del legado recibido. A modo de ejemplo, la TV Pública y Radio Nacional fueron marginadas y experimentaron una fuerte pérdida de audiencia y significación social. La política de promoción y fomento a los contenidos públicos no se eliminó pero fue reformulada recortando fuertemente la participación del Estado en la financiación de los proyectos y la impronta federal que había tenido hasta ese momento (ver Capítulo 6); la TDA, como se ha mencionado, fue parcialmente abandonada y la señal educativa Encuentro, creada en el año 2007, limitada en sus operaciones, con reducción en la planta, presupuesto y horas estrenadas. Con la única excepción de la Agencia Télam donde el Gobierno intentó avanzar en 2018 con el despido de 357 empleados, decisión luego revertida por vía judicial (Suárez y Bargach, 2019), la gestión de Cambiemos sostuvo los proyectos de medios y contenidos públicos preexistentes pero aplicó una política orientada a disminuir su relevancia.

En este mismo contexto se inscribe además la distribución de contenidos públicos audiovisuales a través de distintas plataformas de Internet, que comenzó en 2007-2008 a partir de iniciativas de distintas reparticiones del Estado central. RTA S.E. (Canal 7, Radio Nacional, Archivo Histórico, Canal 12 de Trenque Lauquen); el Instituto de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA); los Ministerios de Educación (Canal Encuentro, PakaPaka, DeporTV), Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (TECtv), y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, lanzaron en ese periodo distintos proyectos que se centraban o incluían entre sus objetivos la distribución de contenidos audiovisuales públicos a través de plataformas basadas en Internet. En este punto, y concomitante a la consolidación del consumo desprogramado de contenidos en línea, el gobierno de Cambiemos sostuvo la mayoría de los proyectos, reformuló otros, pero imprimió en general nuevas lógicas de funcionamiento. La ambición por un gran alcance de los contenidos públicos, aspecto orde-

nador de las políticas de producción y distribución en la etapa anterior, perdieron protagonismo ante la creciente preocupación declarada por una mayor eficiencia administrativa y racionalización en el uso de los recursos (PEN, 2016).

Este capítulo indaga sobre la distribución de contenidos públicos en Internet desde la perspectiva del derecho a la comunicación, considerando a estas operaciones en la web como parte de una política de acceso universal a contenidos audiovisuales del Estado. Este capítulo incluye pero extiende su interés más allá de los medios en sentido estricto hacia otros espacios y proyectos que también conforman lo que podríamos denominar de forma amplia la industria audiovisual del Estado, comprendiendo bajo esta denominación a actores diversos que producen contenidos públicos. La casuística que aquí se recoge se inscribe en el periodo 2008-2019, que comprende los últimos dos gobiernos kirchneristas y la gestión de Mauricio Macri (2016-2019), lo que permitirá reconocer rupturas y continuidades entre ambos periodos.

## **2. MUDAR LA PIEL: EL QUIEBRE EN LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN EN ARGENTINA**

Desde 2009, el Estado argentino impulsó una serie de políticas que, entre otros objetivos, buscaban fortalecer la inclusión digital en el país. Entre estas iniciativas se destacan el desarrollo de la Televisión Digital Abierta (TDA), el programa Conectar Igualdad y el tendido de una Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO), como parte del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada. En conjunto, estos proyectos se enfocaron en diferentes aspectos relacionados con el acceso a las TIC. En primer lugar, el tendido de la REFEFO y el despliegue de la plataforma de TDA apuntaron a la generación de infraestructura de transporte y transmisión de datos. En paralelo, la entrega masiva de decodificadores de televisión digital y netbooks a estudiantes secundarios buscó promover el acceso a dispositivos, contenidos, servicios y aplicaciones, por un lado, y fomentar la alfabetización digital para garantizar un uso provechoso de esas herramientas entre docentes, estudiantes y familias en general, por el otro (Baladrón, Rivero y Roca, 2016).

En materia de medios públicos estatales, durante este período se sancionó la LSCA que definió funciones, objetivos, formas de gobierno y financiación para estos medios, y les otorgó, al menos formalmente, mayor calidad institucional mediante la creación de órganos de gobierno y fiscalización democráticos y representativos. Es necesario marcar, sin embargo, que las novedades en Canal 7

y en el entonces incipiente sistema de medios públicos estatales comenzaron antes de la sanción de la LSCA. A partir de 2006 el sector experimentó un crecimiento apoyado en la creación de nuevas señales, la mejora y desarrollo de infraestructura y el fomento a la producción de contenidos. En suma, “las políticas públicas de esos años lograron revertir parcialmente décadas de presencia acotada de los medios públicos estatales (...) colocándolos en una posición de mayor centralidad” (Monje, Rivero y Zanotti, 2017, p. 158).

A partir de 2016, el gobierno de Cambiemos se dispuso a implementar un plan refundacional que afectó tanto los órganos de gobierno y la organización interna, como los aspectos financieros y las políticas de programación. El resultado más visible fue la creación del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (SFMyCP). Mientras las autoridades destacaban entonces como un logro de la gestión la mayor apertura a voces diversas en los espacios informativos y de debate de la señal principal del sistema, Canal 7, cuyos contenidos partidizados habían integrado el debate político de la campaña presidencial de 2015<sup>59</sup>, en esos años los medios del Estado, si bien incorporaron en el primer año programas que subrayaban su pluralismo, perdieron centralidad y sufrieron una fuerte caída en sus niveles de audiencia (Becerra, 2016). En 2018, enmarcado en el agravamiento de la crisis económica del país, se profundizó el recorte presupuestario, se cancelaron proyectos, cayó la producción de contenidos y se redujo la planta de empleados de todo el sistema mediante despidos, retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas (Rivero, 2018). Como hemos marcado en la introducción a este capítulo, las demás señales públicas (Encuentro, PakaPaka, DeporTV, INCAA TV, TECtv) tampoco fueron ajenas a la retracción generalizada del sistema de producción de contenidos públicos.

### 3. PLATAFORMAS PÚBLICAS S.E.

El ingreso de los medios y contenidos del Estado a Internet se realiza sobre la base de sus antecedentes, sobre sus fallas y aciertos, en relación con su historia y a un contexto. En el caso argentino, la marginalidad dentro del sistema de medios, la intrusión gubernamental en la línea editorial y su consecuente pérdida de legitimidad, han sido, con algunas excepciones, constantes a lo largo de la historia. No obstante, durante los tres gobiernos kirchneristas (2003-2007, 2007-2011 y 2011-2015) los medios estatales ganaron centralidad y el sistema

---

59. “Parecés un panelista de 6, 7, 8”, le dijo Mauricio Macri a Daniel Scioli en uno de los debates de la campaña presidencial 2015.

estatal de producción de contenidos se fortaleció en su conjunto, a la vez que la intromisión de la línea editorial oficialista se consolidó en el sector informativo y de opinión. En paralelo emergieron desde 2007-2008 las primeras iniciativas para circular a través de Internet los contenidos producidos desde distintos espacios del Estado. En este apartado caracterizamos estos proyectos junto a sus principales transformaciones a partir del cambio en la conducción del gobierno que se produjo en diciembre de 2015.

TV PÚBLICA (CANAL 7): el canal creó en 2008 un área específica destinada a sus diversos proyectos web, y en 2010 inició la publicación masiva de contenidos en Internet. Según cifras oficiales, a finales de 2019 la TV Pública había conformado “el mayor sistema multiplataforma del Estado Nacional” (Informe de gestión Convergencia Digital, 2020, p. 5) que incluía la administración de 20 canales en YouTube con 192.000 videos publicados en alta definición que habían alcanzado 773.112.500 visualizaciones. Los perfiles en redes sociales digitales (Facebook, YouTube, Twitter, Instagram) vinculados a la emisora acumulaban 6,5 millones de usuarios.

Inicialmente, en 2008, se evaluó la posibilidad de generar una infraestructura de alojamiento y reproducción propia, pero la idea fue considerada inviable desde un punto de vista económico, por lo que todos los materiales fueron publicados en YouTube (Rivero, 2014 y 2020). La gestión macrista independizó la unidad web de la Gerencia de Ingeniería a la que pertenecía, y creó una Gerencia de Medios Digitales, con lo cual las operaciones en Internet ganaron reconocimiento y jerarquía, pero no mayores recursos económicos ni humanos. A su vez, la caída de los niveles de audiencia del canal a partir de 2016 impactó en una menor cantidad de reproducciones de los videos en Internet. La pérdida de las transmisiones deportivas de interés masivo pudo haber tenido incidencia en la menor reproducción de contenidos del canal en Internet. No obstante, según un informe de gestión de 2020 “el Mundial 2018, para el que el canal contó con los derechos totales de transmisión digital, incluyendo dispositivos móviles (a diferencia de 2014 en que solo tuvimos derechos de transmisión web), obtuvo LA MITAD<sup>60</sup> de la audiencia digital que el Mundial anterior” (Informe de gestión Convergencia Digital, 2020, p. 10). Siguiendo este mismo informe elaborado por el área de Medios Digitales del canal, durante el periodo 2016-2019 “el 53% de las visualizaciones de los videos más vistos en los canales de la TV Pública en Youtube fueron realizados en la gestión anterior”, durante los años de kirchnerismo (Ibidem, p. 15).

---

**60.** En mayúsculas en el informe original.

La Gerencia de Medios Digitales a cargo de Nerina Sturgeon, designada en 2016 por Hernán Lombardi, impulsó la creación de contenidos exclusivos para la web. Para Sturgeon las políticas de distribución en Internet se integran en una relación subalterna con la pantalla lineal. Para la exfuncionaria la convergencia se da desde un lugar de subordinación “sobre todo en un medio público, donde hay una estructura muy piramidal y la televisión es la señora televisión y todo lo que venga atrás es un medio menor” (entrevista a Nerina Sturgeon realizada el 29/05/2019).

En cuanto a la línea editorial, si la política hasta 2015 era intentar reflejar la mayor cantidad de contenidos lineales en Internet para permitirles un mayor alcance, desde 2016 afirma Sturgeon “la idea es que lo digital potencie lo mejor la pantalla. Yo no voy a potenciar algo que por ahí no tiene rating”. En este sentido la web reproduce lo que ya probó funcionar en la pantalla tradicional, de modo que el éxito en la pantalla lineal se impone como criterio para distribuir contenidos en línea. La limitación en este punto tiene que ver no solo con lo opinable de considerar al rating como condición para amplificar el alcance de los contenidos lineales en otras ventanas de exhibición, sino con el hecho de que ese mismo indicador señalaba una caída de más del 40% de la audiencia entre 2015 y 2016 (Monje, Rivero y Zanotti, 2017; Aprea, Kirchheimer y Rivero, 2017).

También es marca del período 2015-2019 una mayor comprensión a nivel interno de la necesidad de destinar recursos a las políticas de distribución en Internet. Sturgeon recuerda un homenaje al conductor Juan Alberto Badía que se realizó con transmisión en vivo exclusiva para la web, pero al no conseguir que Producción le asignara un estudio se montó uno improvisado en el hall del canal. Al evento concurrió gran número de personas, entre ellas personalidades del mundo de la cultura: “Entonces después de eso el gerente de Producción me dice ‘bueno yo no sabía que iba a ser así, pero la próxima vez que lo hagas avisame y te doy un estudio’”, recuerda.

Algo del sentido común de los canales de televisión en su expansión a Internet es el entendimiento de que allí tiene lugar el coto de caza de la juventud perdida por la televisión lineal. Los contenidos exclusivos para Internet producidos durante 2017-2019 apuntan exclusivamente a este target etario. Según el informe de gestión antes citado, durante el período macrista en el canal se produjeron “17 ciclos audiovisuales exclusivos para la web, más de 150 videos que en su totalidad alcanzaron apenas 117.000 visualizaciones contabilizando la totalidad de las plataformas” (Ibidem, p. 16). El apagón generalizado y pérdida de rele-

vancia del canal en estos años limitó la posibilidad de los proyectos web de obtener mayor alcance y visibilidad.

Para Sturgeon, al momento de su ingreso al canal, el área web, que funcionaba desde 2008, “era un área en desarrollo, no estaba considerada como un área de relevancia en sí misma e independiente por un lado, y al mismo tiempo perteneciente al mismo ecosistema de pantallas”. Sobre la segunda parte de su afirmación, la exfuncionaria acierta en que el área era una coordinación dentro de la Gerencia de Ingeniería, y fue durante la gestión macrista que se le dio rango de gerencia. Este cambio implicó absorber al área digital de la Gerencia de Noticias para concentrar todas las funciones bajo una misma estructura, lo que generó reclamos de la comisión interna del noticiero. En 2019, la comisión interna del Sindicato de Prensa de Buenos Aires (SiPreBa) se refería al tema en estos términos: “En el área web, desde hace un año las noticias son desarrolladas por personal ajeno al servicio informativo. Los periodistas del noticiero fuimos proscritos” (SiPreBa, 2019).

CONECTATE.GOB.AR: el nacimiento de esta plataforma de video se enmarca en el surgimiento del canal Encuentro del Ministerio de Educación de la Nación, que comenzó a emitir en marzo de 2007. En el decreto que crea el canal se indica expresamente incluir el desarrollo de “innovaciones tecnológicas y educativas combinando interactivamente las posibilidades de Internet y de la televisión educativa” (Decreto 533/05). Conectate.gob.ar, plataforma desarrollada y administrada por Educar S.E., reunía contenidos de los canales Encuentro, PakaPaka, DeporTV y el portal Educ.ar. Disponible en múltiples dispositivos y sistemas operativos, los suscriptores podían optar entre descargar o ver a demanda. Así como su lanzamiento en 2009 juntó —en parte duplicó— y también perfeccionó el servicio *on demand* de los portales preexistentes —Encuentro, PakaPaka y Educ.ar—, el nombre Conectate marcaba la vinculación institucional y presupuestaria con el programa Conectar Igualdad, que no solamente adquirió y repartió *netbooks* en el sistema educativo, sino que también produjo ficción y documentales para ser emitidos en las pantallas del Ministerio de Educación y ser parte de los recursos digitales de esos dispositivos. De todas maneras, en los últimos dos años del kirchnerismo (2014-2015) los portales web de los canales Encuentro y PakaPaka habían cobrado nuevamente vigencia y conectate.gob.ar era ya entonces un proyecto marginado al que se destinaban escasos recursos. Como una de las primeras medidas de la gestión de Cambiemos en los medios públicos, este portal, ya debilitado, fue dado de baja y reemplazado, meses después, por Cont.ar (ver a continuación).

CONTENIDOS DIGITALES ABIERTOS (CDA): lanzada a comienzos de 2012, esta plataforma se inscribe en el despliegue de la Televisión Digital Terrestre (TDT, localmente nombrada como Televisión Digital Abierta). Tras adoptar la norma nipona-brasileña ISDB-T en 2009, se diseñó una compleja arquitectura institucional que, con cabecera en el entonces Ministerio de Planificación de la Nación, llevó adelante la implementación de la TDT en sus aspectos técnicos y de contenidos. El Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisuales Digitales impulsó concursos federales y nacionales que resultaron en la producción de cientos de horas de miniserias de ficción y documentales. CDA fue ideada como una ventana de exhibición libre y gratuita en Internet para estos contenidos, que a su vez integraban un reservorio denominado Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA). CDA utilizó desde su origen la infraestructura de ARSAT para soportar el alojamiento y streaming de sus contenidos. Esto no estuvo libre de dificultades dado que la empresa pública de servicios satelitales, que cuenta con uno de los data centers más importantes del país, originalmente carecía de experiencia específica en prestaciones de alojamiento y reproducción de servicios de video, que debió adquirir con los años (Mallimaci 2019). En octubre de 2016, transcurrido un año de gobierno de Cambiemos (2015-2019), la plataforma fue cerrada y sus contenidos permanecieron fuera del acceso público hasta mayo de 2018 cuando Contenidos Públicos S.E. del SFMyCP lanzó la plataforma Cont.ar, que retoma y amplifica sus prestaciones, reponiendo parcialmente los contenidos de su predecesora.

ARCHIVO HISTÓRICO RTA (EX ARCHIVO PRISMA): el archivo sonoro y televisivo de los medios del Estado argentino es uno de los más antiguos y extensos del país. La Televisión Pública (Canal 7) conserva 57 mil horas de video que datan desde 1956, y Radio Nacional unas 160 mil horas de audio a partir de 1938. Desde 2009 se fueron generando condiciones de infraestructura para detener el deterioro de los soportes físicos y almacenarlos en condiciones adecuadas y digitalizarlos. El Poder Ejecutivo le otorgó al proyecto un encuadre normativo específico mediante la sanción del Decreto 378/13, que encomienda al Archivo la “administración y conservación de todos los registros sonoros, documentales, videográficos y cinematográficos actualmente existentes” en las dependencias de RTA S.E. Además, indica que la empresa estatal debía “posibilitar el acceso universal a los registros en calidad no broadcasting y de baja definición”. En efecto, la publicación del sitio web [archivoprisma.com.ar](http://archivoprisma.com.ar) a fines de 2015 fue el costado público e hito más visible de la iniciativa; allí se alojaba de manera libre y abierta una

cantidad creciente de material audiovisual de valor histórico. No obstante, tras cambios en la coordinación del Archivo en 2017, se adujeron conflictos referidos al reconocimiento del mapa de derechos de las piezas, que hasta ese momento eran publicadas en YouTube, como argumento para introducir restricciones que redujeron el sitio web [archivorta.com.ar](http://archivorta.com.ar) a un catálogo de existencias a las que se puede acceder bajo ciertas condiciones y a demanda. Además, se le cambió el nombre y dio de baja el dominio original.

En octubre de 2016 el entonces presidente de RTA, Miguel Pereira, concurrió a una reunión del Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos donde dio lectura a un informe de gestión en el que se elogia la política de digitalización del Archivo. “Esta gestión decidió dar continuidad a la tarea emprendida por Javier Trímboli al frente del archivo histórico, en la enorme responsabilidad de preservar digitalmente y poner en valor, dando acceso al público a este patrimonio de todos” (Informe de Gestión RTA, 2016).

Sin embargo, el coordinador del Archivo, que había concursado su cargo y mantuvo una postura pública crítica sobre las políticas del gobierno de Cambiemos, renunció apenas tres meses más tarde, en enero de 2017. Consultado sobre los motivos de su alejamiento, el historiador Javier Trímboli señaló que desde el ingreso de la gestión macrista se “privilegian los cuadros técnicos por sobre los de formación en historia” (entrevista a Javier Trímboli realizada el 17/07/2017). Tras la renuncia de Trímboli y el alejamiento de la también historiadora y responsable de contenidos Julia Rosemberg, el proyecto experimentó algunas transformaciones en sus aspectos públicos. La nueva gestión cambió la marca Archivo Prisma por Archivo RTA, desactivó la difusión en redes sociales durante meses y redujo el ritmo de publicaciones de nuevos videos en la web durante al menos toda la primera mitad del año. No obstante, la digitalización del material continuó su curso habitual (Rivero, 2017).

Eugenia Izquierdo fue designada en lugar de Trímboli en mayo de 2017. Izquierdo, especialista en archivología audiovisual, imprimió al archivo una lógica de funcionamiento distinta a su antecesor. “Para mí es un error muy común en todas las gestiones el querer dar visibilidad a un trabajo que si no se sustenta en todo un cimiento estructural previo es muy frágil. Pensar que un archivo funciona porque tiene mucho contenido en Internet para mí es un error muy grande, y nos lo vienen implantando como una idea general”, explica la funcionaria designada por la gestión de Lombardi, a cargo del archivo hasta febrero de 2020 (entrevista con Eugenia Izquierdo realizada el 03/06/2019). Para la exfuncionaria el Archivo

Prisma creado en 2015 “estaba en situación de tensión o directamente de violación de derechos patrimoniales”, a lo que agrega: “Nunca vamos a tener todo disponible (en Internet). Entre otras cosas porque no tenemos derechos de todo lo que conservamos”. En relación a si el cambio en la nueva lógica de funcionamiento contradice el artículo 3 del Decreto 388/2013 que ordena a RTA disponer lo necesario “para posibilitar el acceso universal a los registros en calidad no broadcasting y de baja definición”, Izquierdo explica que:

Este artículo (del Decreto 388/2013) debe ser atendido sin desatender que somos una empresa del Estado y que lo que gestionamos son activos del Estado y que cualquier gestión errónea de esos activos implica costo para el Estado. Es una fantasía pensar que te voy a subir el Mundial del año pasado en Rusia. Si vos me preguntás si el artículo apunta a eso, no, el artículo no puede apuntar a eso porque me estaría obligando a que entre en conflicto con los intereses de terceros. Si vos interpretás como acceso universal que todos los fondos que por algún motivo vinieron a caer acá van a estar en Internet desde ya te digo que no. ¿Estoy incumpliendo el artículo?, no. Estoy respetando los derechos y el interés de un tercero. Sencillo como eso. Sí, hay en el mundo toda una idea de que la eficiencia de los archivos está dada porque han dado acceso masivo a sus fondos, pero no es así. (entrevista a Eugenia Izquierdo realizada el 03/06/2019)

Para la especialista en archivología “si bien nunca se interrumpió (la publicación en Internet) no es nuestra prioridad. Yo no mediría el resultado de una gestión de archivo por cuánto contenido pone en acceso remoto. Me parece tramposo como medida de análisis. A mí me parece que el acceso universal está dado en la medida en que yo te doy a conocer mi catálogo”, concluye.

Cine.ar Play (ex Odeón): nacido como Odeón en noviembre de 2015, se trata de un trabajo conjunto entre el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) y la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT). Su catálogo incluye películas y series financiadas por el Estado, algunas bajo modalidad de acceso gratuito (FVOD), y en otros casos mediante el pago por transacción (TVOD). Disponible en todo el territorio nacional desde su inicio, se espera que la plataforma se expanda a la región. Fue el primer proyecto para Internet del Estado nacional en proponer un modelo de distribución integrador, donde confluyen contenidos gestados desde otras áreas del Estado que, hasta antes de su aparición, funcionaban como proyectos independientes con escasos puntos de con-

tacto. Por el contrario, en Cine.ar Play convergían contenidos gratuitos de CDA, Conectate.gob.ar (Educar S.E.) y el ex Archivo Prisma (RTA S.E.). No obstante, el cambio de gestión desvinculó la plataforma de los demás emprendimientos. A noviembre de 2020 contaba con 1,8 millones de usuarios registrados, habiendo experimentado un importante crecimiento durante la pandemia (ARSAT, 2020). CONT.AR: se trata de la plataforma de *streaming* y video a demanda lanzada por Contenidos Públicos S.E. en mayo de 2018 sobre servidores de Amazon Web Services (AWS) y cuya administración fue delegada a una empresa privada. Incluye la programación en vivo y materiales a demanda de todos los canales que integran el SFMyCP: Encuentro, PakaPaka, DeporTV, TV Pública, y también contenidos del CCK, Tecnópolis y Radio Nacional. Además, repone parte de las ficciones de fomento que alojaba la extinta plataforma CDA y algunos contenidos del Archivo Histórico RTA. En cierta forma es el reflejo web del diseño institucional que concentró los canales, radios y diversos proyectos culturales públicos, antes dispersos en distintas dependencias del Estado, bajo una misma repartición, el SFMyCP. Entre los cambios respecto del modo de acceso a las plataformas anteriores, el caso de Cont.ar introduce la del logueo obligatorio. Es, una plataforma que se despega de cualquier identidad educativa pero resulta ambiciosa en cuanto a diseño y usabilidad, en línea con los estándares de plataformas a demanda globales.

Los contenidos que se publicaban en Cont.ar originados en los distintos canales públicos eran subidos sin sus logos, borrando la identidad original. Esto podría interpretarse como una estrategia de fomento de una marca nueva propia del período y no deudora de marcas previas de periodos anteriores. Este tipo de acciones es habitual en la lógica política de creación de cotos de poder, que subordina y va en detrimento de la lógica comunicacional.

Los casos que hemos reseñado en este apartado permiten reconocer una multiplicidad de estrategias para la distribución de contenidos públicos en Internet. Ilustran las diversas formas en que, durante algo más de una década, se ha ido plataformizando la distribución de los contenidos producidos desde diferentes espacios del Estado nacional. Como se observa no existe un modelo único de distribución sino diversas alternativas que a su vez mutan a lo largo del tiempo. Desde casos como CDA que, inscripto en una mirada más vinculada a la soberanía tecnológica, apostó por el alojamiento y administración con recursos locales propios, hasta Cont.ar, diseñado bajo una lógica de externalización, alojado en servidores extranjeros y con gestión a cargo de una empresa privada.

También existen casos híbridos como el de la TV Pública que retiene el control editorial de sus espacios en línea, pero fundamentalmente en el marco de una plataforma global como YouTube. A la vez, muestran que los problemas de duplicación de contenidos y estrategias y los constantes renombramientos de las marcas —que no solamente suceden al cambiar un gobierno sino también en el marco de una misma gestión— generan una multiplicidad de identidades que obstaculiza la instalación de una estrategia unívoca y duradera para esta plataformización.

#### **4. LECTURAS FINALES**

El trabajo que hemos presentado permite dar cuenta de dos momentos políticos bien diferenciados en materia de producción y distribución de contenidos públicos en Internet. Hasta 2015 este sector vivió una etapa de expansión gracias al fortalecimiento de los canales públicos, el despliegue de la TDA y el fomento a la producción de contenidos a través de fondos concursables. A partir de 2016, como hemos marcado, se vive una situación de retracción relativa con usufructo de los proyectos heredados. 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.

No obstante, las plataformas estatales, con las rupturas y continuidades que hemos señalado, logran sobrevivir a los recambios gubernamentales que se producen entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019 y alcanzan volúmenes de suscriptores significativos. Según datos de ARSAT, Cine.ar Play tenía a fines de 2020 1,8 millones de suscriptores, mientras que Cont.ar del SFMyCP superó el millón de suscriptores en el contexto de la pandemia del COVID-19 (ARSAT, 2020; Prensa SFMyCP, 2020). Sin embargo, la lógica refundacional política prevalece ante la estrategia de consolidación de marcas estatales en el mediano plazo, en un contexto hipercompetitivo de plataformas que operan a nivel nacional y especialmente global.

En cuanto al frente externo, aunque el capitalismo de plataformas afecta a los fines de este análisis a actores públicos y privados de todo el mundo, no todos están igualmente posicionados para insertarse de forma más o menos competitiva en el entorno digital. El periodo 2016-2019 encuentra al sistema de contenidos públicos de Argentina con bajos niveles de producción y girando a cuenta y repetición de realizaciones gestadas en el periodo previo.

Como hemos descrito, en materia de soluciones tecnológicas, los proyectos locales dependen fuertemente de agentes digitales globales para poner a circular contenidos en Internet y garantizar su visibilidad. Este hecho no alude a la necesidad de producir mayores autonomías tecnológicas como una consigna política, sino, fundamentalmente, a cuestiones prácticas que hacen al control sobre el material que se publica, su permanencia y posibilidades de acceso. En mayo de 2018 el canal principal de la TV Pública en YouTube fue bloqueado por varios días. “Esta cuenta se ha cancelado porque hemos recibido varias reclamaciones por infracción a los derechos de autor de terceros relacionados con el material publicado por el usuario”, fue la explicación que dio la plataforma que de esta forma impuso extraterritorialmente lo que en Estados Unidos es parte de su regulación<sup>61</sup>, pero que en Argentina significó la imposición de los términos de uso de un servicio privado por encima de las garantías y leyes vigentes en el país para dar resolución a situaciones como esa.

Los casos relatados ilustran los riesgos de la dependencia de las plataformas globales que hacen primar sus términos y condiciones por encima de cualquier regulación nacional existente, por un lado, y la traslación de las prestaciones ideadas para servicios con fines estrictamente comerciales hacia el sector público audiovisual, como es el caso del uso de datos personales y la intermediación algorítmica con fines editoriales. Esto, desde luego, rebasa los límites históricos de un periodo de gobierno particular en un territorio específico. Por caso la dependencia y relación subalterna del sector estatal de contenidos audiovisuales respecto de grandes plataformas globales no es una marca exclusiva del periodo macrista. En este punto es clave reconocer la situación frágil y periférica de nuestros sistemas de medios en América Latina junto a los riesgos de una introducción subordinada frente a las lógicas de los exponentes del capitalismo digital a nivel global.

Los habituales cambios de dirección en una gestión partidizada como la de los medios públicos atenta contra una continuidad en una estrategia a largo plazo, imprescindible en un ecosistema altamente competitivo como el actual. En tanto, la posición marginal del país en relación con las plataformas globales se cruza con la posición marginal de los sistemas nacionales de medios públicos, que

---

**61.** Más específicamente es parte de la normativa estadounidense la Digital Millennium Copyright Act (DMCA), que incluye entre sus previsiones el sistema de notificación y bajada de contenidos una vez que el intermediario ha tomado conocimiento de alguna posible infracción al copyright sin necesidad de intervención judicial.

distan de ser los más considerados por las audiencias. Esa combinación emerge como el principal desafío para la relevancia de los contenidos públicos en Internet, a la vez que ilustra una distintividad estructural desde la cual puede ser productivo diseñar una política pública que contemple la diversidad del contenido, el fomento a la producción local y el interés público, entre otras variables relegadas por el mercado audiovisual transnacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aprea, G., Kirchner, M., y Rivero, E. (2017). Argentina: cambio de rumbo en la producción nacional. Concentración y refuerzo de las lógicas comerciales. En G. Orozco Gómez y M. I. Vassallo de Lopes (Coords.), *Anuario Obitel 2017: Una década de ficción televisiva en Iberoamérica. Análisis de los 10 años de Obitel*. Porto Alegre: Sulina.
- ARSAT (27 de noviembre de 2020). 5 años de Cine.ar Play, sello distintivo de ARSAT y el INCAA. Recuperado en marzo de 2021 de: <https://www.arsat.com.ar/5-a%C3%B1os-de-cinear-play-sello-distintivo-de-arsat-y-el-incaa>
- Baladrón, M., Rivero, E., y Roca, A. (6-9 de septiembre de 2016). Políticas digitales de democratización en la Argentina 2010-2015. XVIII Congreso REDCOM, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, La Plata, y Facultad de Ciencias Sociales, UBA, CABA. Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas/article/view/3707/3093>
- Becerra, M. (2016). Hechizo de tiempo en los medios estatales. Recuperado en agosto de 2021 de: <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/12/13/hechizo-de-tiempo-en-los-medios-estatales/>
- Bizberge, A., Mastrini, G., y Becerra, M. (2011). La Televisión Digital Terrestre en Argentina: entre la geopolítica regional y la iniciativa estatal. En A. Badillo Matos y F. Sierra Caballero (Eds.), *La transición a la televisión digital terrestre en Iberoamérica: diagnóstico y perspectiva* (pp. 193-221). Quito: CIESPAL.
- Informe de Gestión RTA S.E. (2016). Documento presentado por el titular de RTA S.E. ante el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos el 6/10/2016. Recuperado en agosto de 2021 de: <https://proyectoecanet.files.wordpress.com/2017/04/anexo-4-informe-rta.pdf>
- Krakowiak, F. (2017). Políticas de comunicación y regulación tecnológica. El proceso de elección del estándar técnico para la Televisión Digital Terrestre en Argentina [Tesis doctoral]. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Mallimaci, A. (2019). El Estado como garante del derecho a la comunicación: la

experiencia del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (2011-2017) [Tesis Maestría]. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

- Mastrini, G. et al. (2014). Uso y consumo de la Televisión Digital Terrestre en Argentina. Un estudio en los municipios de San Fernando y Quilmes. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Mastrini, G., y Becerra, M. (Eds.) (2017). Medios en guerra. Balances, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2013-2016. Buenos Aires: Biblos.
- Monje, D., Rivero, E., y Zanotti, J. M. (2017). Nuevas disputas por el Derecho a la Comunicación en Argentina: el giro a la derecha a partir de diciembre de 2015. En F. Sierra y R. Vallejo (Eds.), *Derecho a la comunicación. Procesos regulatorios y Democracia en América Latina y Ecuador* (pp. 65-96). Ediciones CIESPAL. Disponible en: <https://proyectoecanet.files.wordpress.com/2016/10/monje-rivero-zanotti-politicas-comunicacion-argentina-ciespal-2016.pdf>
- PEN (2016). El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública a diciembre de 2015. Buenos Aires. Disponible en: [https://www.casarosada.gob.ar/elestadodeleestado/docs/el\\_estado\\_del\\_estado.pdf](https://www.casarosada.gob.ar/elestadodeleestado/docs/el_estado_del_estado.pdf)
- Rivero, E. (2014). Televisión, Internet y Democratización. El caso de Canal 7 online [Tesis de Maestría en Industrias Culturales]. Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/785>

## CAPÍTULO 8

### TELEVISIÓN PÚBLICA-ESTATAL EN LAS PROVINCIAS: AVANCES Y RETROCESOS EN TIEMPOS DE CAMBIEMOS

Por Juan Martín Zanotti y Ezequiel Rivero

#### 1. INTRODUCCIÓN

El capítulo propone analizar procesos institucionales y de producción en canales públicos estatales argentinos en el nivel subnacional durante el periodo 2015-2019. La indagación se enfoca así en aspectos vinculados con la gestión y la producción en medios provinciales que desde diferentes inscripciones políticas y territoriales, aportaron opciones a la oferta televisiva privada —local y nacional—. Con diseños organizacionales y modelos de financiamiento específicos, estas experiencias expusieron lo que está por fuera del centro del ecosistema concentrado de medios, dentro de un mapa escasamente explorado que se vio también seriamente afectado por el escenario político en la etapa estudiada.

Para la elaboración del problema, partimos de tres hipótesis. En primer lugar conjeturamos que la mayoría de las señales muestran todavía una gran dependencia de la producción de contenidos concentrada en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que no logra revertirse aun cuando en algunos casos aumentan las horas de producción local. En segundo lugar, afirmamos que los canales públicos estatales expusieron estrategias para la producción audiovisual distinguibles tanto de los medios privados locales, como de las formas conocidas en los sistemas estatales nacionales. Finalmente, sostenemos que en tanto proyectos comunicativos con apuestas informativas atentas a sus comunidades de referencia, los canales se vieron condicionados por un contexto desfavorable para el sector de medios estatales durante el gobierno de Cambiemos.

A los fines del trabajo se construyó una muestra de canales para el análisis, que exceptuando la Provincia y Ciudad de Buenos Aires, contempla las diferentes regiones del país: Patagonia, Centro, Noroeste (NOA), Noreste (NEA) y Cuyo. A partir de ella realizamos un relevamiento que adoptó la forma de un estudio de caso múltiple (Yin, 1984), enfocado en cinco medios: Canal 10 de Tucumán por la región del NOA, Canal 12 de Misiones por la región del NEA, Acequia TV de Mendoza por Cuyo, 5RTV de Santa Fe por la región Centro, y Canal 10 de

General Roca en Río Negro por la Patagonia.

La elección de los casos combinó la exploración de canales abiertos de amplia trayectoria con señales de creación reciente, y se apoyó en tres dimensiones: 1) la organización y gestión institucional, 2) el financiamiento y 3) la producción de contenidos. En esta dirección se revisaron experiencias de gestión encuadradas como empresas estatales y como Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM), todas con trayectorias relevantes en sus respectivos sistemas mediáticos subnacionales (Picco, 2013).

El abordaje contempló tres grandes aspectos de estudio: por un lado, la descripción de la estructura de los medios, las condiciones económicas y técnicas para la producción; el reconocimiento de misiones y contenidos diferenciales de los canales; y por último, los modos en que las políticas audiovisuales en el contexto del gobierno nacional de Cambiemos afectaron los dos ejes anteriores. Para ello, empleamos diferentes estrategias claves: en primer lugar el relevamiento bibliográfico y documental; en segundo lugar el relevamiento de grillas de programación; y finalmente la realización de entrevistas semiestructuradas con autoridades de los canales elegidos —tres directores y dos gerentes de programación—, en base a una guía temática.

En términos generales y para realizar una primera aproximación, cabe decir que el gobierno encabezado por Mauricio Macri priorizó intereses corporativos de las grandes empresas info-comunicacionales, desarticuló políticas de la etapa anterior y comprometió seriamente el financiamiento del sector de medios estatales (Monje, Rivero y Zanotti, 2017; Linares y Mallimaci, 2019) (ver Capítulo 1 y Capítulo 2), con consecuencias para la producción audiovisual también en las provincias (Zanotti, 2019). Para contextualizar esta entrada es importante puntualizar además procesos políticos en las provincias que enmarcan las relaciones de los gobiernos locales con la administración nacional entre 2015-2019. En este sentido puede marcarse que: en Tucumán gobernó el peronista Juan Manzur identificado con el FPV, quien recibió el cargo de José Alperovich de su misma fuerza política; en Río Negro lo hizo la alianza local Juntos Somos Río Negro de buena relación con el macrismo, encabezada por el gobernador Alberto Weretilneck (2012 y 2019); en Misiones estuvo al frente Hugo Passalacqua del Partido de la Concordancia Social (PCS); en Mendoza gobernó el radical Alfredo Cornejo (2015-2019); y finalmente en Santa Fe mantuvo el poder el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) con Miguel Lifschitz como mandatario provincial.

## 2. LA CONCENTRACIÓN MEDIÁTICA, LOS MEDIOS LOCALES Y LA POLÍTICA SUBNACIONAL

La centralización geográfica de la producción para televisión constituye una de las principales características del sistema argentino, como ya ha sido retratado en este libro. Este fenómeno refuerza una relación de centro-periferia, particularmente en la televisión abierta, uno de los medios históricamente más concentrados (Becerra, 2015). Mientras en CABA existen seis canales abiertos, en la mayoría de las localidades de las provincias —con la excepción de las siete grandes ciudades del interior— existe apenas una señal (Loreti y Lozano, 2014, p. 164). Esta estructuración tiene explicaciones históricas que pueden sintetizarse en dos períodos claves: el plan de instalación de canales en los principales puntos geográficos del país durante la década de 1960 (Álvarez, García Da Rosa y Pyke, 2015), etapa en la que se constituyeron redes de radiodifusión que asumieron una triangulación entre los canales de cabecera, las productoras y “los canales del interior como sus vértices” (Mastrini, 2009, p. 123); y la década de 1990 con las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica de 1989 y la modificación de la Ley de Radiodifusión N° 22.285 vía decretos, que consolidaron durante el menemismo una orientación hacia la liberación del mercado y permitieron que dos grandes grupos económicos accedan al control de los canales abiertos: el Grupo Clarín y Telefónica.

La televisión abierta es la principal generadora de producción local dentro de la muestra de canales, aunque también debe apuntarse una histórica presencia de la TV por suscripción o cable que creció exponencialmente durante las décadas de 1980 y 1990, fundamentalmente en localidades de las provincias que no recibían la señal de ninguno de los canales de aire (Marino, 2017), dentro de un sistema que también se fue concentrando en los años menemistas, cuando desaparecieron casi la mitad de los empresarios que distribuían contenidos en localidades del interior (Lazzaro, 2015, p. 170). En términos de cobertura local, la grilla de la TV paga tampoco logró contemplar producciones representativas de entretenimiento o información local. Siguiendo a Lazzaro, sostenemos que las emisoras públicas locales pasaron a ser “nichos de negocios” dentro del esquema de mercado, y que si bien nacieron como respuestas a la falta de televisión abierta local, “fueron rápidamente cooptadas por los canales y sistemas capitalinos” (2015, p. 171).

La falta de políticas se sumó a las limitaciones comerciales, hasta que algunos movimientos estatales mostraron nuevas cartas para apuntalar el fortalecimiento del sector (ver Capítulo 6 y Capítulo 7), a partir por ejemplo, de la emergencia

de la señal estatal Encuentro y la constitución del Consejo Federal de TV Pública en 2007. En un contexto de debate sobre el rol de los medios en la agenda informativa, y respecto al paradigma de la comunicación como mercancía, se fue inaugurando un camino que derivaría en apuestas como la instalación de la Televisión Digital Terrestre (TDT) desde una iniciativa estatal y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) de 2009. Esta norma, a pesar de su controvertida aplicación, revirtió el principio de subsidiariedad del Estado —impedía la presencia pública en lugares con empresas comerciales—, permitió el reconocimiento legal de emisoras existentes, y el surgimiento de otras dentro del sector estatal y sin fines de lucro. Como ya fuera señalado al inicio, la contracara de estos procesos tuvo lugar dentro de un contexto desfavorable para la regulación audiovisual durante la etapa de Cambiemos en el poder (ver Capítulo 1 y Capítulo 5). En relación puntualmente a las señales estatales locales, puede marcarse la retracción de la TDA, que en tanto plataforma clave para la distribución de contenidos (soporte de varias de las nuevas señales digitales) perdió centralidad; la falta de instrumentación de políticas de descentralización del país y fomento federal a las producciones<sup>62</sup>; la discontinuidad del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA) con la consecuente falta de disponibilidad de catálogos para nutrir a las grillas de los canales; y la disminución de horas del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). De modo similar a lo que sucede con los estudios clásicos de ciencia política que escasamente reparan en la política subnacional (Mauro, Ortiz de Rozas y Paratz, 2016), las investigaciones sobre escenas mediáticas enfocan regularmente la realidad nacional sin contemplar cabalmente las particularidades de las provincias. Asumir otra mirada de escala implica integrar en el análisis diversos actores y niveles, en función de que los sistemas mediáticos deben definirse a partir de ejes como el desarrollo de los mercados mediáticos, la vinculación de los medios con los gobiernos y el grado de intervención de los Estados provinciales. Behrend y Bianchi (2017) definen a los estados subnacionales como aquellos que dependen de la autoridad nacional pero cuentan con un grado menor de estatalidad, así como burocracias que responden al gobierno provincial y permiten regular actividades económicas en sus territorios —entre ellas las comunicaciones—. Los antecedentes sobre la industria audiovisual en el nivel subnacional muestran indagaciones sobre las políticas impulsadas por gobiernos provinciales (González, 2015),

---

**62.** En esta línea puede apuntarse el Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos (PAT) para fortalecer la instalación de la televisión digital con un criterio federal, desarrollado durante el kirchnerismo, y que llegó a su fin en 2015, antes del cambio de gobierno (Monje y Mercadal, 2018).

dentro de una problematización que trasciende la relación con los grupos mediáticos<sup>63</sup>. Sin embargo, la escasez de estudios académicos en estas geografías, vuelve difícil la tarea de profundizar en la caracterización de los medios locales, emisoras que pretendemos revalorizar en tanto amplían la oferta de contenidos e información regional, y generan trabajo en las provincias. El estado de la cuestión sobre los medios locales en el país es también limitado pero pueden identificarse estudios que caracterizan las diferentes escenas mediáticas subnacionales (Picco, 2013; Schleifer, 2018). La clasificación propuesta por Picco delinea tres escenas mediáticas: 1) sistemas patrimonialistas, en los que los gobiernos locales dominan el discurso periodístico en función de las alianzas que mantienen con los grandes medios; 2) sistemas polarizados, en los que los gobiernos se encuentran con una fuerte oposición mediática, pero igualmente cuentan con medios a su favor; 3) sistemas híbridos, que por las características económicas y políticas de sus provincias presentan situaciones y dinámicas específicas (Picco, 2013, p. 85). Una descripción que en función del autor ubicaría a Río Negro y Tucumán en el primer grupo donde el Gobierno provincial contaría con el apoyo editorial de la mayoría de los medios “debido a la incidencia política o económica que tiene sobre ellos” (2013, p. 90); a Mendoza y Misiones en el segundo, donde se observan “medios en el rol de opositores discursivos y los gobiernos cuentan con la propiedad o el apoyo directo de algunos medios que realizan el contrapeso editorial” (2013, p. 95); y a Santa Fe en el tercero, que presentaría otros cruces entre medios locales y comunicaciones estatales. En línea con Picco, la situación más comprometida en términos de libertad de expresión aparece con los sistemas patrimonialistas y administraciones que han concentrado altas cuotas de poder, prácticamente sin oposición. A este cuadro debe sumarse lo planteado en términos de la centralidad de las políticas estatales en el ámbito nacional y la relación que Cambiemos perfiló con el sector y las principales empresas mediáticas concentradas, como se ha ido explicando a lo largo del libro.

### **3. LOS PERFILES INSTITUCIONALES Y EL FINANCIAMIENTO DE LOS CANALES**

Si volvemos a la muestra elegida de canales, encontramos distintos tipos de empresas y estatutos jurídicos, lo que constituye un punto de partida para entender la misión de la televisión pública y el grado de autonomía respecto de sus autoridades (Portales Cifuentes, 2005). Entre los que forman una S.A.P.E.M., identificamos a Canal 10 de Tucumán y Canal 12 de Misiones. El primero con la

---

**63.** González se ocupa de políticas orientadas principalmente a los fomentos al cine, nucleadas en las provincias de San Luis, San Juan, Río Negro, Mendoza, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

particularidad de pertenecer tanto a la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) —en un 70% como al gobierno tucumano —en un 30%—. Un canal abierto que comenzó sus transmisiones en 1966 y se conformó como Televisora de Tucumán S.A.P.E.M. en 1977, y que tiene cobertura en localidades de Catamarca, Santiago del Estero y Salta. Canal 12 de Misiones, conocido como Doce Misiones, es un canal abierto fundado en 1972 en Posadas, operado por la empresa Multimédios S.A.P.E.M. —creada por decreto en 1992—, que maneja además la emisora Radio Provincia de Misiones. Actualmente sus emisiones cubren la totalidad de Misiones, parte de Corrientes y puede sintonizarse en Paraguay y Brasil.

En otro grupo ubicamos a Canal 10 de General Roca, canal abierto operado por el gobierno de Río Negro que cubre el Alto Valle de Río Negro, gran parte de la provincia<sup>64</sup> y Neuquén, a través de repetidoras. La señal se apoya en la sanción de la Ley 1952 en 1985, una norma provincial pionera que dio nacimiento a Radio y Televisión Río Negro S.E. y entre sus elementos originales establece la creación de un Consejo Asesor Editorial<sup>65</sup> que habilitó una instancia participativa para la definición de los contenidos. En 1999 la empresa y Artear formaron una Unión Transitoria de Empresas para operar Canal 10, una decisión política, ratificada por la legislatura provincial, que comprometió sus principios originales. Antes de la finalización del contrato con Artear, en 2009 y en plena discusión la Ley de SCA, Canal 10 volvió a ser gestionado por el Estado provincial.

Con creaciones más recientes ubicamos a las señales Acequia TV en Mendoza y 5RTV en Santa Fe. El primero de ellos dependiente del Estado mendocino, funciona bajo la Secretaría de Comunicaciones, aunque es operado a través de una empresa privada fiduciaria que media entre los trabajadores y el Gobierno provincial. Este canal surgió por un decreto provincial en 2013 y fue lanzado al año siguiente. Su directorio prevé tres miembros aunque actualmente no se cumple y Acequia TV funciona con un director interino proveniente de una de las gerencias técnicas. Su conducción estuvo además seis meses acéfala entre fines de 2019 y mediados de 2020, vacancia que coincidió con el cambio de gobierno provincial. Como dato saliente hay que marcar que ninguna gestión duró más de tres años, discontinuidad que obtura la posibilidad de construir un proyecto para el canal.

---

**64.** Una limitación del alcance de Canal 10 tiene que ver con que la señal no se emite en Bariloche, la ciudad más poblada, donde existe otra afiliada a Clarín —Canal 6— con acuerdos de programación con El Trece.

**65.** De acuerdo al artículo 4 de la Ley 1952/85 este consejo estaría “integrado por representantes de los diversos sectores sociales, de la actividad económica, cultural, política y científica de la comunidad rionegrina”.

El canal provincial 5RTV por su parte, fue impulsado por el Frente Progresista encabezado por el socialismo en Santa Fe, aunque surge a partir de la sanción de la Ley 13.394 de creación de la Radio y Televisión Santafesina S.E. votada por unanimidad en 2013. Por esta razón, su diseño responde a la ley provincial que prevé para la empresa un directorio multipartidario<sup>66</sup>. Otro aspecto tiene que ver con que los deberes y atribuciones de sus directores aluden explícitamente a la capacidad para elaborar un Manual de Procedimiento para la contratación de publicidad, un Manual de Estilo con criterios de estética comunicacional, así como otros reglamentos internos. La norma presenta además un apartado elogiabile en términos de rendición de cuentas o *accountability*, relacionado con la obligación de brindar semestralmente un informe de gestión y ejecución de presupuesto. Estas relaciones institucionales y la injerencia de los gobiernos en las decisiones, tiene correlato en el presupuesto de los canales. Dentro de la muestra encontramos canales con respaldo, y otros que para subsistir deben lidiar con dificultades de los mercados mediáticos que en las provincias tienen una escala pequeña. El Canal 10 de Tucumán, por ejemplo, a pesar de contar con una doble pertenencia estatal (universitaria y provincial) no recibe partidas para sueldos y en gran medida su funcionamiento se apoya en las pautas provincial y de municipios. Acequia TV por su parte, con una estructura más pequeña —aproximadamente 45 trabajadores—, también sufre este apoyo estatal oscilante, orientado al pago de salarios pero que no permite crecimiento, mayor producción propia o renovación tecnológica. En este sentido también se encuentra sujeto a la suerte del partido en el Ejecutivo provincial. Como ya mencionamos, en Santa Fe el presupuesto se vota en la legislatura provincial pero en la breve trayectoria del medio fueron necesarias ampliaciones extraordinarias para el sostenimiento de la señal. Los tres canales mencionados apuestan así por la venta de espacios publicitarios que se vuelve una búsqueda creciente aunque no otorga aún los réditos pretendidos, y según mencionaron los entrevistados son ingresos “no representativos”. En una mejor situación económica se encuentran el Canal 12 de Misiones, expresada también en su equipamiento tecnológico, y el Canal 10 de Río Negro, integrado actualmente al Ministerio de Gobierno, algo que resta autonomía política pero asegura al mismo tiempo las partidas necesarias. Ambos medios cuentan con mayor cantidad de trabajadores (180 en el primero y 140 en el segundo) y

---

**66.** Según la normativa, la composición se reparte entre dos directores propuestos por el Ejecutivo Provincial, uno de los cuales ejerce la presidencia (con voto doble), dos directores de la Cámara de Senadores y dos por la Cámara de Diputados de la provincia, y un director representante de los trabajadores de la empresa

reconocen incluso que cuentan con recursos propios generados por venta de contenidos, en el segundo caso como coparticipación de producciones de Artear y El Trece. Las plantas de trabajadores en los demás canales varían entre 45 personas en Acequia TV, pasando por un poco más de 60 en el canal santafesino, y 90 en el Canal 10 tucumano.

Como una cuestión transversal a los canales, aparecen demandas postergadas de actualización tecnológica y de equipos, que en algunas señales llevan retrasos de entre cinco y diez años, algo que fue puntualizado en Tucumán o Mendoza. En Río Negro, por dar otro ejemplo, destacaron el logro de reconvertir la señal al digital y emitir en alta definición (HD, *high definition*) recién al inicio de 2020, lo que les posibilita un alcance con el que no contaban dentro de la televisión paga.

#### 4. PRODUCCIÓN LOCAL VS. RETRANSMISIÓN DE CONTENIDOS

Los canales relevados exponen una dependencia de la generación de contenidos en AMBA, una situación agravada por la escasa participación de redes locales, regionales y nacionales. Entre los canales de Buenos Aires y de las provincias existen a grandes rasgos dos tipos de relación comercial: de propiedad y de asociación. Por el tipo de sector que se indaga, la primera forma no aparece pero sí se verifica la concreción de contratos o convenios para adquirir y distribuir contenidos (tanto de Telefe como El Trece)<sup>67</sup>. Más allá de la lógica asociación con Televisión Pública y las señales estatales ministeriales, llamativamente el principal proveedor de contenidos es El Trece. Canal 10 de Tucumán, Canal 12 de Misiones y Canal 10 de General Roca en Río Negro establecen así relaciones con el Grupo Clarín para abastecerse de contenidos. Una predominancia renovada, ya que en anteriores décadas el reparto incluía una participación más pareja entre los canales 9, 11 y 13. La producción local en estos medios no supera por lo general el 50% y empuja también a hacer uso de estas “alianzas” de programación, que por momentos sujetan los proyectos artísticos y editoriales de los canales. En el caso del canal de Río Negro, a través de la figura de la Unión Transitoria de Empresas con Artear, consumada en 1998, que fijó una serie de cláusulas que otorgaron múltiples facultades a la empresa sobre el medio estatal. De acuerdo a Schleifer (2018), la alianza empresaria que tenía un plazo máximo de duración de diez años, y preveía conformar un canal regional, lejos estuvo de cumplir dichos objetivos, en tanto primó “el modelo de negocios propio de las emisoras privadas centrales

---

**67.** En la muestra, Canal 5 de Rosario, Canal 13 de Santa Fe y Canal 7 de Neuquén (por su cercanía con Río Negro) aparecen entre los de Telefe; y El Seis de Bariloche y Canal 3 de Rosario como afiliados a El Trece.

y para un selecto y acotado grupo de productores privados locales” (2018, p.171). La cesión de programación a partir de acuerdos comerciales que también reproduce la relación de fuerza que existe entre las empresas mediáticas de Buenos Aires y los canales, fue otro aspecto comprobado en el relevamiento. Esto sucede con Artear y Canal 10 de Tucumán, en un contrato de exclusividad que los vincula hace más de veinte años. “Ellos se llevan casi toda la publicidad que se vende o distribuye a nivel nacional, el 60%”, reconocía uno de los directores entrevistados allí, quien agregaba que el canal se encuentra en desventaja en las negociaciones. A pesar de ello, las autoridades de los medios destacaron que estos acuerdos se orientan a sostener una oferta de programas que pueda cubrir la grilla, que suelen ubicarse en espacios como el prime time. Es importante volver a marcar la diferencia entre recibir contenidos de canales privados y de señales educativas o ministeriales, bancos de contenidos abiertos y canales públicos. En este sentido, identificamos que algunos combinan ambas propuestas, como sucede con el canal de Río Negro y el 10 de Tucumán, donde la programación de El Trece se comparte con la de la Televisión Pública. Canal 12 de Misiones en cambio cuenta con dos programas comprados a El Trece, y hasta el año pasado solo emitía Bailando por un sueño. 5RTV y Acequia TV por su parte, no tienen contenidos de canales privados ni horas generadas en Buenos Aires más allá de las señales estatales, donde también priorizan producciones federales.

En relación con la producción propia, encontramos niveles variables, que oscilan entre el 40 y el 80%, una situación destacable en tanto los porcentajes en los medios locales privados suelen ser más bajos. Cabe hacer aquí una distinción entre los canales de más recorrido que sostuvieron una oferta de producciones y pudieron incursionar en una diversidad de géneros más allá de lo informativo y periodístico (el canal misionero o de Río Negro), y las señales más nuevas que surgieron en el entorno digital, con otro tipo de ventanas para las producciones, como las señales santafesina 5RTV o Acequia TV en Mendoza. De acuerdo a la gerenta de Producción de Canal 12 de Misiones, el medio cuenta con 16 horas diarias de contenidos propios. El canal provincial impulsado por el Socialismo en Santa Fe, inaugurado en 2016, es un caso particular, en tanto experimentó un notable incremento en su oferta de producción, concretado en solo dos años al aire, que luego decayó fuertemente, producto de la transición política y el cambio de partido en el gobierno. Hacia fines de 2018, amplió su grilla de 6 a 17 horas de televisión diaria (entre producciones propias, repeticiones y contenidos abiertos), y de producir un noticiero central a tres ediciones. Una realidad que hoy queda atrás en tanto la señal

experimenta un proceso de reorganización de la programación con menos producciones. El canal de Río Negro, por su parte, muestra una programación balanceada con contenidos locales que cuesta sostener. De acuerdo a lo que sintetiza Schleifer (2018), este medio se ha mostrado demasiado sujeto a los acuerdos de programación y “las gestiones del canal han carecido de políticas de impulso y desarrollo de la producción local y regional de contenidos” (2018, p. 176). El medio que aparece con menor cantidad de horas propias y una incidencia casi marginal es Acequia, en la medida que como reconocieron en la entrevista realizada, “la producción local disminuyó” y se apuesta “por microformatos y contenidos *on demand*”<sup>68</sup>.

El género por excelencia es el informativo, los noticieros son la estrella en estos canales que registran tres o cuatro ediciones diarias. Precisamente en los informativos es donde las gestiones políticas colocan el foco, generando por momentos una sobrerrepresentación de agendas y fuentes oficiales. Con los noticieros se dan además situaciones extremas en las mediciones de rating (28 a 30 puntos en el caso de Canal 10 de Tucumán<sup>69</sup>), que a diferencia de la Capital Federal, llegan con semanas de demora, o directamente no cuentan como un insumo para planificar contenidos. Si bien los canales público estatales no adquieren valor necesariamente por cuestiones de visionado, tampoco pueden darse el lujo de descuidar este aspecto. El magacín, principalmente por la mañana, es el segundo programa que más se produce en vivo y en directo, con buenos réditos de audiencia. Este contenido híbrido que conjuga un perfil periodístico local con entretenimiento, permite el aprovechamiento de los recursos propios. La grabación y salida desde el estudio de TV lleva a su vez a cierta flexibilidad en las agendas y la posibilidad de generar enlaces con los contenidos de los noticieros. En el canal tucumano se producen “tres mañanas”, algo que se da de manera similar en Misiones, donde contamos cuatro programas, o en Río Negro. Por lo general el horario de inicio para las emisiones ronda las 6 horas y se extiende hasta la primera edición de los noticieros que se ubican mayormente entre las 12 y las 14 hs. Más allá de los géneros descriptos, pudieron observarse producciones culturales, programas de debate político, de deportes y turismo, programas culturales, contenidos infantiles —que en un movimiento inverso, crecieron en el aislamiento—, y otras producciones segmentadas por edad de la audiencia —adultos mayores y jóvenes principalmente—. En relación a esto último, cabe decir que la lógica reconversión de los formatos televisivos llevó a una mayor atención a la com-

---

68. Entrevista a Diego Ruggeri, director de programación Acequia TV, 7/8/2020.

69. Entrevista a Ignacio Golobisky, director Canal 10 de Tucumán, 6/8/2020.

plementariedad de pantallas y la renovación del vínculo con las audiencias, que todavía se experimenta como un saldo negativo.

## **5. PROBLEMAS DE ABASTECIMIENTO, ARTICULACIÓN Y VISIBILIDAD DURANTE EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS**

La oferta de programación de los canales analizados contó desde el inicio con el aporte fundamental de los contenidos del sistema nacional de medios estatales. PakaPaka y Encuentro fueron proveedores fundamentales de contenidos bien valorados en todos los casos, que supieron ocupar espacios centrales y que ante el avance de las producciones propias mudaron en algunos casos a lo que se conoce como horas de bajo encendido o dark time. Los años de Radio y Televisión Argentina S.E. (RTA S.E.) durante el kirchnerismo coinciden con la ubicación de estas producciones en franjas relevantes de la programación (por la mañana y noche), mientras que el corrimiento de estos contenidos a espacios marginales de la grilla se corresponde mayormente con la etapa de RTA dentro del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (SFMyCP), durante el gobierno de Macri.

Los planes federales de fomento a la Televisión Digital Abierta (TDA) y la posibilidad de disponer de bancos de contenidos de horas de cine y televisión fueron claves para abastecer a las señales analizadas. Durante los años del macrismo, además, la TDA se descuidó, y a la falta de inversión para el mantenimiento del sistema sobrevino la disminución de los contenidos estatales que respaldan en parte la oferta distribuida a lo largo y ancho del país. Algunos de los principales apoyos para cubrir las grillas de contenidos venían de estas coproducciones audiovisuales muchas veces creadas con productoras locales, que perdieron centralidad. En Mendoza, el gerente de Programación reconocía:

Surgimos en ese momento de los concursos audiovisuales (2014) y recurrimos mucho al BACUA. Cuando eso se cortó nos costó muchísimo. Otra cosa que pasó es que a partir de 2016 cayeron notablemente nuestras coproducciones, con Encuentro por ejemplo<sup>70</sup>.

Un aspecto compartido por el presidente del Canal 10 de Río Negro, para quien la “desaparición” del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA) fue sumamente problemática, en tanto “supo ser lo más federal que tuvimos”<sup>71</sup>. La realidad del BACUA se presenta como un caso paradigmático, en tanto esta si-

---

**70.** Entrevista a Diego Ruggeri, director de programación Acequia TV, 7/8/2020.

**71.** Entrevista a Roberto Echegoyenberri, director Canal 10 Río Negro, 25/8/2020.

tuación deficitaria se mantuvo durante 2016-2018 y a través de la plataforma Cont.ar puedo re-encauzarse parcialmente desde este último año.

Otro contenido clave impulsado por los medios estatales nacionales fue el deporte, que permitió jerarquizar sus pantallas con la televisación del fútbol de Primera División en 2009, a partir del acuerdo entre el gobierno y la Asociación del Fútbol Argentino (AFA) para la creación del programa Fútbol para Todos, que quitó el monopolio de los derechos al Grupo Clarín y habilitó la transmisión gratuita de estos contenidos de interés relevante. Este hecho fue aprovechado por las señales locales. El programa permitió distribuir horas de alto encendido a nivel local, pero sería interrumpido por el gobierno de Macri. Otra de las bajas tuvo que ver con los contenidos de automovilismo del Turismo Carretera (TC) que comenzó a transmitir la Televisión Pública desde 2012 y que a mediados de 2016 volvieron a ser producidas por TyCSports. La señal DeporTV, por su parte, también proveyó contenidos, y llegó incluso a trabajar en coproducciones con 5RTV, un vínculo que ayudó a difundir diversas disciplinas de deportes profesionales y amateur en la provincia de Santa Fe, y que se deterioró durante el macrismo:

DeporTV cayó mucho, nosotros sin embargo seguimos haciendo cosas con ellos, bastante menos se hizo este año (2018), pero la verdad que te da hasta pena porque te relatan vaciamiento, y ese ha sido un problema<sup>72</sup>.

Estas contribuciones resultaron claves en tanto el sector televisivo estatal es heterogéneo, más aún en las provincias, donde las señales debieron lidiar además con distintas exclusiones que limitaron su llegada e involucraron tanto a actores privados y estatales. Por una parte, las señales han sufrido la discriminación de cableoperadores, principalmente del primer prestador —Cablevisión—, que sistemáticamente se negó a incluirlas tanto en su grilla analógica como digital. Existen varios casos de canales estatales locales que pelearon por su inclusión en la oferta de televisión por suscripción, entre los que pueden destacarse la señal 5RTV y Litus (de la Universidad del Litoral), las señales universitarias Cba24n (hoy Canal U) y Uniteve (de la Universidad de Villa María) en Córdoba, así como Acequia TV en Mendoza también dentro de la muestra. Esta problemática persistente que fue limitante del desarrollo durante la etapa de Cambiemos no encontró respuesta de parte de las autoridades regulatorias de ENACOM y tampoco logró apoyo entre los funcionarios nacionales. Para intentar contrarrestar el panorama adverso, algunas señales consiguieron incorporarse tardíamente mientras otras

---

**72.** Entrevista a Danilo Lujambio, exdirector 5RTV, 12/12/2018.

siguen con restricciones parciales<sup>73</sup>. A lo anterior y por otra vía, debemos sumar la dificultad que se les presenta principalmente a los canales estatales analógicos, que al no haber surgido como señales digitales para la plataforma de la TDA, en muchos casos deben pagar cánones a la empresa ARSAT para ser incorporados, lo cual se vuelve una restricción indirecta, por ejemplo para el Canal 10 de Tucumán, que al momento de cierre de la escritura del capítulo estaba afuera. Durante 2018 el SFMyCP impulsó la Red Federal de Televisión Pública, compuesta por veinte señales estatales provinciales y universitarias, y algunas exclusiones injustificadas, entre las que destaca la del canal provincial de Santa Fe. En los hechos, la red sirvió para habilitar la retransmisión de la Copa América de 2019 emitida por la TV Pública y lanzar la señal Mirador en la que se compartiría programación, pero no debería sumarse como un intento significativo de articulación en la medida que no se concretaron acciones conjuntas y para los involucrados no alcanzó mayor trascendencia<sup>74</sup>. En este aspecto puede apuntarse que el kirchnerismo había registrado algunos antecedentes similares, como el Consejo Federal de la Televisión Pública, y había acompañado el funcionamiento de espacios como la Red Nacional Audiovisual Universitaria (RENAU)<sup>75</sup>, un espacio clave de asociación de las señales universitarias que tampoco se llevó bien con el macrismo. Cabe agregar que dentro de los sistemas mediáticos subnacionales existen al menos dos actores aliados a las señales, las productoras audiovisuales y los medios locales, claves para fortalecer un vínculo que puede tender a una mayor integración entre provincias y regiones del país. El mencionado programa Polos Audiovisuales implementado hasta 2015 sirvió también de base para tender mejores relaciones, a lo que coadyuvieron otras políticas provinciales que en algunos casos se encuentran más desarrolladas. La falta de continuidad de estos programas dejó de enfocar el problema de la dependencia centro-periferia trazada con Buenos Aires para abastecer de programación a los canales, e impidió consolidar redes o asociaciones.

---

**73.** Tal como ocurrió para los canales cooperativos y comunitarios Barricada TV y Pares TV, nucleados en la Coordinadora Nacional de Televisoras Alternativas (CoNTA).

**74.** Además de lo mencionado podrían valorarse otras apuestas regionales. A mediados de 2016, directivos de los canales de TV de las provincias del sur argentino conformaron la Red Patagónica de la TV Pública, que incluyó a señales de Chubut, Santa Cruz, Río Negro, Tierra del Fuego y La Pampa. El acuerdo apuntó a coordinar esfuerzos para producir y distribuir un noticiero semanal, compartir eventos en la región y circular contenidos locales.

**75.** El consejo mencionado tuvo origen en 2008 producto de una serie de encuentros para pensar la televisión pública impulsados por el Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP). La RENAU por su parte surgió en 2006 dentro del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y generó cooperaciones que potenciaron contenidos coproducidos por los centros audiovisuales y las señales universitarias.

## 6. LECTURAS FINALES

El capítulo buscó caracterizar un sector de medios particular que difícilmente ingresa en el campo de los estudios de economía política de la comunicación. En este camino se analizó una etapa específica en la cual las experiencias tomadas como objeto en las provincias fueron también postergadas por las políticas nacionales. A partir de la exploración realizada y los testimonios recabados, puede concluirse que en términos generales Cambiemos interrumpió iniciativas claves como los bancos de contenidos federales, desatendió demandas de las señales estudiadas y dejó de favorecer planes de fomento y producciones que enriquecieron al sector público-estatal.

Como puntualizamos, la estructura del sistema mediático otorga roles subordinados a los medios de las provincias, las señales estatales analizadas de Mendoza, Santa Fe, Misiones, Tucumán y Río Negro, no son la excepción, aunque generan opciones destacables que podrían enfocarse a partir de estudios sistemáticos que atiendan la complejidad de las escenas subnacionales. En sintonía con lo anterior, resulta importante evitar cierto modelo del déficit que enfatiza carencias de estas empresas estatales sin profundizar en las misiones públicas asumidas en cada caso. La centralidad de los contenidos del AMBA y particularmente de El Trece, son una nota que debería llamar la atención, aunque cabe subrayar también el significativo piso de producciones locales, que en los últimos años y con distintas coyunturas, tendió a incrementarse, fundamentalmente a partir de horas de grabación en piso o estudios de TV. Los contenidos informativos locales y la posibilidad de explorar otros géneros periodísticos aparecen en estos medios de manera marcada, y de no ser por estos espacios, quedarían vacantes. Cabe advertir sin embargo, que si bien contribuyen con contenidos de interés público y a democratizar voces, pueden favorecer también intromisiones de parte de gobiernos locales en las líneas editoriales. Existe aquí una complejidad por desentramar en torno a la organización institucional y los perfiles que adoptan estos medios.

La problematización propuesta recuperó la variable territorial para actualizar cruces entre investigaciones desde la geografía y la economía política. En esta línea construyó una foto del heterogéneo sector estatal de medios en las provincias, que cuenta con escasas oportunidades de articulación. De manera complementaria, expuso controversias de la política en los niveles nacional y subnacional, que operan como entornos habilitantes en términos de políticas audiovisuales. La etapa kirchnerista, que sirve como antecedente, jerarquizó en general a las señas-

les estatales aunque mostró también contradicciones; los años del macrismo en cambio dejaron vulnerable al sector. De manera adicional, las discontinuidades producto de la alternancia de diferentes gobiernos provinciales, la irregularidad de los apoyos económicos y los ánimos de refundación de algunos medios, afectaron también la planificación de políticas en las provincias, comprometiendo procesos principalmente en aquellas que se han mostrado más activas en este aspecto, tal como sucedió en Mendoza o Santa Fe. Como ha tratado de apuntarse, queda claro que la condición periférica de las señales estudiadas y el escenario actual de crisis generalizada en los medios, demandan mejores respuestas y políticas estatales en los diferentes niveles.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, N., García Da Rosa, C., y Pyke, J. (2015). *Somos parte de tu vida. La historia de LT85 TV Canal 12 Posadas, Misiones*. Editorial Universitaria UnaM.
- 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). *Medios en guerra. Balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2003-2016*. Buenos Aires: Biblos.
- González, L. (2015). Políticas subnacionales de fomento a la producción audiovisual. Experiencias en Argentina. *Eptic Online*, 16(3), 150-166.
- Lazzaro, L. (2015). *Geopolítica de la palabra. Reflexiones sobre comunicación, identidad y autonomía*. Buenos Aires: UNDAV Ediciones.
- 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.
- Linares, A., y Mallimaci, A. (2019). Los medios estatales de Argentina a partir de la asunción de la alianza Cambiemos en el Gobierno nacional (2016-2018). *Question*, 1(61).
- Mastrini, G. (2009). *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)*. Buenos Aires: La Crujía.
- Mauro, S., Ortiz de Rozas, V., y Paratz, M. (2016). *Política subnacional en Argentina: Enfoques y problemas*. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceap/20170405023837/Politica-Subnacional.pdf>
- Marino, S. (2017). *Políticas de comunicación del sector audiovisual: modelos divergentes, resultados equivalentes: La televisión por cable y el cine en la Ar-*

gentina (1989-2007). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

- Monje, D., y Mercadal, S. (2018). Pantallas lejanas. Límites a la distribución de contenidos en la implementación del programa Polos Audiovisuales Tecnológicos en la provincia de Córdoba. En D. Monje y S. Mercadal (Eds.), *Medios públicos. Políticas, actores, estrategias*. Villa María: Edivim.
- Monje, D., Rivero, E., y Zanotti, J. M. (2017). Nuevas disputas por el Derecho a la Comunicación en Argentina: el giro a la derecha a partir de diciembre de 2015. En F. Sierra Caballero y R. E. Vallejo Castro (Eds.), *Derecho a la comunicación. Procesos regulatorios y Democracia en América Latina*. Quito: CIESPAL.
- Media Ownership Monitor Argentina (2019). Informe MOM Argentina. *Tiempo Argentino, Reporteros Sin Fronteras*. Disponible en: <https://argentina.mom-rsf.org/es/>
- Picco, E. (2013). Sistemas mediáticos subnacionales argentinos: heterogeneidad y diferencias en contextos neopopulistas. *Íconos*, 45, 83-11.
- Portales Cifuentes, D. (2005). La empresa. Televisión pública en América Latina: crisis y oportunidades. En O. Rincón (Comp.), *Televisión pública: del consumidor al ciudadano* (pp. 103-132). Buenos Aires: La Crujía.
- Schleifer, P. (2019). Políticas Públicas de Comunicación en el Alto Valle de Río Negro. Distribución de la publicidad oficial y uso gubernamental de los medios audiovisuales. En M. Mazzone (Comp.), *Conflictividad social, Estado y políticas públicas en el Alto Valle*. General Roca: Publifadecs.
- Schleifer, P. (2018). Comunicación mediática y noticias regionales. La televisión pública en Río Negro. *Revista de Comunicación*, 17(1).
- Smerling, T. (2012). La Concentración de la Propiedad de los Medios de Comunicación en la Argentina: Un Estudio Comparativo entre las Ciudades del Interior. Córdoba, Rosario y Mendoza. 1990-2010 [Tesis de Doctorado]. Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).
- Yin, R. (1984). *Case study research. Design and methods*. California: Sage.
- Zanotti, J. M. (2019). El enfoque subnacional para la investigación de medios públicos en Argentina: Aportes metodológicos desde un estudio de caso. *Commons. Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*, 8(2), 159-190. DOI: <https://doi.org/10.25267/COMMONS.2019.v8.i2.05>

## CAPÍTULO 9

### MEDIOS EN CRISIS. SITUACIÓN LABORAL Y ESTRATEGIAS DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DE PRENSA (2015-2019)

Por Lorena Retegui, Laura Rosenberg y Tomás Marchetta

#### 1. INTRODUCCIÓN

Las industrias culturales tradicionales atraviesan fuertes cambios en sus modelos de negocio que sobrellevan una amenaza terminal y el éxodo —todavía incompleto— de sus audiencias hacia nuevas plataformas. Más aún, lo que la llamada revolución digital pone en cuestión es la manera en que se produce, edita, almacena, distribuye, usa y consume la cultura a nivel masivo (Becerra, 2020). La organización del trabajo en los medios fue atravesada por esos procesos, con la particularidad de que en Argentina se dio en un contexto de precarización laboral creciente, desde fines de la década de 1980 en adelante, y acentuado desde 2015, cuando cerraron numerosas empresas periodísticas, se perdieron miles de puestos de trabajo y los derechos y condiciones laborales de periodistas, en general, se vieron más vulnerados.

El primer gran impacto en la configuración del mercado de medios de comunicación durante la gestión de Cambiemos en el Gobierno nacional se vio representado en el Decreto 267/15, que introdujo modificaciones a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), eliminando artículos centrales que establecían límites a la expansión de grandes grupos económicos que concentran la propiedad de los medios en el país (ver Capítulo 1 y Capítulo 2). En simultáneo, el sistema de distribución de la pauta oficial benefició a los medios grandes, al primar el criterio de masividad, en detrimento de los más pequeños y aquellos correspondientes a organizaciones sin fines de lucro (ver Capítulo 4). Entre 2016 y 2019, Clarín estuvo al tope en casi todas las jurisdicciones. Quiere decir que sus medios recibieron pauta aun en aquellos lugares donde no producía contenidos locales (Espada y Marino, 2020).

En este marco, se produjo el vaciamiento y cierre intempestivo de emisoras de radio, revistas, diarios, agencias de noticias, entre otros medios. Como siempre, el hilo se corta por lo más delgado: se perdieron miles de puestos de trabajo

registrados en el sector periodístico y, paralelamente, se intensificó la precarización laboral. En líneas generales, para el período 2015-2019 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (s/f) informa 5139 puestos de trabajo perdidos en Argentina; mientras que en el rubro prensa, y acorde a las estimaciones del Sindicato de Prensa de Buenos Aires (SiPreBA)<sup>76</sup>, entre enero de 2016 y junio de 2019 se perdieron a nivel nacional más de 4500 puestos de trabajo registrados. En virtud de lo expuesto, el objetivo de este capítulo es describir la situación laboral en los medios de comunicación durante el período de Cambiemos. Se comprende que los cambios en las relaciones de fuerzas en el campo político impactaron en el espacio mediático, donde se vieron perjudicados no solo los trabajadores y trabajadoras de medios pequeños y afines a la gestión anterior, sino también de grandes grupos mediáticos. De hecho, en estos últimos se asistió a un proceso de despidos masivos y se implementaron retiros voluntarios que redujeron notablemente el plantel periodístico.

El capítulo indaga en los efectos de tales reconfiguraciones, atendiendo tanto a la situación laboral de quienes permanecieron en sus puestos de trabajo como a las estrategias individuales y colectivas desplegadas por periodistas, en aras de conservar su trabajo. Dado que en la Argentina no existen estadísticas confiables y oficiales referidas al sector de la Economía Social (Hopp, 2018), como tampoco datos sistematizados sobre la situación laboral de sus periodistas ni censos profesionales (Amado, 2017), se recopiló información a partir de diez entrevistas con integrantes de cooperativas y miembros de los sindicatos de prensa del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Córdoba, Santa Fe, Rosario y Mendoza y el análisis de fuentes documentales, algunas de las cuales fueron realizadas por gremios y colectivos de prensa.

## **2. FUENTES DE TRABAJO Y CONDICIONES LABORALES POR REGIÓN**

### **2.1. AMBA**

Según el relevamiento realizado por el SiPreBA, el saldo de los cuatro años de macrismo en el Área Metropolitana de Buenos Aires en relación al sector de la prensa gráfica fue de más de diez medios cerrados y 3127 puestos de trabajo perdidos, entre despidos, retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas.

---

**76.** Fundada el 7 de junio de 2015, la entidad gremial agrupa trabajadores de medios escritos, radiales y televisivos tradicionales y comunitarios en el ámbito del AMBA, como representación sindical por fuera de la UTPBA (Becerra y Marchetta, 2020).

TABLA 1: PÉRDIDA DE PUESTOS DE TRABAJO EN PRENSA EN EL AMBA, PERÍODO 2016-2019 <sup>77</sup>

Año	Pérdida de fuentes de trabajo
2016	1263
2017	586
2018	990
2019	288

Fuente: elaboración propia en base a información de SiPreBa (10/6/2019).

Los medios (privados y estatales) que más periodistas despidieron fueron Clarín, con 453; Télam, con 357; Radio Nacional, con 214; La Nación, con 210, y Tiempo Argentino, con 205. “Lo que sucedió en (Grupo) Clarín fue paradigmático. Durante el gobierno de Macri, fueron los que más pauta recibieron<sup>78</sup>, pero cerraron DyN (Agencia Diarios y Noticias) y AGR (Artes Gráficas Rioplatenses), y de un día para el otro despidieron a más de 60 trabajadores del diario”, sostiene Matías Cervilla, delegado sindical en Clarín<sup>79</sup>. En el caso de La Nación, la mayoría de los puestos perdidos provino del cierre de sus talleres gráficos (70 operarios) y de retiros voluntarios o despidos directos de periodistas, sin el reemplazo correspondiente. Entre 2018 y 2020, la redacción se redujo en un 20% (Retegui, 2020). El Grupo 23 —de los empresarios Sergio Spolzki y Matías Garfunkel— superó los 400 despidos entre los distintos medios que poseía y de los cuales se deshizo (Cánepa, Baranchuk y De Charras, 2020). A pesar de ser el grupo mediático más beneficiado en la distribución de la pauta oficial durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, hacia fines de 2015 comenzó el desguace de las empresas que lo conformaban. Sin mediar mayores argumentos que las dificultades fi-

<sup>77</sup>. El informe recopila solo hasta el 31 de mayo de 2019.

<sup>78</sup>. El Grupo Clarín facturó más de 6824 millones (a pesos constantes de 2019) por publicidad oficial. Fue el grupo infocomunicacional que más dinero recibió durante los cuatro años de Cambiemos (Espada y Marino, 2020).

<sup>79</sup>. Entrevista realizada para este capítulo el día 30 de octubre de 2020.

nancieras dadas por el cambio de gestión política, y a pesar de que Macri apenas llevaba diez días ocupando la jefatura de Estado, Szpolski y Garfunkel se desentendieron de los medios que habían creado o adquirido.

Hasta fines de 2015, el Grupo 23 estaba conformado por los diarios Tiempo Argentino y El Argentino, las radios América, Rock & Pop, Splendid y Vórterix, las revistas 7 Días y Cielos Argentinos, y el canal de televisión CN23. Para la primera mitad de 2016 ninguno de estos medios continuaba en manos de Szpolski y Garfunkel, aunque sus trabajadores y trabajadoras no pudieron acceder a la documentación que confirmara los correspondientes procesos de venta. Además del caso de Tiempo Argentino (ver en el apartado “El trabajo asociativo como refugio”), hubo 52 despidos en el portal Infonews y 126 en Radio América. En tanto, el 50% de Vórterix, el diario El Argentino, y el canal CN23 fueron vendidos al Grupo Indalo, liderado por Cristóbal López y Fabián De Sousa. En ese pase quedaron en la calle 123 personas solo del canal de noticias<sup>80</sup>. La venta de las radios Splendid y Rock & Pop a Fénix Entertainment Group acarrió consigo una situación que los sindicatos Aatrac, UTPBA, SAL y Sutep calificaron como de “despidos masivos” en una denuncia realizada ante el Ministerio de Trabajo (Guebara, 2017). Por otra parte, el periódico Miradas al Sur, que pertenecía al Grupo 23 a través de la empresa Ultrakem, había sido vendido en 2014 al Movimiento Evita, pero la publicación cerró sus puertas a finales de 2015 y 24 personas quedaron desocupadas y sin cobrar su indemnización (Cánepa, Baranchuk y De Charras, 2020). Para hacer frente a la situación descrita, en 2016 —en un contexto de crisis económica y aumento del desempleo— los trabajadores y trabajadoras de Tiempo Argentino, El Argentino Zona Norte e Infonews conformaron cooperativas de trabajo. Fueron en total 135 personas, de las cuales cerca de 100 integraron Tiempo Argentino; nació así el medio autogestivo más grande del país.

En líneas generales, las cifras brindadas por SiPreBA sobre la situación de los periodistas en el AMBA refieren a aquellos medios donde el sindicato tiene constituida una comisión interna, por lo que es factible que falte información sobre las problemáticas que atraviesa la totalidad de trabajadores registrados y no registrados en el sector de prensa. En este sentido, Cervilla sostiene que “es probable que sean muchos más los periodistas que perdieron su empleo”. SiPreBA no es la única organización gremial que nuclea periodistas en el AMBA,

---

**80.** Indalo también despidió a 27 personas de la productora televisiva Ideas del Sur a finales de 2016.

**81.** Se crea el 25 de septiembre de 1986. Nuclea y representa a periodistas, trabajadores de prensa y comunicadores sociales del AMBA (Becerra y Marchetta, 2020)

en tanto el sindicato de prensa con personería gremial es la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA)<sup>81</sup>.

En CABA, el gremio con personería es la UTPBA, un sindicato sin representatividad en los lugares de trabajo, con pocos afiliados y sin delegados gremiales en las principales empresas de medios. Se trata, pese a esto, de la organización que durante los cuatro años de macrismo se sentó en las mesas de negociación colectiva y selló nuestras paritarias. (Comunicación por videollamada con Matías Cervilla, delegado gremial en Clarín por SiPreBA)

La negociación paritaria es un derecho laboral que se desprende del derecho a la libertad sindical y de asociación, consagrado en Argentina mediante la ratificación del Convenio 87° de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al respecto, vale la pena mencionar que, según la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, el sindicato con personería gremial, que debería ser el que registre la mayor cantidad de afiliados en el sector, es el único con potestad de discutir salarios y condiciones laborales.

Las paritarias que negoció UTPBA funcionaron como una pantalla en donde los empresarios, sin la voz legítima de sus empleados, son quienes definen las recomposiciones salariales. Este es el modelo que impulsó Cambiemos desde el Estado: la no-intervención estatal como forma de intervención en favor de los empresarios de medios. (Comunicación por videollamada con Paula Sabatés, delegada gremial en Página/12 por SiPreBA)

En rigor, durante el gobierno de Macri<sup>83</sup>, la UTPBA negoció paritarias siempre por debajo de la inflación. Es decir, los trabajadores y trabajadoras de prensa perdieron de modo sostenido su poder adquisitivo por cuatro años consecutivos. De acuerdo a SiPreBA (2019), los y las periodistas perdieron un 41,6% de poder adquisitivo acumulado entre 2016 y 2019<sup>84</sup>.

En otro orden, UTPBA sostiene que los conflictos laborales y salariales del sector de la prensa gráfica no se pueden circunscribir a un gobierno o mandato presidencial determinado, sino que son una cuestión con gran arraigo en el periodismo.

---

**83.** Si bien fueron contactados funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2016-2018), no se obtuvo una respuesta al momento de cerrar este capítulo.

**84.** En 2016, la inflación fue del 35% y el incremento salarial trepó al 30%. En 2017, 37,10% de inflación y 30% de paritarias. En 2018, hubo una inflación del 25,50% y la suba fue del 22,5%. Por último, en 2019, se negoció un 23% de aumento, mientras que la inflación fue del 53,8% (INDEC, 2019).

*“Los conflictos gremiales en prensa que se produjeron durante el mocrismo requieren de una memoria que, aún en lo acotado de un espacio, no pierda de vista la integralidad de una política de una organización como la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires. Imposible creer que todo comenzó bajo un gobierno determinado. (...) lo gremial no sólo se dirime dentro del campo corporativo, sino en un contexto de batalla cultural siempre al servicio del cambio político, social y cultural, que aún es una tarea tan permanente e irrenunciable como compleja”.* [Comunicación por correo electrónico con Lidia Fagale, secretaria general de UTPBA]<sup>85</sup>.

### 2.1.1. MEDIOS ESTATALES

El Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (SFMyCP) fue creado el 10 de diciembre de 2015 mediante el Decreto 12/15, bajo la órbita de Jefatura de Gabinete<sup>86</sup> y conducido a lo largo de los cuatro años por Hernán Lombardi, exministro de Turismo, Cultura y Deportes de la Nación (2001) y exministro de Cultura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015).

Durante este período, los medios del Estado perdieron centralidad y sufrieron una fuerte caída en sus niveles de audiencia (ver Capítulo 7). También se produjeron afectaciones a la institucionalidad, recortes presupuestarios<sup>87</sup> y reducción de la planta de empleados (Rivero, 2018). Respecto a este último punto, SiPreBA (2019) precisó que en Radio Nacional se despidió a 214 trabajadores y en la agencia de noticias Télam 357 personas perdieron su puesto laboral<sup>88</sup>. Lombardi justificó su gestión argumentando que se trató de una necesidad para desmontar el aparato de propaganda kirchnerista y transformar a los medios estatales en un sistema plural, transparente y austero (Rivero, 2018). Sin embargo, Pablo Avello, exministro y luego exsecretario de Cultura de la Nación, puntualizó que, en

---

**85.** Contacto realizado el 23 de agosto de 2021.

**86.** Entre sus funciones el decreto señalaba: “intervenir en la administración y el funcionamiento” de RTA, coordinar con el Ministerio de Educación “el contenido y funcionamiento” de Encuentro, PakaPaka, DeporTV y del Polo de Producción Audiovisual, así como “entender” en la operación del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA) (Linares y Mallimaci, 2018, p.7)

**87.** Para ejemplificar los recortes presupuestarios, Linares (2019) toma la (des)inversión en la Televisión Pública en tres años del gobierno de Macri. El presupuesto asignado de 2016 fue de 207 millones de dólares, el de 2017 de 190 millones de dólares y el de 2018 de 136 millones de dólares. Esto tuvo como consecuencia directa la disminución de la producción de noticias. Incluso se suprimieron los noticieros de fin de semana.

**88.** Los despidos fueron obstaculizados por un plan de lucha de los trabajadores que duró 119 días: lograron que 282 personas retomaran sus puestos. Además, sobre el final de 2019, la Sala V de la Cámara del Trabajo ordenó la incorporación de 68 trabajadores más.

verdad, el objetivo no debió ser la reconversión ni transformación ni modernización, sino su cierre lisa y llanamente<sup>89</sup>.

En tanto, en las señales Encuentro, PakaPaka y DeporTV, la reducción de planta alcanzó al 50% entre retiros voluntarios y despidos, mientras que en la Televisión Digital Abierta (TDA) el número de despidos fue de 180 (Sosa, 2020). Por otro lado, según Linares y Mallimaci (2018), el SFMCP propuso, de modo unilateral, la modificación del convenio colectivo de prensa televisada y del convenio de empresa. Esta propuesta se tradujo en la eliminación de las horas extras y la reducción de hecho de los sueldos en Canal 7, que en algunos casos llegó al 40% del salario. En este contexto, la empresa planteó una negociación paritaria sin aumentos salariales, y alrededor de 200 trabajadores retirados a través de los planes de retiros voluntarios y de jubilaciones anticipadas desde diciembre de 2017, sin la sustitución de esos empleados.

## 2.2. SANTA FE

Ya desde la década de 1990, con el arribo del Grupo Vila Manzano, en la provincia de Santa Fe se registraban altos niveles de concentración de la propiedad de los medios de comunicación (Smerling, 2012). Pero con el cambio de gobierno de 2015 —y específicamente a partir de las modificaciones introducidas con el DNU 267/15— se alcanzaron niveles todavía superiores (Darioli, 2020). La precarización laboral y la pérdida de fuentes de trabajo de quienes se desempeñaban laboralmente en esas empresas se hicieron sentir en la región con cada pase de manos entre los dueños de los medios.

En el período que nos ocupa, la derogación efectuada mediante el citado DNU de las limitaciones para transferir licencias que establecía la LSCA, favoreció a grandes grupos económicos y contribuyó a consolidar la situación monopólica en la provincia. Ello se reflejó en el avance de Gustavo Scaglione y Nahuel Caputo en diferentes empresas líderes desde los multimedios Televisión Litoral y La Capital (Darioli, 2020), gracias a la habilitación dada en el período a los procesos de venta del Grupo Vila Manzano.

Desde los sindicatos de prensa observaron como consecuencias directas del DNU 267/15 un deterioro de las condiciones de trabajo y la disminución de las fuentes de trabajo. En relación a lo último, un primer caso muestra cómo la reforma de la LSCA tuvo también efectos en el manejo de los medios gráficos de la provincia:

Si bien la ley nada decía sobre los medios gráficos, el conglomerado

---

**89.** Avelluto lamenta "no haber hecho más para cerrar" los medios públicos (2 de mayo de 2020). Página/12. Disponible en: [pagina12.com.ar/263381-avelluto-lamenta-no-haber-hecho-mas-para-cerrar-los-medios-p](http://pagina12.com.ar/263381-avelluto-lamenta-no-haber-hecho-mas-para-cerrar-los-medios-p)

empresarial que tomó el control de La Capital estaba formado por el dueño del diario El Litoral de Santa Fe, Nahuel Caputo. Eso hizo que luego de un año en el diario de Rosario, decidieran cerrar la planta impresora de La Capital para imprimir en El Litoral (planta que comparte El Litoral con el Grupo Clarín, 50 y 50), por lo que alrededor de 60 trabajadores quedaron sin trabajo. La Capital quedaba así sin impresión propia después de 150 años. (Comunicación telefónica con integrante del Sindicato de Prensa de Rosario (SPR))

Una situación similar ocurrió con el Diario Uno de Santa Fe: previo a su venta, Vila Manzano cerró su edición impresa, lo cual decantó en la reducción de cerca de 40 puestos de trabajo vinculados a ese formato. En lo que a medios de prensa se refiere, Cristóbal López cerró el diario El Ciudadano que se editaba en Rosario y se reconvirtió en cooperativa (ver apartado “El trabajo asociativo como refugio”).

También la histórica *LT3 –AM 680–* atravesó un proceso de crisis a partir del abandono de su dueño en 2017. Aquel año, Guillermo Whpei vendió la radio a Vórtice Productora Multimédios, a cargo de César Giancrisostemi, en una operación que no fue registrada formalmente en el ENACOM (Couso, 2019; El Ciudadano, 2020), y dejó de pagar los sueldos de los 65 empleados que la conformaban. Desde el Sindicato de Prensa de Rosario manifiestan que hoy en día la radio funciona como una cooperativa ya que en la práctica la controlan los trabajadores. Estiman que cerca de la mitad de los trabajadores que tenía la radio hasta 2017 continúan actualmente.

Otro tanto ocurrió con los medios de gestión estatal: siete despidos que sumaron Radio Nacional Santa Fe (LRA 14) y Radio Nacional Rosario (LRA 5), con el cambio de gestión en 2015 y la nueva incorporación del canal de televisión de gestión estatal 5RTV<sup>90</sup>. El canal forma parte de Radio y Televisión Santafecina Sociedad del Estado, creada por Ley Provincial 13.394 acorde a los lineamientos de la LSCA:

Gracias a la LSCA se creó Radio y Televisión Santafecina. Actualmente van cuatro años del Canal 5RTV, que generó cerca de 100 nuevos puestos de trabajo y producciones locales. Ello explica que en Santa Fe ciudad haya sido bajo el impacto en pérdidas de fuentes de trabajo (...). En general, los medios en Santa Fe se dividen como la provincia: zona sur

---

**90.** El nombre de la sociedad refiere a las cinco regiones en las cuales se organiza la provincia de Santa Fe.

cubierta por canales de Rosario, y zona norte por los medios de Santa Fe. Pero este canal unificó, y tiene noticieros que cubren toda la provincia, con corresponsales. [Comunicación telefónica con Pablo Jiménez, secretario general de la Asociación de Prensa de Santa Fe (APSF)].

Con la creación de otros tres medios en la provincia entre 2016 y 2017 (los sitios web de las radios Aire de Santa Fe y LT9 y de Telefe Santa Fe) también se incorporaron nuevos puestos de trabajo en la provincia, que en total en el período se estima en 110. Es por ello que desde los sindicatos de prensa consideran que se pudo mitigar mejor que en otras regiones del país el impacto de la pérdida de fuentes laborales. No obstante, cabe destacar que, entre cierres de medios y de plantas gráficas, procesos de compra venta, despidos y retiros y jubilaciones anticipadas, en la provincia se perdieron más de 200 puestos, cifra que no incluye aquellos cargos que lograron recuperar las y los trabajadores/as de El Ciudadano y la LT3, tras la crisis generada por los antiguos dueños. El siguiente cuadro sintetiza la información recopilada:

TABLA 2. ESTIMACIÓN DE PÉRDIDAS DE PUESTOS DE TRABAJO Y DE GENERACIÓN DE NUEVOS PUESTOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE (2015-2019)

<b>Pérdida de fuentes de trabajo</b>	Cierre de planta impresora de La Capital y de edición impresa de Diario Uno	<b>100</b>
	Procesos de crisis en El Ciudadano y LT3	<b>50</b>
	Retiros y jubilaciones anticipadas	<b>43</b>
	Despidos en Radio Nacional	<b>7</b>
<b>Generación de nuevos puestos</b>	Creación de 5Rtv y medios digitales de LT9, Aire de Santa Fé y Telefé Santa Fé	<b>110</b>
<b>Puestos generados – puestos perdidos</b>		<b>-90</b>

Fuente: elaboración propia en base a estimaciones brindadas por el SPR y la APSF.

En lo referente a las condiciones laborales, los integrantes del SPR y de la APSF entrevistados para este escrito establecieron una analogía con lo ocurrido en el resto del país: pérdida del poder adquisitivo del salario en comparación con los índices de inflación; eliminación de subsidios y de pauta oficial nacional para medios pequeños; recortes en viáticos, francos, premios e incentivos en forma generalizada, entre otros factores que contribuyeron a graficar un “declive de la actividad periodística”. Para ellos, una frase oída a un empresario de medios en una reunión por paritarias a fines de 2015 condensa el sentido de lo que ocurrió en el período: “Ustedes tuvieron su tiempo. Ahora nos toca a nosotros”.

### 2.3. MENDOZA

Al igual que en la mayoría de los medios de todo el país, en los medios de la provincia de Mendoza también se evidenció un marcado retroceso en materia salarial y en las condiciones de trabajo tanto en grandes medios privados como en los públicos. A las consecuencias de trabajar en uno de los sectores que tuvo mayor caída del poder adquisitivo, se sumó la pérdida de más de 60 fuentes de trabajo (Fiochetta, 2018, p. 2).

TABLA 3: ESTIMACIÓN DE PÉRDIDAS DE FUENTES DE TRABAJO EN LA PROVINCIA DE MENDOZA, PERÍODO 2016-2019

Año	Cantidad de despidos	Retiros voluntarios
2017	9	-
2018	9	30
2019	12	-

Fuente: elaboración propia en base a información del Sindicato de Prensa de Mendoza (SiPreMza).

Como se desprende de la tabla 3, los años 2017 y 2018 fueron los más críticos para el gremio en la provincia, ya que se registraron despidos y más de 30 retiros voluntarios en el Diario Uno —que hacia 2018 cerró su edición papel— y despidos en Los Andes, Sitio Andino, RTA, entre otros medios. El SiPreMza se expresó sobre la situación en un comunicado publicado en 2018:

El golpe más reciente ocurrió en Grupo América Mendoza (Vila-Manzano), con una treintena de trabajadorxs (sic) que tuvieron que optar por su salida del multimedio, aunque los casos se repiten en todo el sector: Los Andes, LV 8 Radio Libertador, Radio y Televisión Argentina (RTA) y LV 4 San Rafael. (Fiochetta, 2018, p. 3)

En el período se ha notado un marcado contraste entre la expansión de la actividad del Grupo Vila Manzano en otras ciudades del país y su retiro del mercado de medios en Mendoza, que incluyó una acumulación de deudas en materia de aportes jubilatorios y cobertura de salud de sus empleados en la provincia:

Realizan los descuentos, pero se quedan con su plata, lo que configura un delito penal. Lo mismo ocurre con los aportes sindicales y convencionales. La mora en el pago de salarios y aportes al sistema de seguridad social también es una constante en Medios Andinos S.A. del Grupo Álvarez. (Fiochetta, 2018)

En el caso del diario Los Andes, perteneciente al Grupo Clarín, se registraron más de 20 despidos durante el lapso analizado, algunos de los cuales fueron fundamentados por necesidades de “reestructuración” (BBL, 2017), según consignaron desde el SiPreMza (BBL, 2017; FATPREN, 2017):

La secretaria general del Sindicato de Prensa de Mendoza (SiPreMza), Marisa Carrizo, agregó que es “el discurso de la necesidad de aggiornamiento de empresas como Los Andes y que esto acarrea la reforma laboral que no es, ni más ni menos, que ajuste, recorte, para que cierre lo que realmente pretenden: la multifunción, para que una persona cumpla las tareas que venían cumpliendo dos o tres y al mismo costo laboral” (...). “Tan claro está que avanzan hacia la precarización que a algunas de las personas despedidas se les ofreció continuar en el diario pero facturando en lugar de estar en relación de dependencia”. (FATPREN, 2017)

Lejos de resultar un caso aislado, la articulación entre los despidos y la precarización laboral apareció en los testimonios de integrantes del Sindicato como parte de un clima de época, en sintonía con lo ocurrido en otros sectores del mercado laboral argentino. Según consignó Mariano Fiochetta, secretario de Prensa y Propaganda del SiPreMza, en una comunicación personal, el “achicamiento de todos los medios” fue una constante, con la sola excepción de la

aparición del medio Memo perteneciente a Mendoza Post hacia fines de 2019. Como reflejo de las nuevas condiciones de contratación, se observó que, a pocos meses de haberse producido los despidos, en Los Andes se incorporaron “factureros”<sup>91</sup> para cubrir los puestos vacantes. Por último, del mismo modo que se registró en otras provincias, desde el sindicato denunciaron que la situación de precariedad en la que se encuentran muchos de los y las trabajadoras de prensa (con contratos temporales, incorporación de *freelance* y de pasantes) dificulta relevar con mayor exactitud la cantidad de puestos perdidos (estimados en 60 durante todo el lustro) así como los creados en el período.

#### 2.4. CÓRDOBA

A semejanza de lo que ocurrió en otras regiones, tanto periodistas en relación de dependencia como del sector autogestionado sufrieron las consecuencias de las políticas económicas y regulatorias de la administración de Cambiemos. Sin datos oficiales sobre el número de puestos de trabajo de prensa perdidos, destacamos el nivel de desafiliación al Círculo Sindical de la Prensa y Comunicación de Córdoba (CISPREN)<sup>92</sup>, en el período 2015-2019, que ilustra, en parte, la crisis en el sector. Mientras que hasta el año 2015 había cerca de 1800 afiliados, a finales de 2019 esa cifra bajó a 750. Es decir, el gremio perdió un 58% de afiliados en cinco años. Las bajas, por año, se distribuyen de la siguiente manera:

---

**91.** Se trata de una modalidad de contrato por la cual la empresa obliga a los colaboradores a facturar como monotributistas, bajo la figura de “proveedores de servicio”. Sin embargo, es un método de flexibilización y que oculta altos niveles de subordinación operativa con las empresas editoras (Henry, 2013). Esa situación convierte a los llamados “freelance” en el eslabón más débil de la cadena periodística: deben pagarse su obra social y hacer sus aportes, pero no cuentan con la posibilidad de ser “protegidos” por los sindicatos. Al mismo tiempo, enfrentan ciertas exigencias de calidad del producto, de exclusividad y de plazos de entrega de las notas. Esa relación es asimétrica e injusta, porque los colaboradores deben lidiar con la caída del valor por nota, el retraso en las fechas de pago, la falta de reembolso de sus viáticos, teléfono, conexión a Internet. Más información: <https://www.sipreba.org/gremial/emergencia-laboral-de-colaboradores-y-freelance-de-clarin-ole-y-revistas-de-agea/>

**92.** El Círculo Sindical de la Prensa y la Comunicación de Córdoba (CISPREN), con Personería Gremial 601, forma parte de la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa (FATPREN).

TABLA 4: ESTIMACIÓN DE DESAFILIACIONES EN PRENSA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, PERÍODO 2015-2019

Año	Total de Pérdidas	Por empresa	Directo	Jubilaciones
2015	52	29	22	1
2016	49	38	10	-
2017	527	78	382	67
2018	48	34	14	-
2019	29	22	6	1

Fuente: elaboración propia en base a datos aportados por CISPREN/FATPREN.

En promedio, durante el lapso de cinco años, el 61,56% de las bajas perteneció al sector autogestionado (directo)<sup>93</sup>, mientras que un 28,51% de quienes se desafiliaron pertenecían a medios de comunicación del sector privado que fueron despedidos o tomaron el retiro voluntario, y “no tenían otra opción, por eso desde el sindicato le llamamos involuntarios, porque cuando el patrón quiere que te vayas se hace muy difícil seguir en la empresa” (María Ana Mandakovic, secretaria de FATPREN-Córdoba, comunicación por videollamada). Por último, el 9,78% de las desafiliaciones fueron por jubilaciones.

Entre los principales motivos a la desafiliación, entre asalariados, figuran los despidos en medios importantes de la provincia como es el caso de La Voz del Interior (Grupo Clarín), cuyo punto álgido se dio en enero de 2017 cuando la empresa cerró la planta gráfica y fueron despedidos 400 trabajadores entre ope-

---

**93.** Como se observa en el cuadro, durante 2017 se dio el mayor porcentaje de desafiliados de periodistas de medios autogestionados. Ello estuvo vinculado, principalmente, a un re-empadronamiento que hizo FATPREN aquel año, tras las elecciones del sindicato y el cambio de autoridades.

rarios y periodistas. En Córdoba se repitieron los retiros “voluntarios” y el cierre de empresas y publicaciones, entre las que se destacan *La Mañana de Córdoba*, con la desaparición de 60 puestos de trabajo (ver próximo apartado), y la edición impresa de *Día a Día* (Vía Córdoba) en diciembre de 2017.

Por otro lado, entre los trabajadores y trabajadoras vinculados a la autogestión, las desafiliaciones estuvieron motivadas principalmente “por no poder abonar las cuotas sindicales a causa de la precarización laboral”, aclara Mandakovic. Cabe destacar que el desarrollo de medios autogestivos tomó impulso en Córdoba con la creación del CISPREN<sup>94</sup>. A su vez, junto a Buenos Aires, es la región con más medios comunitarios, populares y alternativos actualmente operativos (Segura et al., 2018) y, en relación a la cantidad de habitantes, es la provincia con mayor cantidad de cooperativas de comunicación del país (Rossi y Oddone, 2021).

Las políticas del gobierno de Cambiemos se caracterizaron por la persecución, el ahogo financiero y desprestigio de los medios autogestionados, como también incumplimientos legales con ellos (Longo et al., 2017), por ejemplo, en la suspensión por parte del ENACOM de la apertura de nuevas líneas de fomento y el incumplimiento de pagos de proyectos adjudicados (ver Capítulo 3 de este libro). Esto afectó sustancialmente la sostenibilidad institucional de radios y emisoras comunitarias y, por tanto, la situación laboral de sus trabajadores y trabajadoras (Bilbao y De Toni, 2020). En los medios de prensa escrita, el principal condicionante fue la discrecionalidad en la pauta publicitaria que perjudicó especialmente a los medios de menor escala. La gestión de Cambiemos en Córdoba incrementó el gasto en pauta oficial en un 87% de 2016 a 2019, y los medios del Grupo Clarín en esa provincia fueron los más beneficiados (Espada y Marino, 2020).

En cuanto al número de medios de comunicación creados durante el periodo de análisis, es significativa la comparación que arrojan estudios anteriores (Bilbao y De Toni, 2020; Bilbao y Traversaro, 2018 y Longo et al., 2017) respecto a emisoras comunitarias (televisivas y radiales) en la provincia, antes y post Cambiemos. Entre 2008 y 2015, desde el comienzo del debate parlamentario y la plena vigencia de la LSCA, nacieron 22 nuevos medios comunitarios en Córdoba. Finalmente, entre 2016 y 2018, con la LSCA intervenida por los DNU, solo hubo dos nuevos medios de este tipo en dos años. Es decir, que en el marco de la LSCA, nació el triple de medios por año que en la época que la ley se modificó por los DNU<sup>95</sup>. Esto

---

**94.** Sobre el recorrido del CISPREN en Córdoba y la incorporación de trabajadores autogestionados desde 2002 a partir de la modificación por estatuto de la estructura gremial, ver Segura (2011) y Bilbao y De Toni (2020).

ejemplifica la pérdida de poder relativo y valor del sector en el nuevo contexto político y legal, por eso la sostenibilidad institucional de los medios comunitarios fue debilitada entre 2015 y 2019 (Bilbao y Traversaro, 2018).

### 3. EL TRABAJO ASOCIATIVO COMO REFUGIO

El cooperativismo asomó como alternativa comunicacional pero también como defensa de puestos laborales en el universo periodístico. Según el informe del programa Facultad Abierta de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA (2017), de las 23 empresas recuperadas durante los años 2016-2017, seis corresponden a medios de comunicación. En un contexto de debilidad de todos los indicadores económicos y sociales, la autogestión resultó una necesidad para muchos periodistas. Como señalamos anteriormente, uno de los casos más resonantes del período fue el de Tiempo Argentino. La decisión de convertirse en cooperativa cobró fuerza a partir de la edición especial que lanzaron en conmemoración del 40º aniversario del último golpe cívico militar el 24 de marzo de 2016, de la cual vendieron en mano más de 30 mil ejemplares. Esta respuesta social llevó a los y las trabajadoras a definir una salida colectiva ante la incierta situación en la que se encontraban por los manejos fraudulentos de la sociedad de Szpolski y Garfunkel, y por el *lock out* emprendido por Mariano Martínez Rojas, empresario que supuestamente había comprado el medio y que continuó con el legado de incumplimiento de los pagos de insumos, salarios y aportes.

En abril de 2016, trabajadores y trabajadoras del diario votaron la conformación de la cooperativa para editar Tiempo Argentino con el apoyo de sus lectores, de quienes provino el mayor porcentaje de ingresos para sustentar el medio durante el período (Tiempo Argentino, 2016). En contraste con la gestión de Szpolski-Garfunkel, coincidente con la etapa kirchnerista en la cual el Grupo 23 fue el mayor beneficiario en la distribución de la pauta oficial (Becerra, 2015b), en esta nueva etapa el diario no se sostuvo gracias al Gobierno nacional sino más bien a pesar de él. La inacción del Gobierno frente al vaciamiento del Grupo 23, primero, y a la violenta irrupción de Martínez Rojas en la redacción del diario, después, contrastó con las constantes referencias que hacía Macri a la defensa de la libertad de expresión. Frente a ese hecho de violencia empresarial que dejó varios daños en la redacción de la calle Amenábar en la madrugada del 4 de julio, el

---

**95.** Al finalizar el año 2020, Córdoba contaba con 29 medios comunitarios en funcionamiento (con personería jurídica), distribuidos de la siguiente manera: seis radios en Córdoba Capital, y 22 radios y una televisora en el interior cordobés (Bilbao y De Toni, 2020).

presidente se limitó a decir que “nadie tiene derecho a usurpar lo que no es de uno”, en referencia a los y las periodistas que se encontraban en el inmueble para defender sus puestos de trabajo (La Nación, 2016).

La cooperativa Por más Tiempo fue sostén durante todo el período de colectivos de periodistas que enfrentaron la desocupación con la decisión de autogestionarse. En ese contexto, acompañaron a varios diarios en su formación y en 2018 conformaron el Encuentro Nacional de Diarios Recuperados. Desde las cooperativas consultadas para este artículo<sup>96</sup> coincidieron en que sin el asesoramiento del medio y sin apoyo del tejido comunitario (lectores, ONG, gremios) hubiera sido imposible sortear las dificultades durante los cuatro años de gestión macrista.

Además de los porteños Tiempo Argentino, La Vaca y Cítrica (revista integrada por los ex trabajadores y trabajadoras del diario Crítica de la Argentina, cerrado en 2010), el Encuentro Nacional de Diarios Recuperados congregó a profesionales de El Independiente (La Rioja), La Nueva Mañana (Córdoba), Comercio y Justicia (Córdoba), El Diario del Centro del País (Córdoba), El Ciudadano (Rosario), El Correo de Firmat (Santa Fe) y Pulso Noticias (La Plata). También se unieron La Portada de Esquel (unión de dos diarios cerrados en esa ciudad) y medios digitales nativos como Infonews; todos ellos vigentes al cierre de estas líneas. Seis de esos doce medios recuperados corresponden a medios comerciales que cerraron sus puertas durante el periodo 2015-19.

El caso de El Ciudadano de Rosario es también representativo del sector autogestionado durante la etapa de análisis. Fue fundado como medio privado y con fines de lucro en 1998 por Orlando Vignatti, un empresario de Rosario que buscaba lanzar un diario que compitiera con La Capital. El proceso, desde entonces, atravesó diferentes etapas, con varios pases de manos propietarias. Apenas dos años después de su nacimiento, el medio tuvo su primera crisis y un centenar de periodistas quedó en la calle. “Hicimos de todo, desde llevar el reclamo a recitales, a tomar la Secretaría de Trabajo”, recuerda Silvina Tamous, actual jefa de redacción, síndica de la cooperativa y una de las periodistas que está desde el número cero (comunicación por videollamada). Con cambios en el producto, la reapertura llegó al mes, hasta que en 2001 el dueño pasó a ser Eduardo López, expresidente de Newell's también vinculado a los negocios del bingo. Luego devino otra etapa con Vignatti, y en 2015 el diario fue vendido, junto al diario porteño Ámbito, al Grupo Indalo, del empresario Cristóbal López.

Como tantos otros medios, el principal respaldo económico era hasta ese mo-

---

96. Estas son: La Portada de Esquel (Esquel), La Nueva Mañana (Córdoba) y El Ciudadano (Rosario).

mento la pauta publicitaria que distribuía, de manera discrecional, el Gobierno nacional en la gestión de Fernández de Kirchner. Cuando en 2015 el oficialismo perdió las elecciones frente a la coalición Cambiemos, El Ciudadano cerró, sus trabajadores fueron indemnizados y un total de 60 periodistas decidieron reconvertirse en un medio cooperativo, en un proceso de sinergia entre el diario papel y la web. Así lo cuenta Tamous:

Creímos que era el momento oportuno para armar la cooperativa, porque teníamos mucho apoyo de organizaciones. En noviembre de 2016 nos constituimos como cooperativa y si bien el macrismo hizo todo lo posible para que no sobrevivamos, lo hicimos. Se llegó a un punto en el que no te daban ni una nota. Una cosa muy difícil durante el macrismo era conseguir datos e información nacional, entonces nos apoyábamos mucho en los compañeros de Tiempo. (Silvia Tamous, periodista, comunicación por videollamada)

Las trabas burocráticas durante el periodo de Cambiemos hicieron que el seguro de desempleo para la autogestión, vía Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), se pudiera cobrar recién a finales de 2019, tres años después de la conformación de la cooperativa. Tampoco recibieron publicidad oficial del Gobierno nacional durante todo ese periodo. La distribución de pauta oficial de Provincia y Municipio (diferente tinte político a Cambiemos), sumado a la publicidad del sector privado, sostuvieron el proyecto.

El caso de La Mañana de Córdoba tiene sus similitudes y matices. Como medio privado nació en 1997 con la impronta del empresario periodístico Julio Ramos, fundador de *Ámbito Financiero*. Luego de que Ramos vendiera el diario en 2004, por la redacción de calle Maipú pasaron varios propietarios hasta su cierre definitivo, en junio de 2016. En la semana del periodista de aquel año, los hermanos Raúl y Eduardo Varetto, los últimos dueños de esa cadena de desmanejos, cambiaron el domicilio legal de la empresa, impidieron a sus periodistas ingresar a la redacción, donde había funcionado el diario por casi 20 años, y 61 familias quedaron en la calle:

Todo lo que teníamos quedó tirado en el estacionamiento. No se fundieron, no nos despidieron. Desaparecieron de un día para el otro. Yo desisté de hacer juicio pero hay compañeros que lo hicieron y no pudieron cobrar porque no había nada de dónde cobrar. Tenían el medio para tener pauta publicitaria y llegó un momento en que no pudieron sostenerlo porque dependían de eso. (Gabriela Yalangozian, comunicación por videollamada)

En La Nueva Mañana tuvieron que arrancar de cero, teniendo en cuenta que ni siquiera tenían un espacio físico donde reunirse. Fue el Círculo Sindical de la Prensa y Comunicación de Córdoba el apoyo emocional y material para quienes pensaron el trabajo asociativo como una alternativa. Allí construyeron su redacción, donde funciona en la actualidad, y 29 periodistas firmaron el acta fundacional en junio de 2016 (actualmente son 19 asociados). La base económica para el proyecto provino de la propia organización de esos periodistas, de artistas locales que participaron en una peña a beneficio en el comedor de la Universidad Nacional de Córdoba, y de organizaciones sociales y políticas. “El armado de la cooperativa fue un proceso larguísimo, porque nadie del gobierno le daba importancia al INAES. Sin papeles, no podíamos facturar publicidad”, recuerda Yalangozian. Finalmente, La Nueva Mañana salió a la calle 16 de septiembre de 2016 y recién ocho meses más tarde pudieron cobrar su primer —y modesto— “anticipo de retorno”<sup>97</sup>.

Una situación similar a la que cuenta Gabriela vivieron las trabajadoras y trabajadores de prensa de Esquel, cuando cerraron casi en simultáneo los diarios El Oeste (el más antiguo de la ciudad) y Páginas del Sur. Esa conjunción dio lugar a La Portada, el primer medio autogestivo de la región. Durante parte de 2015 y durante todo 2016 sus periodistas coincidieron en un escenario de sueldos impagos, vaciamiento, cierre y escepticismo<sup>98</sup>. “Un día nos encontramos con que teníamos menos mobiliario, al otro día nos cortaron el gas y luego nos retiraron la llave de la redacción”, recuerda Eva Herrera, una de las experiodistas de Páginas del Sur, actual integrante de la cooperativa (comunicación por videollamada). De un total de 30 personas entre ambos medios, solo ocho decidieron embarcarse en el desafío del primer medio cooperativo de la región.

Nuevamente, la distribución de la pauta oficial era lastre y justificación de cierre para los empresarios mediáticos. Hubo reclamos gremiales, con retención de tareas, movilizaciones en la calle e instancias legales; sin embargo, solo los periodistas de El Oeste pudieron cobrar una fracción de lo adeudado. Sobre el proceso que siguió al cierre, la periodista destaca lo siguiente:

---

**97.** Es el equivalente en la cooperativa del salario individual de cada trabajador. Los asociados de las cooperativas no poseen como objetivo el obtener ganancias repartibles, como en las sociedades comerciales. En ese sentido, perciben una porción de los excedentes repartibles, figura que se conoce como retorno a los asociados. “Ese excedente tendría que ser anual, cerras balance y repartís, pero para hacerlo mensualmente utilizás el anticipo de retorno”, aclara Gabriela.

**98.** El Oeste y Páginas del Sur eran propiedad de los empresarios locales Agustín Morán y Urbano Fleibani, respectivamente.

Nunca se había visto en Esquel que los trabajadores de prensa estuvieran en la calle tocando el bombo por el derecho al salario (...). Tuvimos mucho apoyo de la comunidad, tanto en la etapa de retención de tareas como en el proceso de formación de cooperativas. Sin el apoyo de la gente y de las organizaciones sociales y gremiales no lo hubiéramos conseguido. (Eva Herrera, comunicación por videollamada)

La Portada de Esquel salió a escena tanto en papel (semanario) como en la web el 7 de junio de 2017, en el día del periodista. El viejo edificio donde funcionaba El Oeste no era propiedad de los antiguos dueños, sino un inmueble en alquiler que su dueño cedió de modo gratuito hasta que pudieran acomodarse. Escenas de colaboración como esa hicieron que la autogestión se convirtiera en el sistema de organización social y económico para esas familias esquelenses.

En la ciudad bonaerense de La Plata se destaca el caso del cierre del Diario Hoy, tras 25 años de circulación y convertirse en la mayor competencia editorial para el centenario diario El Día. Con sus dueños detenidos por lavado de dinero, el Hoy cerró sus puertas en noviembre de 2018 y dejó en la calle a unas 200 personas (entre periodistas, operarios y administrativos), según datos del Sindicato de Prensa Bonaerense. De ese universo, un puñado de 20 periodistas del diario y de la Red 92 (la emisora que pertenecía al grupo) decidieron conformar la cooperativa Pulso Noticias Ltda, editora del diario digital Pulso Noticias, el 7 de junio de 2018.

Las cooperativas de trabajo y las pymes conforman uno de los sectores más afectados durante el periodo de Cambiemos. Durante 2015-2019, los datos del INAES muestran que no solo se desatendieron las necesidades de las cooperativas, sino que se canceló la mitad de las matrículas del sector (Stagnaro, 2020). Por otro lado, la situación económica de ese periodo (aumento de tarifas, contracción del mercado interno, apertura indiscriminada de importaciones) derivó en bajas de producción y pérdida de puestos de trabajo. Hasta diciembre del 2015 se registraba un panorama de expansión del número de empresas y trabajadores, pero en el 2017 se observa una disminución absoluta de 1400 puestos de trabajo (Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2017). La política implementada fue de menor ejecución de los programas de subsidios del Estado y trabas burocráticas para el cooperativismo. En suma, un desfinanciamiento desde el Estado hacia ese sector.

#### **4. LECTURAS FINALES**

En este capítulo brindamos un panorama sobre la situación de los medios de comunicación, las condiciones laborales de sus periodistas y las estrategias que

implementaron esos trabajadores y trabajadoras de prensa, golpeados por una crisis que no es sólo local ni del pasado reciente, pero que sí se acentuó durante la gestión de Cambiemos (2015-2019). Aunque no fue posible rastrear datos oficiales y precisos sobre la cantidad de puestos de trabajo perdidos a nivel nacional, la información aportada por integrantes de CISPREN, FATPREN, SiPreBA, SiPreMza, SPR y APSF y de las cooperativas, nos permitieron validar y complementar trabajos previos sobre el escenario crítico que atravesó el sector en las regiones más pobladas (AMBA, Santa Fe, Córdoba y Mendoza).

Sin perez alguna para cambiar las reglas de juego en políticas de comunicación, Macri barrió los principales puntos de la LSCA en el primer mes de su mandato y eso impactó en los procesos de compra-venta de canales y señales de TV, a partir de los cuales salieron favorecidos los grandes grupos mediáticos. Sumado a ello, la discrecionalidad en la pauta oficial perjudicó especialmente a medios de escala pequeña y sin fines de lucro. Con esa plataforma se produjo el vaciamiento y cierre de emisoras de radio, revistas, diarios, agencias de noticias, entre otros medios, y la consecuente eliminación de fuentes de trabajo y profundización de la precarización laboral.

Solo en la región del AMBA, según datos del SiPreBA, se perdieron más de 3000 puestos de trabajo de prensa gráfica. Se trata de un número que desde el propio gremio reconocen incompleto porque contabiliza solo los medios donde el sindicato tiene constituida una comisión interna. En Santa Fe se estima un saldo de, al menos, 90 puestos eliminados, sin contabilizar los periodistas que decidieron apostar al cooperativismo de prensa como modo de supervivencia, tras el cierre de las empresas en las que se desempeñaban. De igual manera, en Mendoza se calculan 60 puestos de trabajos perdidos en el lapso de tres años, de los cuales la mayoría resultaron de multimedios como el Grupo América Mendoza (Vila-Manzano) y Los Andes (Grupo Clarín), y en medios públicos como LV 8 Radio Libertador y LV 4 San Rafael. En Córdoba, una muestra de la situación crítica en el sector periodístico fueron las solicitudes de desafiliación sindical: más de la mitad de los trabajadores y trabajadoras de prensa registrados en CISPREN dieron de baja su condición de afiliado durante el periodo 2015-2019, al no poder sostener la cuota sindical o haber perdido su fuente laboral.

En suma, los números reflejan de modo parcial el panorama de los medios y de sus periodistas durante el macrismo, porque fueron más los que quedaron a la deriva que aquellos que pudieron sobrevivir, con tanta cuota de esfuerzo como de incertidumbre. Además, se destaca la falta de precisión en las

cifras de puestos eliminados, lo que demuestra, una vez más, la inexistencia de censos periodísticos (Amado, 2017) que permitan obtener un “mapa” de la profesión a nivel nacional y conocer cuáles son las condiciones laborales del conjunto de periodistas.

Salida, alivio o refugio, las cooperativas se convirtieron en la nueva forma de sobrevivir al oficio. Sin embargo, la lógica pro-mercado, que caracterizó al gobierno de Macri, condicionó la organización productiva y financiera de los medios cooperativos. Por ejemplo, la burocracia administrativa alargó los plazos para la conformación legal de esos sectores, a la vez que paralizó concursos, subsidios y el pago de publicidad oficial. Los testimonios de integrantes de diarios autogestivos coinciden en las serias dificultades que atravesaron para hacer frente a los costos de impresión y distribución, o solventar alquileres y servicios de luz, gas e Internet para el funcionamiento básico de una redacción. La mayoría vio tarde y deslucido su “retorno de asociado” (el equivalente a un sueldo), y resistió porque tenía otra fuente laboral que les permitió “banca” la cooperativa durante meses. Fue el sacrificio de cada periodista, el apoyo de los gremios, movimientos y ONG y, como quedó plasmado en las entrevistas, de los lectores y audiencias, lo que permitió que esos medios autogestivos, nacidos en crisis durante el macrismo, pudieran perdurar.

La eliminación de fuentes de trabajo no cabe solo en el universo de medios de pequeña escala o críticos a la gestión de Cambiemos. En la calle quedaron, también, periodistas de grandes y tradicionales grupos mediáticos; medios que, a pesar de haber sido los más beneficiados por el Gobierno que les permitió expandirse como pocos en un mercado sumamente concentrado, achicaron sus plantillas, tal como se observa en el número de despidos de Clarín y La Nación. Esto supone una mayor precarización de las condiciones laborales al interior de las redacciones, con salarios por debajo de la canasta básica, mayor sobrecarga laboral, aumento del pluriempleo y de la polifuncionalidad, entre otros rasgos que no son novedosos en el periodismo local, pero que sí se profundizaron durante el último lustro (De Charras, Lozano y Baladrón, 2020).

El panorama descrito coincide con una etapa de fuertes cambios en los procesos productivos y del trabajo en el sector periodístico a nivel global. Aunque no fue propósito de este capítulo, es necesario enmarcarlo en un escenario convulsionado para las industrias culturales tradicionales, porque atraviesan una crisis de naturaleza tecnológica, económica y cultural, con impacto en las condiciones laborales y en la forma de sentir y transitar el periodismo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amado, A. (2017). Las periodistas desde los estudios del periodismo: perfiles profesionales de las mujeres en los medios informativos. *Cuestiones de género, de la igualdad y la diferencia*, 12, 325-346.
- Becerra, M. (2015a). Cultura y comunicación: la revolución digital con final abierto. *Fibra. Tecnologías de la Comunicación*, 1(4), 24-29.
- Becerra, M. (2015b). De la concentración a la convergencia. Buenos Aires: Paidós.
- Becerra, M. (2020). Medios en quiebra. Transformaciones, cambios en el ecosistema y nuevos actores en la era de la digitalización de los flujos de información y comunicación. En L. Africano (Ed.), *La vida digital de los medios y la comunicación*. Editorial Granica.
- Becerra, M., y Marchetta, T. (2020). Anexo documental. Los medios de comunicación, sus dueños, organizaciones empresarias y sindicales. En R. Sietecase (Ed.), *Periodismo: instrucciones de uso* (pp. 155-178). Buenos Aires: Prometeo.
- Bilbao, C., y De Toni, B. (2020). Trabajadoras/es de medios comunitarios, alternativos y populares de Córdoba: entre la mejora de sus condiciones laborales y la sostenibilidad de las emisoras [Tesis de grado de la Licenciatura de Comunicación Social]. Universidad Nacional de Córdoba.
- Bilbao, C., y Traversaro, N. (2018). Mapeo y descripción general de los medios sin fines de lucro de la provincia de Córdoba. XX Congreso REDCOM, Universidad Nacional de Villa María, Córdoba.
- Cánepa, A., Baranchuk, M., y De Charras, D. (2020). Conflictos laborales en los medios de comunicación: cuando gobierna el patrón. En D. Loreti et al. (Eds.), *Futuro por pasado: regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri*. Buenos Aires: IEALC.
- Carboni, O., y Retegui, L. (2018). El lento y sostenido sangrado de Télam. *Letra P*. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2018-4-15-10-12-0-el-lento-y-sostenido-sangrado-de-telam>
- Couso, L. (18 de agosto de 2019). Casa nueva, problemas viejos. Redacción Rosario. Disponible en: <https://redaccionrosario.com/2019/08/18/casa-nueva-problemas-viejos/>
- Darioli, J. P. (1 de septiembre de 2020). Por qué compra todo el matrimonio que devora medios en Rosario. *Letra P*. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2020-9-1-12-45-0-por-que-y-para-que-se-compra-todo-el-matrimonio-que-devora-medios-en-rosario>
- De Charras, D., Lozano, L., y Baladrón, M. (2020). Cuatro años de precarización

institucional, concentración y regresividad. En D. Loreti et al. (Eds.), *Futuro por pasado: regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri*. Buenos Aires: IEALC.

- Despidos masivos en diario Los Andes (17 de agosto de 2017). BBL. Disponible en: [https://bbl.com.ar/nota\\_3347\\_despidos-masivos-en-diario-los-andes](https://bbl.com.ar/nota_3347_despidos-masivos-en-diario-los-andes)
- Espada, A., y Marino, S. (7 de febrero de 2020). Pauta oficial: radiografía de una distribución discrecional y electoralista. *Tiempo Argentino*. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/politica/pauta-oficial-radiografia-de-una-distribucion-discrecional-y-electoralista/>
- Facultad de Filosofía y Letras de la UBA (2017). Datos preliminares del informe de situación de las empresas recuperadas por los trabajadores a fines de 2017. Disponible en: <http://www.recuperadasdoc.com.ar/preliminar2017.pdf>
- Federación Argentina de Trabajadores de Prensa (FATPREN) (17 de agosto de 2017). Mendoza: Repudio por despidos en Los Andes. Disponible en: <https://fatpren.org.ar/repudio-por-despidos-en-el-diario-los-andes/>
- Fiochetta, M. (2018). La realidad crítica de las y los trabajadores de prensa mendocinos. *SIPreMza*. Disponible en: <https://sipremza.com.ar/la-realidad-critica-de-las-y-los-trabajadores-de-prensa-mendocinos/>
- Guebara, I. (15 de noviembre de 2017). Fénix vuelve a tomar el control de Rock and Pop. *Silencio*. Disponible en: <https://silencio.com.ar/noticias/lo-ultimo/fenix-vuelve-tomar-control-rock-pop-25909/>
- Hopp, M. V. (2018). Sostenibilidad y promoción del trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado en la Argentina actual. *Otra Economía*, 11(20), 156-173.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019). Índice de precios al consumidor (IPC), 34 (1). Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc\\_01\\_20578B3E8357.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_01_20578B3E8357.pdf)
- Linares, A., y Mallimaci, M. (2018). Los medios estatales de Argentina a partir de la asunción de la alianza Cambiemos en el Gobierno nacional (2016-2018). *Question*, 1(61). Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/4985/4464>
- Linares, A. (2019). Medios públicos en el macrismo: ajuste, vaciamiento y resistencia.
- Letra P. Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2019-11-11-16-50-0-medios-publicos-en-el-macrismo-ajuste-vaciamiento-y-resistencia>
- Longo, V., Segura, M. S., Villagra, E., Hidalgo, A., Traversaro, N., Linares, A., Kejval, L., y Vinelli, N. (2017). *Regresión. Las nuevas políticas para medios comuni-*

tarios en Argentina. Logos, 24(1), 37-51. Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/viewFile/28266/21304>

- Los trabajadores de LT3 recuerdan que Whpei no es ningún “empresario ejemplar” (24 de julio de 2020). El Ciudadano. Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/los-trabajadores-de-lt3-recuerdan-que-whpei-no-es-ningun-empresario-ejemplar/>
- Media Ownership Monitor Argentina (2019). El poder de los medios: ¿quiénes son los dueños de los medios en Argentina? Tiempo Argentino, Reporteros Sin Fronteras. Disponible en: <https://argentina.mom-rsf.org/es/>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (s/f). Situación y evolución del trabajo registrado. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/trabajoregistrado/index.asp>
- Qué dijo Macri sobre el ataque a la redacción de Tiempo Argentino (7 de julio de 2016). La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/que-dijo-macri-sobre-el-ataque-a-la-redaccion-de-tiempo-argentino-nid1916224/>
- Quien nos banca (4 de junio de 2016). Tiempo Argentino. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/quien-nos-banca>
- Retegui, L. (2020). Métricas y cuantificación del rendimiento individual de los periodistas: un estudio al interior de una sala de redacción. Austral Comunicación, 9(1), 45-67. DOI: <https://doi.org/10.26422/aucom.2020.0901.ret>
- Rivero, E. (2018). La mala hora: Cambiemos y su política de medios públicos. Fibra. Tecnologías de la Comunicación. Disponible en: <http://papel.revistafibra.info/la-mala-hora-cambiemos-politica-medios-publicos/>
- Rossi, D., y Oddone, M. (2021). Evolución de las cooperativas TIC en Argentina. Distribución territorial y servicios ofrecidos. Serie Estudios Situados de Conectividad, de la Cátedra Libre de la Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://catedraconectividadunlp.com/>
- Segura, S., Linares, A., Espada, A., Longo, V., Hidalgo, A., Traversaro, N., y Vinelli, N. (2018). La multiplicación de los medios comunitarios, populares y alternativos en Argentina. Explicaciones, alcances y limitaciones. Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo, 9, 88-144. DOI: 10.15304/ricd.2.9.5530
- Sindicato de Prensa de Buenos Aires (SiPreBA) (10 de junio de 2019). Relevamiento de situación laboral en los medios de CABA durante 2018-2019. SiPreBA. Disponible en: <https://www.sipreba.org/secretarias/asuntos-profesionales/relevamiento-de-situacion-laboral-en-los-medios-de-caba-durante-2018-2019-sipreba/>

- Sosa, F. (2020). El Cambio en los medios: lo que Macri nos dejó. 25 horas. Disponible en: <https://25horas.com.ar/el-cambio-en-los-medios-lo-que-macri-nos-dejo/>
- Smerling, T. (2012). La concentración de la propiedad de los medios en Rosario: 1997/2007. La trama de la comunicación, 16. Universidad Nacional de Rosario.
- Stagnaro, R. (10 de mayo de 2020). Mario Cafiero: "El macrismo cometió un cooperativicidio". Tiempo Argentino. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/mario-cafiero-el-macrismo-cometio-un-cooperativicidio>



**/PARTE 3.**

DISCURSOS Y AGENDAS

## CAPÍTULO 10

### LA REGULACIÓN DE LA COMUNICACIÓN EN LA PRENSA GRÁFICA DURANTE LOS PRIMEROS MESES DEL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI

Por Nadia Koziner y Bernadette Califano

#### 1. INTRODUCCIÓN

A pocos días de haber asumido el Gobierno, el Presidente Mauricio Macri (2015-2019) emitió un conjunto de medidas que introdujeron profundas modificaciones en materia de regulación de la comunicación (ver Capítulo 1 y Capítulo 2). Aun cuando el asunto había estado prácticamente ausente de la campaña electoral, la premura con la cual el Poder Ejecutivo dictó cuatro decretos que alteraron de modo sustancial el marco normativo heredado, dio cuenta de la relevancia que la nueva gestión le adjudicaría a la política comunicacional y la determinación de cambiar el rumbo a partir de entonces (Becerra, 2016; Califano, 2018).

En menos de un mes a cargo de la administración, el Gobierno nacional creó el Ministerio de Comunicaciones; dispuso la creación del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete; intervino las Autoridades Federales de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC); y antes de fin de año firmó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 267/2015 que desmanteló el núcleo de las regulaciones vigentes en materia de servicios de comunicación audiovisual y telecomunicaciones (DNU 267/2015) (véase el Capítulo 1 en el presente libro).

El objetivo de este capítulo es analizar el tratamiento que dos diarios generalistas, Clarín y Página/12, y dos especializados en economía y finanzas, Ámbito Financiero y El Cronista Comercial, de larga tradición en el campo periodístico argentino, hicieron de las medidas que tomó el gobierno de Macri para regular la comunicación durante los dos primeros meses de su gestión (11 de diciembre de 2015 - 10 de febrero de 2016)<sup>99</sup>. Los objetivos específicos son: a) identificar la relevancia que el asunto cobró en los medios relevados; b) caracterizar los tópicos principales de las cober-

---

<sup>99</sup>. Las autoras agradecen la colaboración de Chantal Arduini Amaya en la recolección del corpus de noticias y en el proceso de codificación de las unidades de muestreo.

turas mediáticas; y c) examinar comparativamente los modos en que los medios valoraron las medidas de política de comunicación implementadas por el Gobierno. En tanto las primeras medidas beneficiaron en particular a los conglomerados mediáticos que operan en la Argentina, resulta interesante analizar el tratamiento mediático que las mencionadas regulaciones recibieron por parte de la prensa. Se parte de la hipótesis de que este asunto revistió importancia para los medios, dado que involucró medidas que apuntaron a regular el funcionamiento del sistema que los propios diarios integran, más allá de no haber sido directamente alcanzados por ellas. En este sentido, es necesario atender a las diferencias en la estructura de propiedad de cada uno de los periódicos.

Clarín es el diario con mayor tirada de la Argentina<sup>100</sup> y pertenece a la empresa Arte Gráfico Editorial Argentino (AGEA) del Grupo Clarín, el conglomerado de comunicaciones más grande del país (Reporteros Sin Fronteras y Asociación Tiempo Argentino, 2019). Es dueño, además, del diario online más visitado (Clarín.com), del periódico deportivo Olé, de La Voz del Interior de Córdoba y Los Andes de Mendoza y es socio del Estado y de La Nación en Papel Prensa, la única fábrica de papel de diarios. En el ámbito radiofónico, cuenta con las emisoras AM y FM con mayor audiencia: Radio Mitre y FM 100. Posee la segunda red de televisión abierta con cabecera en El Trece, en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, cuenta con varias señales de cable entre las que se halla Todo Noticias. Es accionista mayoritario de Cablevisión, el principal cableoperador de la Argentina, y de Telecom, una de las empresas de telecomunicaciones más importantes.

Desde su creación, en 1945, el diario se ha posicionado como un actor de peso en la escena política y cultural argentina. Su línea editorial constituye un tema de interés para las elites políticas y para los principales sectores de la economía. A lo largo de su historia cultivó complejas relaciones con el Estado, con el campo político y con sus lectores como estrategias de supervivencia y de crecimiento empresarial (Sivak, 2013).

Tras el largo proceso de judicialización de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) que encabezó el Grupo, el presidente Macri lo benefició con el DNU N° 267. Además, durante su gobierno se avaló la fusión entre Cablevisión y Telecom. Así, el Grupo Clarín se convirtió en el conglomerado de comunicaciones más grande de la Argentina, con posición dominante en la prestación de televisión

---

**100.** El dato surge del Instituto Verificador de Circulaciones (IVC) y de la agencia TotalMedios. Disponible en: <https://www.totalmedios.com/medios/capital-federal/20>

por cable, conectividad de banda ancha, comunicaciones móviles, espacio de televisión abierta, radio y servicios de prensa (Mastrini, Becerra y Bizberge, 2021). *Página/12* nació en 1987 con el objetivo de constituirse en un medio de contra-información. En efecto, durante la década de 1990 se instaló como referente del periodismo de investigación, hecho que lo colocó entre los tres diarios más vendidos del país, detrás de *Clarín* y *La Nación*. La originalidad del periódico no ha radicado únicamente en su contenido sino también en la manera de presentar la información a través de títulos compuestos por oraciones incompletas —un sustantivo y un adjetivo—, frases polisémicas y un enfoque interpretativo de la información (Pedrazzini, 2007).

Desde su creación, *Página/12* pertenece a Editorial *La Página S.A.*, fundada por el empresario Fernando Sokolowicz. En 2016 fue adquirida por el Grupo Octubre, propiedad del Sindicato Único de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal (SUTERH). Jorge Prim y Hugo Soriani, integrantes de la dirección del diario, mantuvieron un pequeño porcentaje de acciones. Este grupo posee, además, la emisora de radio AM 750 (Reporteros Sin Fronteras y Asociación Tiempo Argentino, 2019).

El diario *Ámbito Financiero* nació al calor de la ebullición financiera, en 1976, como un proyecto personal de Julio Ramos. Su importancia en el campo periodístico creció al ritmo de la influencia que el comportamiento de los mercados fue adquiriendo en la vida cotidiana. Heredero de la tradición británica de la prensa especializada en economía y finanzas, tiende a fusionar la información y el análisis, los pronósticos y los comentarios. En 2006 fue comprado por el empresario rosarino Orlando Vignatti, quien lo conservó hasta principios de 2015. Ese año pasó a formar parte del grupo Indalo, cuyo accionista mayoritario es Cristóbal López. Indalo adquirió también el canal de noticias C5N y Radio 10, entre otros medios. Se desarrolla asimismo en otros rubros, como el de los casinos y los juegos de azar, el de la producción, el de la alimentación y el energético.

El *Cronista Comercial* es un diario centenario. Concebido por su fundador, Antonio Martín Giménez, como un “diario de negocios para informar y orientar acerca de la industria, la banca y el comercio” (citado en Ulanovsky, 2011, p. 36), cuenta con una larga tradición en el periodismo económico. Se ha caracterizado históricamente por una marcada separación entre la información y el género argumentativo, en sintonía con el modelo editorial estadounidense de la prensa especializada (Koziner, 2018). Desde su creación, en el año 1908, ha

sido administrado por varios grupos empresariales nacionales y extranjeros hasta que en 2006 fue comprado por el Grupo de Narváez (GdN), propiedad de Francisco de Narváez. Dicho grupo tenía experiencia en varios rubros, como el de la indumentaria, las finanzas y los supermercados<sup>101</sup>.

El análisis de los aspectos que organizan el debate en torno a las medidas de política de comunicación en las noticias de los cuatro periódicos mencionados resulta novedoso tanto para los estudios de Políticas de Comunicación cuanto para los trabajos que analizan los contenidos de los medios. Por lo general, los primeros, especialmente aquellos filiados en la economía política crítica, parten de supuestos acerca de las formas en que las disputas de poder se plasman en los discursos de los medios. Por su lado, los análisis de contenido de las coberturas noticiosas, aun cuando en ocasiones se abocan a aspectos regulatorios, no suelen vincular su trabajo con debates en torno a las políticas públicas (Ali y Puppis, 2018; Koziner, 2021). Este trabajo procura realizar un análisis que articule ambas perspectivas.

## **2. EL TRATAMIENTO DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA DE COMUNICACIÓN EN LOS MEDIOS**

En este apartado se presentan los resultados del análisis de contenido, teniendo en cuenta los tres aspectos definidos como objetivos específicos de la investigación: relevancia, tópicos principales y valoración de la política pública de comunicación.

Con relación a la relevancia que las primeras medidas de política de comunicación obtuvieron en los medios analizados, puede señalarse que, en términos globales, esta fue alta si se consideran la frecuencia de publicación de la información y la jerarquía que se le otorgó. Sin embargo, se observan importantes diferencias entre ellos.

Tal como se desprende del gráfico N°1, la cobertura principal fue realizada por los diarios generalistas: en Página/12 aparecieron 68 noticias sobre el tema (47,2% del total de las notas relevadas), mientras que Clarín publicó 45 notas sobre las medidas de política de comunicación de los primeros dos meses del Gobierno (31,3%). Por su parte, los diarios económicos<sup>102</sup> registraron, en com-

---

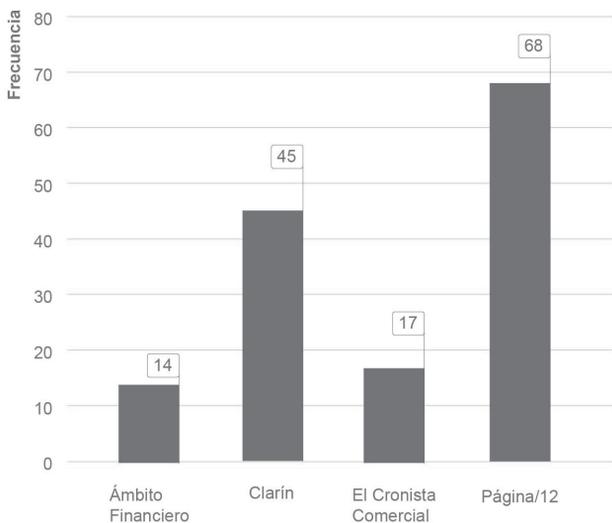
**101.** En 2021, mientras se escribía este capítulo, De Narváez vendió el diario al Grupo América, liderado por José Luis Manzano, Daniel Vila, Gabriel Hochbaum y Claudio Belocoppit, presidente de la empresa de medicina prepaga Swiss Medical Group.

**102.** Aun teniendo en cuenta que los periódicos especializados en economía y finanzas no se editan los sábados y domingos, la diferencia entre estos y la prensa generalista es considerable.

paración, una cobertura más acotada: El Cronista publicó 17 notas, mientras que en *Ámbito Financiero* se registraron 14.

La mayor frecuencia de publicación por parte de los diarios generalistas expresa que estos asuntos revistieron para ellos interés periodístico aun cuando, como se verá más adelante, difirieron en la valoración de las medidas de política pública. Desde la teoría de la agenda setting, Kiousis (2004) establece una relación entre los atributos afectivos de las noticias y su relevancia. De acuerdo con sus estudios, los medios destacan más aquellas noticias con tono valorativo definido —sea positivo o negativo—, razón por la cual la valoración podría ser considerada un atributo de la relevancia. Así, la mayor frecuencia de cobertura que se observó en la prensa generalista puede vincularse con la valoración explícita que expresan en torno a las medidas de política pública.

GRÁFICO 1. COBERTURA MEDIÁTICA DE MEDIDAS DE POLÍTICA DE COMUNICACIÓN (11 de diciembre 2015- 10 de febrero 2016)



Fuente: elaboración propia.

La mayor parte de las noticias analizadas se ubicaron en las secciones interiores del cuerpo del diario, principalmente en Economía y Política (77,1% de las noticias relevadas), seguida por la sección Negocios y Finanzas (11,8%), presente en particular en los diarios de corte económico. El resto de las secciones presentaron una cobertura más acotada: Cultura y Espectáculos (4,2%), Opinión (3,5%), Información General (2,1%), Suplemento (0,7%) y Contratapa (0,7%).

La sección de economía y política es la más importante para los periódicos estudiados. Esta se despliega en las primeras páginas y concentra las noticias más importantes del día. Así, la publicación de la información sobre medidas de política de comunicación en el marco de esta sección es un indicador de la relevancia que revistió el asunto para la agenda mediática de los primeros dos meses del gobierno de Macri. La mayoría de estas notas se publicaron con firma (59%), proveniente en general de periodistas y editores de los periódicos (51,4%). Este dato resulta significativo porque colabora con el alto nivel de relevancia que cobró el caso para los cuatro medios. Al imprimir la firma, el autor asume como propio el trabajo de elaboración periodística que la noticia ha requerido.

En ese marco, *Página/12* fue prácticamente el único periódico que acudió a columnistas externos y a otros colaboradores para el tratamiento del tema, lo cual puede ser interpretado, en conjunto con la frecuencia de publicación, como un indicador de la mayor relevancia que este asunto tuvo para dicho medio en relación con los otros. Ello ocurrió porque convocó una mayor cantidad de voces, aunque no hayan sido necesariamente diversas. En efecto, una de cada diez notas publicadas en este diario sobre el caso analizado estuvo firmada por columnistas externos. *Clarín* y *El Cronista* publicaron apenas una y *Ámbito Financiero*, ninguna.

Uno de los indicadores de la jerarquía otorgada al tema por parte de los periódicos analizados es su aparición en tapa. El estudio demuestra que el 28,5% de la cobertura (41 noticias) se destacó en las portadas de los periódicos, en su mayoría como título principal (14 noticias) o como recuadro de tapa (15 notas).

En este punto, también es preciso distinguir las particularidades de cada periódico: el 65,9% de las noticias analizadas que obtuvieron un espacio en la portada fueron publicadas por *Página/12*. Casi la mitad de ellas, como título principal. Le siguen *Ámbito Financiero* (17,1%) y *El Cronista Comercial* (14,6%). Solo el 2,4% de las noticias analizadas aparecieron en la tapa de *Clarín*. La imagen N°1 ofrece algunos ejemplos.

IMAGEN 1. PORTADAS DEL 24 DE DICIEMBRE DE 2015



Fuente: Ámbito Financiero, Clarín, El Cronista Comercial y Página/12.

Al profundizar en las diferencias halladas entre las coberturas periodísticas, se encontró que el único día en que el título principal de la portada de Clarín estuvo dedicado al tema, el diario destacó la decisión del Gobierno de intervenir los organismos encargados de regular los medios audiovisuales y las telecomunicaciones (Decreto 236/2015), que habían sido creados durante los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015). La bajada del título subraya que la intervención en el área de las Comunicaciones se extiende “durante 180 días y alcanza a la AFTIC, otro organismo creado para controlar a los medios. El decreto dice que

es por 'la rebeldía' a acatar las políticas del Gobierno por parte de Sabbatella (...)” (Clarín, 24 de diciembre de 2015). La nota principal se acompaña con dos columnas de opinión, una nota secundaria acerca del “Apoyo del massismo” a la medida, y el análisis de un periodista del diario bajo el título “Herramientas para castigar a medios independientes”. En otras palabras, el matutino otorgó a este acontecimiento (la intervención ejecutiva de dos organismos públicos) una relevancia mayor que al resto de las medidas de política de comunicación. Además, valoró el hecho en términos positivos, en tanto la medida procuraba normalizar el funcionamiento de agencias creadas “para controlar a los medios”, al frente de las cuales se hallaban “autoridades rebeldes” que no se alineaban con el nuevo Gobierno.

Página/12 destacó como título principal de portada el mismo acontecimiento, pero con un énfasis diametralmente opuesto. Bajo el título “Sin reparar en medios”, el diario encuadró la medida como una “ofensiva” del gobierno de Macri sobre la “ley de medios” —la LSCA promulgada en 2009— con el objetivo saltar lo dispuesto por esta norma y por la Ley Argentina Digital, y desplazar a los directores de los entes reguladores AFSCA y AFTIC, cuyos mandatos se extendían más allá del período del gobierno anterior. La nota principal conlleva un vasto despliegue a lo largo de las siete primeras páginas del cuerpo del diario, que incluyen la opinión y el análisis de periodistas, columnistas y especialistas.

La noticia también apareció en un lugar destacado de la portada de *Ámbito Financiero*. Este diario enfatizó la intervención dispuesta por decreto por el Gobierno y en el desarrollo de la noticia desplegó un análisis de sus antecedentes, de las acciones que llevaron adelante los titulares de los organismos (quienes presentaron recursos de amparo en el Poder Judicial), de las acciones y argumentos gubernamentales y del posible rumbo a seguir por la política de comunicación a partir de entonces.

Por su parte, *El Cronista Comercial* destacó en un recuadro en portada que “El Gobierno fue a la Justicia para echar a Sabbatella y a Berner del AFSCA y la AFTIC”. La noticia se desarrolla en las últimas páginas del periódico, con más énfasis sobre “los procesos judiciales” que involucrarían a los titulares de los entes reguladores que sobre el acontecimiento que deriva en la intervención de los organismos.

La jerarquía otorgada al tema también puede observarse en el tipo de páginas elegidas para la publicación de noticias referidas a las mencionadas medidas de política de comunicación. Así, el 35,4% de las notas analizadas fueron publicadas entre la cuarta y la décima página de los diarios, espacios que suelen reservarse para las noticias más importantes del día en materia de política y economía. Ejemplos de este

tipo de noticias fueron: “Clarín ya tiene el 100% de Nextel y ahora va por el cuádruple play” (Ámbito Financiero, 29/01/2016), “Bárbaro: ‘Sabbatella es un energúmeno stalinista’” (Clarín, 24/12/2015), “Marcha ‘K’ por la Ley de Medios” (El Cronista Comercial, 28/12/2015), “Un directorio solo para cuatro amigos” (Página/12, 6/01/2016).

Una vez más, se observan diferencias significativas entre los periódicos: en Página/12 y en Ámbito Financiero, cerca de 7 de cada 10 notas se publicaron entre las primeras 10 páginas. En Clarín, en cambio, esa proporción es del 15,5% y en El Cronista Comercial, del 12%.

Con relación al tamaño de las notas, este fue variable. Una buena cantidad de noticias (25,7%) recibió una cobertura de  $\frac{3}{4}$  de página o más (página completa o más de una página). Ejemplos ilustrativos de noticias a página completa o más de una página fueron “Cordón policial mata medida cautelar” (Página/12, 15/01/2016) y “Cablevisión completó la compra de Nextel Argentina” (Clarín, 29/01/2016). La mayoría ocupó menos de  $\frac{1}{4}$  de página (27,1%) y, el resto, entre  $\frac{1}{4}$  y  $\frac{3}{4}$  de página.

Una gran cantidad de noticias fueron acompañadas por fotografías ilustrativas o de carácter testimonial (63,9%), mientras que el 48% no contó con ningún tipo de imagen, infografía o elemento gráfico ilustrativo.

La publicación en tapa y la relevancia general otorgada a este asunto representa un hallazgo de la investigación, dado que los medios no suelen destacar noticias favorables a los intereses de las empresas de las cuales forman parte. Los niveles de noticiabilidad de medidas de política de comunicación que afectan directamente los intereses de los empresarios de medios han sido más bajos que los de aquellos acontecimientos que no involucran dichos intereses. En investigaciones previas hemos analizado el modo en que los medios argentinos han excluido o minimizado ciertos asuntos en las coberturas mediáticas, en particular cuando las empresas propietarias resultaron beneficiadas con regulaciones específicas (Califano, 2011).

### 3. LOS TÓPICOS DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN

Si bien todos los artículos del universo de análisis versaron sobre aspectos relacionados con la política de comunicación del gobierno de Mauricio Macri, cada uno de ellos aludió a diferentes rasgos para encuadrar esa cuestión. Por ello, el análisis en torno de los tópicos de las noticias se enfocó en clasificar los asuntos principales encontrados en las coberturas mediáticas y el argumento primario sobre el cual giran los demás. La tabla N°1 sintetiza los resultados del relevamiento de los tópicos principales de las coberturas y los organiza por diario, pues se observan diferencias significativas entre ellos.

TABLA 1. TÓPICOS PRINCIPALES DE LA INFORMACIÓN, SEGÚN PERIÓDICO  
(11 DE DICIEMBRE 2015- 10 DE FEBRERO 2016)

Tópico	Ámbito Financiero	Clarín	El Cronista Comercial	Página/ 12	Total
Medidas administrativas del Gobierno nacional	42,9%	13,30%	11,80%	25,00%	21,50%
Impacto en el ejercicio del derecho a la comunicación y otros derechos conexos		2,20%		25,00%	12,50%
Diagnóstico y/o denuncia de situaciones, políticas o acciones heredadas del Gbno		26,70%	23,50%		11,10%
Impacto sobre la estructura del mercado de las comunicaciones	21,4%	4,40%	23,50%	7,40%	9,70%
Impacto en los medios públicos	7,1%	13,30%	5,90%	8,80%	9,70%
Judicialización	7,1%	6,70%	17,60%	10,30%	9,70%
Medidas y/o acciones tomadas por o en el seno de los organismos reguladores	7,1%	13,30%		4,40%	6,90%
Manifestaciones en el espacio público / opinión pública	7,1%	2,20%	5,90%	10,30%	6,30%
Otro	7,1%	6,70%	5,90%	5,90%	6,30%
Comunicación gubernamental. Relación Gobierno-medios		6,70%		2,90%	4,20%
Medidas, acciones y/o debates en torno a la regulación de la convergencia		4,40%			1,40%
Publicidad oficial			5,90%		0,70%

Fuente: elaboración propia.

La investigación halló que, en términos generales, la mayor parte de las noticias se refirió a “medidas administrativas del Gobierno nacional” (21,5%). A lo largo de los dos primeros meses de gobierno las noticias cubrieron principalmente los anuncios y la promulgación de diversas disposiciones, enfocándose en los aspectos técnicos generales de aquellas, sus alcances y limitaciones, sus implicancias sobre la reorganización de la estructura del Estado y la designación de nuevas autoridades al frente de los organismos públicos. En este punto, *Ámbito Financiero* y *Página/12* fueron aquellos que mayor importancia le otorgaron a este tópico. Así, por ejemplo, el primero tituló “Aguad: correo y ARSAT”, el 31 de diciembre de 2015, para referirse a algunas de las implicancias del DNU 267/15 que suponían colocar bajo la órbita del flamante Ministerio de Comunicaciones (creado unos días antes por medio del DNU 13/2015, a frente del cual se designó a Oscar Aguad), una serie de programas y entidades entre los que se hallaban la empresa Argentina Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT) —lo que incluía a sus satélites, la red federal de fibra óptica y la operación de la Televisión Digital Abierta—, y el Correo Oficial. En la misma fecha, *Página/12* tituló “Medios: cuarto DNU de Macri que se acumula en el Congreso”, enfatizando el modo elegido por la nueva Administración para intervenir sobre el sector info-comunicacional.

En segundo lugar, el 12,5% de las noticias analizadas focalizó sobre el “impacto de las medidas del Gobierno nacional para el ejercicio del derecho a la comunicación y otros derechos conexos”. La cobertura periodística del diario *Página/12* fue prácticamente la única que hizo hincapié en esta cuestión. Así, por ejemplo, luego de conocerse la firma del DNU 267/15, publicó: “Defender la democracia es defender sus leyes” (*Página/12*, 30 de diciembre de 2015). El 31 de diciembre, buena parte de las noticias se organizaron en torno a este tópico: “En favor del derecho a la información”, “Burla a la democracia” y “Preocupa este avance contra una ley” son algunos de los titulares que convocaron la opinión de académicos y expertos en la temática.

El tópico que sigue en términos de la frecuencia general que adquirió en la cobertura mediática es aquel que enfatiza en cuestiones relativas al “diagnóstico y/o denuncia de situaciones, políticas o acciones heredadas del gobierno anterior” (11,1%). Hay varios ejemplos de noticias cuyo foco principal estuvo puesto en señalar situaciones o acciones de política de comunicación ocurridas durante los sucesivos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011; 2011-2015), todos ellos publicados por *Clarín* y *El Cronista Comercial*. Algunos

ejemplos son: “Capitanich: ‘Me arrepiento de haber roto el diario Clarín’” (Clarín, 6 de febrero de 2016); “Lía Salgado denunció que fue censurada por el kirchnerismo” (Clarín, 22 de enero de 2016); “Lombardi: ‘Se usó dinero de los jubilados para 678’” (El Cronista Comercial, 20 de enero de 2016); “Se impulsará una nueva ley para eliminar las normativas ‘viejas’” (El Cronista Comercial, 31 de enero de 2015).

Es interesante señalar la coincidencia de argumentos entre la cobertura mediática sobre este tópico y la fundamentación esgrimida por parte de los funcionarios del Gobierno en la audiencia que mantuvieron el 8 de abril de 2016 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En dicha audiencia —concedida a raíz de la solicitud de una serie de organizaciones sociales que sostenían que las modificaciones en materia de comunicación incumplían los estándares del sistema interamericano y suponían un retroceso para el reconocimiento de derechos humanos en el país— los representantes del Gobierno justificaron su accionar en la “aplicación parcial y partisana de la LSCA” y en las restricciones a la libertad de expresión que habrían ocurrido durante el gobierno anterior, además de argumentar que se trataba de disposiciones transitorias hasta tanto se promulgase una ley de comunicaciones integral, lo que nunca ocurrió (Califano, 2019).

En cuarto lugar se encontraron noticias cuyo acento se colocó sobre el “impacto económico de las medidas del Gobierno nacional sobre la estructura del mercado info-comunicacional” (9,7%). En efecto, las primeras disposiciones de política de comunicación implementadas por el gobierno de Macri desbarataron el marco normativo heredado, con modificaciones medulares sobre las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y Argentina Digital que apuntaron a “relajar los límites a la concentración económica, ampliando los plazos de licencias, facilitando su transferencia entre privados y derogando medidas regulatorias asimétricas” (Califano, 2018, p. 68). Las principales corporaciones de medios se vieron ampliamente favorecidas, en particular las operadoras de televisión por cable, puesto que este servicio pasó a ser legalmente considerado como “servicio TIC”, regido por la Ley Argentina Digital y exceptuado de las normas culturales específicas para el audiovisual. En tanto el principal cableoperador de la Argentina, Cablevisión, se halla mayoritariamente en manos del Grupo Clarín, las empresas de telecomunicaciones demandaron, a su vez, beneficios para su sector. El tratamiento de estos aspectos se observa fundamentalmente en los diarios económicos. Algunos ejemplos son: “Quejas de

telefónicas y empresas de cable por el plazo para liberar la competencia” (El Cronista Comercial, 6 de enero de 2016); “Malestar en Telefónicas por DNU que cambia legislación” (Ámbito Financiero, 4 de enero de 2016).

De igual modo, una serie de notas hizo hincapié en el “impacto de las medidas del Gobierno nacional sobre la estructura y funcionamiento de los medios públicos” (9,7%) y en la “judicialización” (9,7%) de las disposiciones implementadas. Con respecto al primer tópico, varias noticias se enfocaron en las idas y vueltas de las designaciones en los medios bajo la órbita del Estado. Por ejemplo: “Transición y pulseadas en el sistema de medios públicos” (Clarín, 18 de diciembre de 2015).

Con relación al último punto, la intervención del Poder Judicial en aspectos relacionados con la regulación de los medios se retrotrae al extenso proceso judicial que atravesó la LSCA, declarándose totalmente constitucional recién cuatro años después de su promulgación. A lo largo de los primeros meses del gobierno de Macri, la prensa abordó también la batalla judicial que se extendió en esta nueva etapa. Algunos ejemplos de noticias sobre este tópico son: “El Gobierno fue a la Justicia para echar a Sabbatella y a Berner del AFSCA y la AFTIC” (El Cronista Comercial, 24 de diciembre de 2015); “Jueces con tiempos distintos pero en la misma sintonía” (Página/12, 26 de diciembre de 2015).

En quinto lugar, se hallaron noticias cuyo argumento giró en torno de las “medidas y/o acciones tomadas por o en el seno de los organismos reguladores (AFSCA, AFTIC, ENACOM)” (6,9%), principalmente en Clarín, cuando tituló, por ejemplo, “Sabbatella resiste: encabezó una reunión de la AFSCA” (Clarín, 19 de diciembre de 2015), o “Echan de la cúpula de la AFSCA a dirigentes de Nuevo Encuentro” (Clarín, 29 de diciembre de 2015).

Un tópico que también aparece en las coberturas mediáticas son las “manifestaciones en el espacio público y/o de la opinión pública” (6,3%). Aquí se computaron tanto las noticias referidas a encuestas y/o declaraciones que versan sobre los humores sociales, como aquellas que tematizan manifestaciones en el espacio público relacionadas con las medidas de política de comunicación. Algunos ejemplos fueron: “Marcha ‘K’ por la Ley de Medios” (El Cronista Comercial, 18 de diciembre de 2015); “Democracia sí, mediocracia no” (Página/12, 15 de diciembre de 2015).

En definitiva, en los tópicos principales de las noticias se observan divergencias elocuentes entre los periódicos. En sintonía con su carácter especializado, los diarios económicos coincidieron en priorizar el impacto de las medidas de

política de comunicación en la estructura del mercado, aunque se distinguieron entre sí en la importancia otorgada al resto de los tópicos, lo cual podría dar cuenta de sus diferencias editoriales. Mientras *Ámbito Financiero* ubicó a las medidas del gobierno de Macri y a la forma de implementarlas en primer lugar, *El Cronista Comercial* organizó buena parte de sus notas en torno al diagnóstico o denuncia de situaciones heredadas de los gobiernos de Cristina Fernández. En el caso de la prensa generalista, las disparidades son mayores. En *Página/12* la mitad de las noticias publicadas versaron sobre las medidas del Gobierno nacional y sobre su impacto en el ejercicio del derecho a la comunicación y otros derechos conexos. En cambio, *Clarín* organizó su cobertura principalmente en torno a la denuncia de las políticas desarrolladas por los gobiernos previos y, luego, a las medidas del Gobierno nacional y la situación de los organismos reguladores y de los medios públicos.

#### **4. VALORACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

La última variable analizada para este trabajo contempla la valoración de las medidas de política pública por parte de cada uno de los diarios estudiados. Si se observa la cobertura en su conjunto, la mayor parte de las noticias exhibió una valoración negativa de las medidas de política de comunicación (44%), puesto que se realzaron sus inconveniencias y/o consecuencias negativas para el ejercicio del derecho a la comunicación.

Sin embargo, las diferencias entre los diarios son nuevamente significativas. En efecto, *Página/12* calificó la política de comunicación como negativa en el 83,8% de las noticias, seguido por *Ámbito Financiero* (28,6%) y *El Cronista* (11,8%). En contraste, la cobertura del diario *Clarín* no registró notas con valoración negativa a lo largo de los dos primeros meses de gobierno.

Por el contrario, el 51,1% de las noticias publicadas por *Clarín* entre diciembre de 2015 y enero de 2016 valoró positivamente las disposiciones que se tomaron en materia de políticas de comunicación. En el resto de la cobertura, no se registraron valoraciones explícitas de los acontecimientos (46,7%), o esta fue ambigua o indefinida (2,2%).

TABLA 2. VALORACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN SEGÚN PERIÓDICO (DICIEMBRE 2015 - ENERO 2016)

Valoración	Ámbito Financiero	Clarín	El Cronista Comercial	Página/ 12	Totales
No se valoran políticas públicas	57,10%	46,70%	47,10%	13,20%	31,90%
Positiva		51,10%	29,40%		19,40%
Negativa	28,60%		11,80%	83,80%	43,80%
Indefinida/ ambigua	14,30%	2,20%	11,80%	2,90%	4,90%

Fuente: elaboración propia.

Para ejemplificar el tipo de valoración efectuada por los diarios de las medidas de política de comunicación implementadas a lo largo de los dos primeros meses del gobierno de Macri, resulta ilustrativo comparar las portadas del 31 de diciembre de 2015, tal como se observa en la imagen N°2. En esta fecha los medios se enfocaron en el anuncio de la firma del DNU N° 267/2015, que dispuso la creación de un nuevo Ente Nacional de Comunicaciones y la modificación de artículos medulares de las leyes vigentes en materia de comunicación audiovisual, telecomunicaciones y TIC.

IMAGEN 2. PORTADAS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 2015





los periódicos expresaron en torno a las medidas de política de comunicación del Gobierno: de apoyo, en los casos de Clarín y El Cronista Comercial; y de rechazo o crítica, en las coberturas de Página/12 y Ámbito Financiero.

La valoración predominantemente positiva hallada en la cobertura de Clarín y El Cronista Comercial tendió a coincidir con los argumentos esgrimidos por el Gobierno para justificar la política de comunicación. Estos argumentos pueden agruparse en torno a tres ejes.

En primer lugar, la idea de terminar con “la herencia recibida”: “Peña buscó diferenciar la política de Macri en materia de medios de la que tuvo la gestión anterior” (Clarín, 31 de diciembre de 2015); y modificar las “leyes K”: “Ambas normas sancionadas por el kirchnerismo para ejercer un control político sesgado y arbitrario sobre los medios” (El Cronista Comercial, 31 de diciembre de 2015).

En segundo lugar, el argumento basado en la legalidad de implementar reformas a través de decretos de necesidad y urgencia, con el objetivo de promover inversiones: “Es una herramienta constitucional (...). Hay una urgencia clara en la necesidad de empezar a ordenar este sector y fomentar el inicio de inversiones” (Marcos Peña, citado en Clarín, 31 de diciembre de 2015); “La norma debería ‘sacar cepos a la industria para que haya más inversiones’” (Peña, citado en El Cronista Comercial, 31 de diciembre de 2015).

En tercer lugar, el imperativo de la convergencia tecnológica como justificativo para modificar las leyes vigentes: “El nuevo organismo tendrá como impronta la necesidad de aplicar políticas más modernas y adaptadas a la realidad del actual siglo XXI” (El Cronista Comercial, 31 de diciembre de 2015); “Con esta medida, el Ejecutivo se pone a tono con los países más desarrollados” (Gerardo Milman, secretario del Consejo de Seguridad Interior); “La Argentina necesita dar un salto tecnológico, sumándose a la tendencia mundial que es la convergencia” (Joaquín de la Torre, intendente por el Frente Renovador, ambos citados en Clarín, 31 de diciembre de 2015).

Por el contrario, la valoración predominantemente negativa sobre las medidas de política de comunicación fue hallada en Página/12 y Ámbito Financiero, con argumentos opuestos a los anteriores, que también se agrupan en torno de tres ejes.

En primer lugar, la afectación que las medidas suponen para el ejercicio del derecho a la comunicación, con titulares como “Decretos que avasallan libertades”, o “En favor del derecho a la información”, para referirse a la medida precauteladora que impidió la aplicación inmediata del Decreto 267/15 (Página/12, 31 de diciembre de 2015).

En segundo lugar, se valoró negativamente la forma elegida (decretos de necesidad y urgencia) para realizar las reformas: “Lo que se está pretendiendo hacer con las dos leyes en cuestión es ilegal en términos formales pero, sobre todo, es ilegítimo porque (...) lo que se está avasallando son los mecanismos de la democracia en favor de intereses privados de grandes grupos económicos” (“Burla a la democracia”, Página/12, 31 de diciembre de 2015).

En tercer lugar, algunas de estas noticias apuntaron a desacreditar los argumentos del Gobierno que justificaban los cambios regulatorios en función de los avances tecnológicos, subrayando, por el contrario, que las medidas favorecían a determinados actores e intereses económicos: “Publican un DNU de medios con diseño a medida” (Ámbito Financiero, 5 de enero de 2016); “Un DNU de fin de año para ayudar a los amigos” (Página/12, 31 de diciembre de 2015); “La única urgencia que anima al DNU en cuestión es el ansia de revancha de Clarín y el compromiso de Cambiemos de rendirle pleitesía” (“La ley del más fuerte”, Página/12, 31 de diciembre de 2015).

Así, las divergencias que se observan en la valoración de las medidas de política de comunicación por parte de los periódicos permiten completar la pintura de las posturas editoriales que cada uno de ellos adoptó. Estas se organizaron en torno a encuadres dicotómicos sobre los mismos asuntos: las implicancias de las decisiones del Gobierno en la materia, la forma de implementarlas y los argumentos desplegados para justificarlas. Mientras el diario Clarín se ubicó al extremo de la valoración positiva de la gestión del gobierno de Cambiemos, Página/12 representó la mirada opuesta. Los diarios económicos, por su parte, se acercaron a uno y otro polo en disputa.

## 5. LECTURAS FINALES

El presente trabajo se propuso analizar el tratamiento que dos periódicos generalistas y dos especializados en economía y finanzas hicieron de la política de comunicación del gobierno de Mauricio Macri durante los dos primeros meses de su gestión. La propuesta se apoyó en la hipótesis de que el asunto fue relevante para la prensa, dado que involucró medidas dirigidas a regular el funcionamiento del sistema que integran, aunque estas afectaron de diversos modos e intensidad a las empresas mediáticas. En el caso de la prensa económica, se sumaron además las implicancias que dichas medidas tuvieron para la estructura del mercado info-comunicacional. En primer lugar, se corroboró que, en términos globales, los medios otorgaron gran relevancia a las medidas de política de comunicación a lo largo de los dos primeros meses de gobierno. Esto constituye un hallazgo de la investigación, te-

niendo en cuenta que históricamente los medios no han incluido en sus agendas noticias favorables a los intereses de las empresas de las cuales forman parte. Si bien excede los objetivos del presente artículo, cabe señalar que es posible trazar una línea de continuidad entre la relevancia que las políticas destinadas a los medios de comunicación cobraron durante los primeros meses del gobierno de Macri para los diarios analizados aquí y la verificada durante los sucesivos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner —tanto en la agenda pública como como en la agenda informativa—. En este sentido, presumimos que dicha importancia acabó diluyéndose hacia fines de 2016, una vez realizados los principales cambios normativos sobre la regulación heredada.

No obstante, los niveles de relevancia registraron variaciones en términos comparativos. Mientras que en *Página/12* y *Clarín* la cobertura de la política de comunicación cobró altos niveles de frecuencia, en *Ámbito Financiero* y en *El Cronista Comercial* esta fue mucho menor. En cuanto a las variables relativas a la jerarquía, la sección en la cual se ubicaron las notas —la más importante de los diarios— y el espacio que ocuparon registró valores similares en los cuatro periódicos, pero la aparición en tapa y el tipo de página de las notas fue bien distinto: los valores relevados para *Página/12* fueron significativamente más altos que en el resto, seguido por *Ámbito Financiero*. En ambos aspectos, el comportamiento de *Clarín* y *El Cronista Comercial* resultó similar.

Las diferencias entre los periódicos resultaron más pronunciadas aun en relación con los tópicos que organizaron las noticias. En efecto, el comportamiento de esta variable permite vislumbrar la definición de la situación que cada medio contribuyó a delinear en torno al asunto estudiado. La prensa económica priorizó el impacto que las medidas del Gobierno tuvieron en la estructura del mercado info-comunicacional, aunque *Ámbito Financiero* destacó las características de las decisiones de política pública en materia de comunicación y la forma de implementarlas, y *El Cronista Comercial* insistió sobre el diagnóstico o denuncia de situaciones heredadas de los gobiernos de Cristina Fernández. En cambio, los diarios generalistas exhibieron tópicos claramente polarizados. *Página/12* organizó buena parte de sus noticias en torno al impacto que la política del Gobierno tuvo en el ejercicio del derecho a la comunicación y otros derechos conexos. *Clarín*, por su parte, pertenece a uno de los grupos mediáticos beneficiados por las medidas del Gobierno nacional. Enfrentado políticamente con el gobierno anterior, jerarquizó entre los tópicos las denuncias de las políticas implementadas por aquel y, luego, destacó las disposiciones dictadas por el gobierno de Macri,

junto con la situación de los organismos reguladores y de los medios públicos. La valoración de la política pública de comunicación que predominó en cada diario permite completar el panorama del tratamiento polarizado que caracterizó a las coberturas, cuya expresión más acabada se observa entre Página/12 y Clarín. En el primer caso, 8 de cada 10 noticias valoraron negativamente las políticas de Gobierno y en ninguna se las presentó como medidas favorables. En Clarín ocurrió lo inverso: más de la mitad de las noticias ponderó positivamente la política oficial y no se registró ninguna que la valorara en términos negativos.

Si ello se lee en conjunto con el comportamiento del resto de las variables, la valoración permite comprender no solo las líneas editoriales que orientaron las coberturas de ambos periódicos y redundaron en que la información se organizara según tópicos opuestos, sino también que la valoración explícita funciona como un indicador de la relevancia que estas adquirieron (Kioussis, 2004) en cada uno. Así, el comportamiento de las coberturas de Página/12 y Clarín fue semejante en términos de relevancia y divergente en cuanto al encuadre general de la política de comunicación. En el caso de la prensa especializada, los niveles de frecuencia y jerarquía fueron más bajos y relativamente similares en ambos diarios, aunque también se distinguieron en cuanto a los tópicos y la valoración de la política pública. Mientras El Cronista Comercial le otorgó mayor espacio a los argumentos afines a la postura del Gobierno nacional, a la cual valoró positivamente en 3 de cada 10 notas, en *Ámbito Financiero* ocurrió lo inverso. En efecto, ambos quedaron asociados a uno y otro polo en disputa.

El trabajo empírico y los hallazgos de la presente investigación tienen un alcance limitado, en tanto abordaron solo los primeros dos meses de la gestión de la Alianza Cambiemos. Aun cuando en esta etapa se tomaron las principales disposiciones de política de comunicación que resultaron sumamente beneficiosas para las corporaciones de medios y tuvieron consecuencias estructurales para el sector, se considera que ampliar el período y la variedad de las medidas tratadas por los medios constituiría un aporte para comprender la evolución del comportamiento a lo largo de los cuatro años del mandato de gobierno.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ali, C., y Puppis, M. (2018). When the watchdog neither barks nor bites: Communication as a power resource in media policy and regulation. *Communication Theory*, 28(3), 270–291. DOI: <https://doi.org/10.1093/ct/qtx003>

- Becerra, M. (2016). Restauración. Recuperado el 14 de enero de 2016 de: <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/>
- Califano, B. (2011). “Queremos los medios en manos de empresarios nacionales”. Un análisis del discurso de Néstor Kirchner en la prensa escrita. *Ecós de la comunicación*, 4(4), 11–38.
- Califano, B. (2018). La regulación de la comunicación durante el primer año de gobierno de Mauricio Macri en la Argentina. *Intersecciones en Comunicación*, (12), 49–74.
- Califano, B. (2019). Urgencias públicas e intereses privados: la regulación de medios en la agenda del gobierno argentino (2015-2019). *Ensamblés*, 6(11), 72–90.
- Kiousis, S. (2004). Explicating media salience: A factor analysis of New York Times issue coverage during the 2000 U.S. presidential election. *Journal of Communication*, 54 (1), 71-87.
- Koziner, N. (2018). Standing de las fuentes periodísticas en la política de medios argentina (2009 y 2016). *Cuadernos.info*, 42, 101–118.
- Koziner, N. (2021). ¿Interés público o interés publicado? La regulación de medios argentinos en la prensa económica. *Universitas. Revista de Ciencias Sociales y Humanas*.
- Mastrini, G., Becerra, M., y Bizberge, A. (2021). *Grupo Clarín. From Argentine Newspaper to Convergent Media Conglomerate*. Routledge.
- Pedrazzini, A. (2007). La crisis argentina de 2001 a través de las tapas de *Página/12*: Un estudio semiolingüístico centrado en la interacción texto- imagen. VI Biental Iberoamericana de Comunicación, Universidad Nacional de Córdoba.
- Media Ownership Monitor Argentina (2019). Informe MOM Argentina. *Tiempo Argentino, Reporteros Sin Fronteras*. Disponible en: <https://argentina.mom-rsf.org/es/>
- Sivak, M. (2013). *Clarín, el gran diario argentino. Una historia*. Planeta.
- Ulanovsky, C. (2011). *Parén las rotativas. Diarios, revistas y periodistas (1920-1969)*. Buenos Aires: Emecé.

## CAPÍTULO 11

### LA CONSTRUCCIÓN MEDIÁTICA DE LA INSEGURIDAD DURANTE EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS

Por Esteban Zunino, Natalia Aruguete y Antonella Arcangeletti

#### 1. INTRODUCCIÓN

Durante la gestión del presidente Mauricio Macri (2015-2019), la discusión securitaria cobró un nuevo impulso basada en medidas punitivas para combatir tanto el delito organizado como el amateur. Algunas de ellas marcaron continuidades respecto del gobierno anterior mientras que otras se condensaron en un proyecto de baja de edad de imputabilidad de los menores, que va de 16 a 14 años. Finalmente, el Gobierno informó en 2018 su decisión de que las Fuerzas Armadas intervinieran en la seguridad interior, en lo que denominó la “lucha contra el narcotráfico”, una decisión que contradice la legislación vigente.

El incremento de las tasas de delito en Argentina coincidió con un aumento del sentimiento de inseguridad —la sensación de indefensión de los individuos contra una amenaza aleatoria (Kessler, 2009)—, que devino una preocupación central de los ciudadanos reforzada por la espectacularización mediática de los distintos tipos de eventos delictivos. Englobados dentro de la noción de “inseguridad”, los ilícitos que mayor relevancia noticiosa alcanzan se concentran, por un lado, en los delitos contra la propiedad (hurtos y robos concretados o no) y contra las personas (lesiones y otras agresiones dolosas) y, por otro, en los homicidios. Es en esta configuración narrativa que nos proponemos analizar las representaciones de diferentes tipos de delitos, violencias y riesgos, atendiendo a su grado de visibilidad en la agenda digital, el tratamiento de los actores involucrados y la influencia diferencial que tienen las fuentes informativas sobre el sentido de la cobertura, en tres medios situados en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Infobae, Clarín y La Nación, durante el año 2019. Partimos de la premisa de que las nociones de delito, inseguridad y riesgo constituyen una arena de disputa simbólica en la que medios, políticos y públicos tensionan y negocian representaciones y significados. En ese sentido, estudios previos evidencian que las fuentes oficiales suelen ser las más influyentes en el tratamiento de este tipo de asuntos (Rosenberg et al., 2020), por lo que la perspectiva del gobierno de Mauricio Macri sobre el problema y su repercusión en las agendas mediáticas constituye un aspecto del fenómeno que invita a ser analizado.

## 2. LA MEDIATIZACIÓN DEL MIEDO

En la Argentina, los medios digitales tienen una penetración significativa y creciente. De hecho, la digitalización de la cobertura mediática modificó sustancialmente los modos de consumo de información de las audiencias. Entre los datos oficiales habría que considerar, incluso, que muchos de los que declaran informarse por redes sociales acceden a la prensa digital de manera incidental (Mitchelstein y Boczkowski, 2017). Esa desestructuración ha trastocado los fundamentos básicos de la profesión periodística (Retegui, 2017; Salaverría, 2016), al punto de imprimir un alto grado de “sensacionalismo argumentativo” que se potencia en las noticias sobre delitos e inseguridad (Martini, 2017, p. 20).

En el cruce entre la realidad y la ficción, las noticias sobre el crimen contribuyen, bajo determinadas condiciones, a generar un estado de riesgo que suele traer aparejadas demandas de mayor control social y punitividad (Kessler y Focas, 2014). En esos casos, se construyen series noticiosas donde se presentan los hechos y sus actores de manera aislada y descontextualizada. Y, al mismo tiempo, se cae en un tratamiento binario entre lo legal y lo ilegal que se reproduce y normaliza, reforzado por la recurrencia acrítica de fuentes eminentemente oficiales, tales como la policía, los funcionarios judiciales y el Poder Ejecutivo.

Entre periodistas y fuentes suele darse una relación simbiótica (Bagdikian, 1985), a tal punto que los medios han cedido el monopolio noticioso a los funcionarios públicos, con lo que se restringe la diversidad de voces y puntos de vista en detrimento de una mirada amplia y contextualizada de la información (Bennett et al., 2007). Es en este cruce que nos interesa comprender no solo la visibilidad y la forma de presentar el delito y sus protagonistas sino, además, explorar la incidencia de las distintas fuentes de información en la definición de los eventos mediatizados.

## 3. EL DELITO EN MEDIOS DIGITALES

¿Qué espacio se destina a las noticias de miedo? ¿Qué lugar tienen los protagonistas generadores de estados de riesgo? ¿Qué tan diversas son las voces que nos informan sobre las violencias cotidianas?

La cuestión securitaria se ubicó en un lugar central de la gestión del gobierno de Cambiemos. La dinámica que tomó ese debate quedó expresada tanto en la relevancia como en los encuadres que definieron el problema en los principales medios de comunicación. Durante el primer año de gestión, el gobierno de Mauricio Macri tomó la iniciativa desde un enfoque de creciente punitividad contra el delito que se plasmó en medidas de política pública ampliamente visibilizadas por los funciona-

rios del área y por los medios. Algunas de ellas marcaron continuidades respecto del gobierno anterior, como el envío de fuerzas federales a “zonas calientes” (Rodríguez Alzueta, 2014), como la provincia de Buenos Aires y Santa Fe. Otras, asentadas en viejos conceptos promovidos por diversos sectores políticos, quedaron condensadas en el proyecto de baja de la edad de imputabilidad de los menores, de 16 a 14 años. Finalmente, se adoptaron medidas concretas referidas al control de migraciones, como el Programa de Información Anticipada de Pasajeros (API) por el que se le solicitaba a las aerolíneas informes sobre los extranjeros que trasladan, y el Decreto 70/17<sup>103</sup>, que modificó la Ley de Migraciones 25.871, y promovió trámites abreviados de expulsión para extranjeros condenados por haber delinquir en el país o en el exterior, la denegatoria o retiro de residencia permanente y el impedimento de ingreso o reingreso por diferentes lapsos de tiempo.

El posicionamiento del gobierno de Macri sobre la inseguridad quedó cristalizado en el tratamiento político y mediático de algunos casos emblemáticos. Uno de ellos ocurrió en diciembre de 2017, cuando Luis Chocobar, un policía que transitaba de civil por el barrio de La Boca, disparó por la espalda a un delincuente que se fugaba luego de asaltar y lesionar a su víctima. Aunque Chocobar fue condenado por homicidio dos años después, este hecho —encuadrado dentro de lo que popularmente se conoce como “gatillo fácil”— fue avalado por el gobierno de Cambiemos. El haber recibido a Chocobar en Casa Rosada para respaldar su accionar instauró una doctrina que alentó el incremento en la resolución violenta de conflictos por parte de las fuerzas de seguridad.

Las acusaciones de violencia institucional en los casos del activista Santiago Maldonado, hallado muerto 77 días después de haber desaparecido en medio de un corte de ruta en la provincia de Chubut, y el asesinato por la espalda del joven Rafael Nahuel en el contexto de un desalojo de tierras en Villa Mascardi, Río Negro, constituyen otros dos ejemplos del posicionamiento político del gobierno de Mauricio Macri respecto del manejo del delito, la represión de las manifestaciones sociales y el incremento de la violencia ejercida desde el Estado.

En ese contexto, este capítulo analiza la agenda mediática de la inseguridad, el delito y la violencia durante 2019, último año de la gestión de Cambiemos. El recorte temporal propuesto se sustenta sobre dos motivaciones. Primero, por tratarse del último de los cuatro años de gobierno, 2019 exhibe una agenda estable sobre el problema, que condensa y sintetiza los rasgos centrales del proceso. Segundo, 2019 fue, ade-

---

**103.** Decreto 70/17 del Poder Ejecutivo Nacional. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/158336/20170130>

más, el año de las elecciones en las que Mauricio Macri buscó un segundo mandato, a partir de una campaña que ubicó la discusión securitaria en un lugar central.

Con este propósito, se analizan los contenidos de la cobertura mediática de todas las noticias que incluyeran la comisión de un delito, ilícito o que relataran una situación violenta o de riesgo para la vida de las personas. El estudio se enfoca en las piezas más importantes de los medios digitales, es decir, aquellas publicadas en sus portadas o primeros scrolls. Para la construcción del corpus, se utiliza la técnica de la semana construida (una semana construida por mes) y se analizan las cinco primeras noticias de los portales Clarín, La Nación e Infobae, entre los meses de abril y octubre de 2019, en dos cortes diarios, a las 9 y a las 19 horas. La cantidad de notas analizadas asciende a 1440.

Durante el último año del gobierno de Cambiemos, el discurso securitario alcanzó altos niveles de punitivismo, tanto en la esfera política cuanto en el sistema mediático y en el ámbito social. En los medios digitales, en particular, casi un cuarto del “huevo informativo” (Budd, 1964; Zunino y Grilli Fox, 2020) —integrado por las noticias publicadas en las portadas de los medios digitales (primero y segundo scroll)— estuvo destinado a acontecimientos o situaciones que suponían riesgos potenciales para la salud o la vida de las personas. Más importante aún, el 10,3% del total de noticias se concentró en los denominados “delitos de inseguridad” y otro 6,5%, en hechos de corrupción cuyos responsables fueron casi exclusivamente ex funcionarios públicos. Muy por detrás aparecieron la violencia de género (1,8%) y la protesta social (1,4%), habitualmente criminalizada y presentada en términos de perjuicios para el resto de la ciudadanía, temas que moldearon una “agenda del temor”. Atendiendo solo a las noticias de delito, los policiales clásicos —ilícitos contra la propiedad o las personas cuya principal característica disciplinadora es la aleatoriedad— son los más frecuentes. El análisis se concentra en los tres primeros tipos mencionados aquí.

En las noticias de inseguridad encontramos dos factores recurrentes. Por un lado, la creación de un universo dicotómico que distingue el bien del mal. Por otro lado, la configuración de los victimarios de manera estereotipada, asociados a su condición de varones, jóvenes y pobres (Baratta, 2004). Se establece, así, una “línea divisoria entre un ‘nosotros’ merecedor de la seguridad, encarnado en el ‘buen ciudadano’ o el ‘vecino’, y un ‘otro’, asociado al joven pobre de barrios marginales” (Raimondo Anselmino et al., 2019). Un rasgo elocuente de este tipo de eventos es la condena mediática anticipada y la imputación de responsabilidades hacia actores sobre los cuales, al momento de la publicación de la noticia, no hay condena judicial firme.

FIGURA 1. TITULARES DE NOTICIAS DE “INSEGURIDAD”

<p><b>Infobae</b>  <b>Violento asalto a un micro con comerciantes que iban a comprar a La Salada</b></p>	<p>LA NACIÓN   SEGURIDAD   HOY  <b>El Gobierno autorizó el uso de las armas Taser para las fuerzas de seguridad</b></p>
<p>LA NACIÓN   POLÍTICA   HOY                  Ataque frente al Congreso: mataron al funcionario Miguel Yadón e hirieron al diputado Héctor Olivares</p>	<p>Infobae  <b>Estaba inhabilitado para conducir por la muerte de un niño y volvió a matar en un accidente de tránsito</b></p> <p>Maniobras de lavado  <b>Investigan la huella de Los Cuinis, los narcos mexicanos que se instalaron en Argentina</b></p>

Fuente: Elaboración propia

Los titulares que observamos en la figura 1 expresan formas arquetípicas de presentar las noticias policiales. El narcotráfico, uno de los tópicos de mayor relevancia política y pública en América Latina, ha devenido el principal promotor de ese enemigo común que suele legitimar estados de excepción que justifican el accionar represivo del Estado (Boiteux, 2017; Sánchez Sandoval, 2013). Los delitos que involucran a personajes públicos —tal es el caso del diputado nacional de la provincia de La Rioja, Héctor Olivares, atacado mientras caminaba frente al Congreso de la Nación— se caracterizan por ser narrados de manera casi sincrónica. Ello se evidencia particularmente cuando se trata de casos conmocionantes. Finalmente, un aspecto central de la cobertura de la “inseguridad” durante la gestión Macri fue el hecho de dar una importancia desmesurada a eventos que sirvieran de escenario para que el propio gobierno impulsara e instalara un discurso securitario punitivo (Galar y Focás, 2019). Si, como sostienen Gayol y Kessler (2018), cada etapa de la vida democrática de nuestro país se relaciona con un tipo de víctima arquetípica, el gobierno de Macri logró instalar una agenda securitaria que instituyó al “vecino” como principal damnificado del flagelo de la “inseguridad” y un Estado punitivo cuya respuesta política jugó al borde de la ilegalidad.

En los policiales clásicos, las fuerzas de seguridad, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo acaparan más de la mitad de las menciones. También el entorno de las

víctimas —familiares, amigos, vecinos o testigos de los casos— suele aparecer al tope de la lista de fuentes. Si bien estos actores son informantes clave a la hora de reconstruir los hechos, sus testimonios no se inscriben en una trama argumentativa que pretenda ir más allá del dato íntimo y escabroso. Estas fuentes oficiales no solo tienen un alto grado de visibilidad sino que sus dichos son prácticamente incuestionables.

Los delitos de corrupción, por su parte, constituyen un problema público (Pereyra, 2014) en cuya construcción social y mediática convergen diferentes tipos de ilícitos, acaparando más de un cuarto de la agenda delictiva. Por su naturaleza, por las figuras que aparecen implicadas y por el tipo de tratamiento que reciben, no son tipificados como “delitos de inseguridad” sino como “escándalos políticos” (Thompson, 2012). Se trata de un caso particular de escándalo que se identifica por tres componentes: 1) la transgresión supone la ruptura necesaria de una o varias normas sociales; 2) la publicidad, alrededor de la cual los medios desempeñan un rol central al darlos a conocer y; 3) la controversia, que se estructura sobre la configuración de las identidades de un denunciante y un denunciado, lo cual moviliza aliados y detractores que se estabilizan a partir de expresiones públicas de repudio (Pereyra, 2012).

El término más asociado a la corrupción durante 2019 fue “kirchnerismo” o, simplemente, “K”. Este sustantivo cumple la función de adjetivación de los casos más resonantes, a tal punto que ambos términos aparecen como un par indisoluble. Los empresarios vinculados a los principales procesos judiciales en curso, por su parte, no suelen ser configurados como victimarios, con excepción de aquellos ligados a exfuncionarios de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015). Los llamados “empresarios K” suelen ser objeto de sentencias mediáticas en mayor medida que otros igualmente involucrados, quienes han admitido ser partícipes de sobornos entre 2003 y 2015, en sede judicial.

La mediatización de la corrupción como escándalo político se sostuvo gracias a la participación mancomunada de funcionarios del Poder Judicial, que iniciaron la mayor parte de las causas, de miembros del Poder Ejecutivo, cuyos pronunciamientos fueron esenciales para dar visibilidad y tono dramático a los casos, y de celebrities mediáticas, cuyo seguimiento y editorialización ayudaron a su instalación como problema público. Tan es así que, luego de los resultados de las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), que dieron la victoria al candidato opositor del Frente de Todos, Alberto Fernández, se renovaron las causas de corrupción en curso así como sus presuntos responsables y,

con ello, se alteraron los posicionamientos editoriales.

En definitiva, es posible marcar aquí dos grandes etapas. En el esplendor del gobierno de Cambiemos (2015-2019), los casos de corrupción que involucraron a miembros de las gestiones kirchneristas no solo desbordaron las coberturas mediáticas sino que muchas reivindicaciones y expresiones de disconformidad provenientes de ciudadanos o legisladores opositores —el aumento desmesurado de los servicios públicos o la reducción del gasto público en salud y educación, por poner solo dos casos— fueron justificados aludiendo a “sinceramientos” para transparentar ámbitos que habían sido administrados de manera “ineficiente y corrupta” (Aruguete y Calvo, 2018). En la segunda etapa, el “cambio de época” promovió la instalación de casos de supuesta corrupción asociados a Mauricio Macri y su entorno que, aunque menos visibles, también se incluyeron en las agendas informativas.

En estos casos, las fuentes estatales —en particular las del Poder Judicial— figuraron en un tercio de las notas. Dado el foco puesto en funcionarios de los gobiernos kirchneristas, no sorprende que las empresas y algunos de sus miembros fueran portavoces destacados de estos casos. En este entramado, el Poder Ejecutivo impulsó y sostuvo el tema en los medios de comunicación. También adquirieron una visibilidad significativa los dirigentes kirchneristas —acusados mediáticamente aunque sin condena firme— y los periodistas, informantes centrales de las noticias.

El crédito y descrédito de las fuentes en este tipo de noticias presenta un escenario maniqueo. Mientras el Poder Ejecutivo, el Judicial y los periodistas cuentan con el respaldo de los medios, los puntos de vista de exfuncionarios del kirchnerismo son explícitamente rechazados en la mayoría de las notas. Por su parte, las declaraciones de los empresarios —contraparte necesaria de cualquier esquema de corrupción— son presentadas de manera ambigua. En este punto coincidimos con Charron (1995) en su concepción de la influencia de los actores en la agenda de los asuntos públicos. Esto es, en la capacidad de condicionar, explícita o implícitamente, cierta definición de la situación delictual. Resulta insuficiente medir dicha incidencia si el análisis se limita a cuantificar la presencia y ausencia de las voces en la agenda mediática. Por ello, consideramos que es fundamental incorporar el concepto de *standing* de las fuentes (Ferree et al., 2002; Koziner, 2018) —definido como el crédito o descrédito que los medios de comunicación le otorgan a los puntos de vista expresados por las fuentes— para comprender su verdadera capacidad de incidir en el sentido de las coberturas.

FIGURA 2. TITULARES DE NOTICIAS DE CORRUPCIÓN

<p>LA NACIÓN   POLÍTICA   ELECCIONES 2019  <b>El patrimonio de Alberto Fernández, bajo la lupa: vive en un departamento de Pepe Albistur</b></p>	<p>Infobae  <b>Caso cuadernos: el Gobierno pidió las indagatorias de Cristina Kirchner, Paolo Rocca, Marcelo Mindlin y Angelo Calcaterra por lavado de dinero</b></p>
<p>La "Operación Puf"  <b>Revelan los audios de los presos y ex funcionarios K que buscan voltear la causa de los cuadernos</b></p>	<p>Decisión polémica  <b>Anulan un fallo por el soterramiento del tren Sarmiento y favorecen a ex funcionarios K</b></p>
<p>Infobae  <b>El empresario Daniel Vila denunció presiones del presidente Macri</b></p>	<p>LA NACIÓN   POLÍTICA  <b>Correo Argentino: ordenan la intervención y envían el concurso a la Corte Suprema</b></p>

Fuente: Elaboración propia

La violencia de género es el tercer tema en importancia en la agenda mediática. Más allá de los cambios en la denominación de este tipo de casos —dejaron de ser titulados como “crímenes pasionales” o “casos policiales”—, sus encuadres mediáticos se caracterizan aún hoy por la personalización en la atribución de responsabilidades, la descontextualización de dichas violencias como expresiones de una cultura inequitativa, y la revictimización de la víctima, expuesta en sus estados más íntimos. En definitiva, se mantiene y refuerza el discurso prototípico del policial clásico. Como expresan Gil y sus colegas, en la cobertura persisten componentes de morbo y narrativas sádicas, en particular en casos de violencia contra las mujeres y femicidios (Gil et al., 2019).

Las fuentes que más participan de las coberturas sobre violencia de género provienen del entorno de la víctima (casi un 50% de apariciones). La indagación periodística al testigo directo o entorno cercano logra incorporar datos escabrosos a la información. El foco puesto de manera insistente en el ámbito privado de la víctima desmerece los determinantes estructurales relacionados con la cultura heteropatriarcal, las diferencias de género y clase, y las violencias que se desprenden de estos factores. Como consecuencia, el Estado es desresponsabilizado por cuanto los acontecimientos quedan circunscriptos al ámbito doméstico. A tal punto es así que, en estos casos, el Poder Judicial y el Ejecutivo bajan significativamente sus niveles

de visibilidad, si se los compara con los otros delitos analizados aquí. Una singularidad de estas noticias es la aparición de periodistas y artistas como fuentes de información acreditadas. Se trata de integrantes de colectivos que han sido piezas centrales de la difusión de casos concretos y del seguimiento de la problemática en los medios de comunicación y en la agenda pública. Finalmente, la mirada de expertos con perspectiva de género es absolutamente invisibilizada.

FIGURA 3. TITULARES DE NOTICIAS SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO

<p>CRIMEN Y JUSTICIA  <b>Los diarios íntimos y la pelea para salir adelante de Victoria, la víctima de la violación en manada de Florencio Varela</b></p>	<p>LA NACIÓN   SEGURIDAD   HOY  <b>Violación en manada: una chica denunció que fue abusada por siete hombres en Luján</b></p>
<p>Infobae  <b>Femicidio en Misiones: hallaron degollada a una joven y vecinos filmaron a un hombre cuando salía del lugar del crimen</b></p>	
<p>En todo el país  <b>Femicidios sin pausa: ya son 200 las mujeres asesinadas en 2019</b></p>	

Fuente: Elaboración propia

La dicotomía mencionada más arriba, entre un “otro” peligroso y un “nosotros” merecedor de seguridad y resguardo de sus libertades individuales, es retomada en las noticias sobre protestas sociales, presentadas por los medios como una amenaza contra los derechos y la seguridad de quienes no forman parte del colectivo movilizado (Calzado, 2015).

**4. LECTURAS FINALES**

En vistas del dramatismo y el alto grado de imprevisibilidad, el delito y la violencia ocupan un espacio muy relevante en las coberturas de los principales portales online del país. En este estudio, los tópicos más salientes fueron los policiales, la corrupción, los delitos de género y, en menor medida, la protesta social criminalizada. En términos generales, todas las noticias analizadas mantienen la estructura dramática, compuesta por un protagonista y un antagonista que se configuran

como víctima y victimario. Esta construcción binomial se traslada al tratamiento de las fuentes de información, donde se evidencia el predominio de la palabra oficial, representada en los actores estatales —Poder Judicial, Poder Ejecutivo y fuerzas de seguridad—, tanto cuando aparecen presentes en la nota como cuando dan sentido al encuadre de la noticia desde una supuesta ausencia. Aun cuando las fuentes oficiales estatales ocupan más de la mitad de la cobertura analizada, cabe advertir algunas singularidades. El Poder Judicial, las fuerzas de seguridad y los miembros del Poder Ejecutivo dominan los acontecimientos de delito común. En cambio, en los delitos de género la voz del entorno de la víctima cobra una importancia creciente, vehiculizada en la presentación de micro-historias privadas que retratan los casos y aportan altas dosis de sensacionalismo.

En los delitos de corrupción y en la criminalización de la protesta social, la situación es diferente. En las primeras predominan las voces de los actores estatales, con una importante frecuencia de la palabra de los supuestos victimarios, que siempre aparece desacreditada. En las segundas, los integrantes de las organizaciones sociales y de los sindicatos son los más citados, aunque sean presentados como victimarios de delitos contra el patrimonio público y el derecho al tránsito. Por ello, consideramos clave incluir, tanto empírica como teóricamente, una reflexión crítica sobre las formas que toma la influencia de determinados actores, en su calidad de fuentes de información, en el sentido que toma la cobertura noticiosa. Las personas cercanas al entorno de las víctimas, por su parte, suelen ser consultadas en contextos de emoción violenta, en cuyas situaciones sus expresiones son congruentes con las visiones oficiales; sobre todo en lo que hace a las soluciones propuestas, en su mayoría de corte punitivista.

Las construcciones noticiosas sobre delito, inseguridad y violencia no son estables, en particular en la configuración de las víctimas y los victimarios. En los policiales y las noticias de inseguridad así como en los delitos de género, la responsabilidad recae en la intencionalidad de sujetos individuales narrados como hechos aislados, desacoplando las acciones relacionadas de los factores estructurales que le dan un sentido contextual. En las noticias sobre corrupción y criminalización de la protesta, en cambio, se construye un victimario colectivo y organizado, presentado cual si se tratara de una asociación ilícita o banda que arremete contra bienes públicos y derechos constitucionales de una víctima también colectiva aunque abstracta, construida a partir de colectivos de identificación tales como “la ciudadanía”, “los vecinos” o, simplemente, “la gente”. En ambos casos, la ausencia de voces de especialistas o de actores con perspectivas diversas que puedan anclar los problemas en contextos más amplios consolida un tipo de cobertura episódica, simplificada y maniquea.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aruguete, N., y Calvo, E. (2018). Time to #protest: Selective exposure, cascading activation, and framing in social media. *Journal of Communication*, 68(3), 480-502. DOI: <https://doi.org/10.1093/joc/jqy007>
- Bagdikian, B. H. (1985). The U. S. Media Supermarket or Assembly Line? *Journal of Communication*, 3(35), 97-109. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1985.tb02451.x>
- Baratta, A. (2004). *Criminología y sistema penal. Compilación in memoriam*. Euros Editores.
- Bennett, W. L., Lawrence, R. G., y Livingston, S. (Eds.) (2007). *When the Press Fails. Political Power and The News Media from Irak to Katrina*. The University of Chicago Press.
- Boiteux, L. (2017). Brasil: las cárceles de la droga y de la miseria. *Nueva Sociedad*, 268(marzo-abril), 14-22.
- Budd, R. W. (1964). U.S. News in the Press Down Under. *The Public Opinion Quarterly*, 28(1), 39-56.
- Calzado, M. (2015). *Inseguros. El rol de los medios y la respuesta política frente a la violencia de Blumberg a hoy*. Aguilar.
- Charron, J. (1995). Los medios y las fuentes. Los límites del modelo de agenda setting. En M. J. Gilles Gauthier (Ed.), *Comunicación y Política* (pp. 72-93). Gedisa.
- Ferree, M. M., Gamson, W. A., Gerhards, J., y Rucht, D. (2002). *Shaping Abortion Discourse. Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States*. Cambridge.
- Galar, S., y Focás, B. (2019). El regreso de las víctimas. Reconfiguraciones en el procesamiento público de la inseguridad en la actual coyuntura política nacional (2016-2017). *Austral Comunicación*, 8(1), 131-150. DOI: <https://doi.org/10.26422/268>
- Gayol, S., y Kessler, G. (2018). *Muertes que importan. Una mirada sociohistórica sobre los casos que marcaron la Argentina reciente*. Siglo XXI.
- Gil, A. S., Zunino, E., Marín, J., Hasan, V. F., Pizarro, T., Pessolano, D., Di Paolo, B., Ilardo, I. J., López, J., y Fiochetta, M. (2019). Medios, género y delito: tramas y sentidos sobre violencia contra las mujeres. *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia*, 14, 29-50. DOI: <https://doi.org/10.18002/cg.v0i14.5834>
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo XXI.

- Kessler, G., y Focas, B. (2014). ¿Responsables del temor? Medios y sentimiento de inseguridad en América Latina. *Nueva Sociedad*, 249, 137-148.
- Koziner, N. (2018). Standing de las fuentes periodísticas en la política de medios argentina (2009 y 2016). *Cuadernos.info*, 42, 141-158.
- Martini, S. (2017). Últimas noticias. Construyendo la actualidad en el siglo XXI. En S. Martini y M. Pereyra (Eds.), *La noticia hoy. Tensiones entre la política, el mercado y la tecnología* (pp. 1-28). Imago Mundi.
- Mitchelstein, E., y Boczkowski, P. J. (2017). Juventud, estatus y conexiones. Explicación del consumo incidental de noticias en redes sociales. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 24, 131. DOI: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2018.24.61647>
- Pereyra, S. (2012). La política de los escándalos de corrupción desde los años 90. *Desarrollo Económico*, 52(206), 255-284.
- Pereyra, S. (2014). La corrupción como crítica moral de la política. El vocabulario de la protesta social durante la década de los 90. *Papeles de Trabajo*, 8(13), 78-101.
- Raimondo Anselmino, N. R., Aruguete, N., y Arri, F. H. (2019). Apostillas en torno al discurso periodístico sobre delito e inseguridad: figuraciones de las víctimas y los victimarios en noticieros argentinos de televisión abierta. *Galáxia (São Paulo)*, 42, 23-39. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-25532019344052>
- Retegui, L. (2017). La construcción de la noticia desde el lugar del emisor. Una revisión del newsmaking. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 23, 103-121. DOI: <https://doi.org/10.22201/FCPYS.24484911E.2017.23.56354>
- Rodríguez Alzueta, E. (2014). *Temor y control: la gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. Futuro Anterior Ediciones.
- Rosenberg, L., Koziner, N., y Aruguete, N. (2020). El rol de las fuentes informativas en el encuadre del delito. Un estudio de los principales noticieros de Argentina. *18º Encuentro Nacional de Investigadores en Periodismo, Brasil*.
- Salaverría, R. (Ed.) (2016). *Ciberperiodismo en Iberoamérica*. Ariel. Disponible en: [http://www.fundaciontelefonica.com/artes\\_cultura/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/itempubli/479/](http://www.fundaciontelefonica.com/artes_cultura/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/itempubli/479/)
- Sánchez Sandoval, A. (2013). *Seguridad Nacional y Derechos Humanos*. Universidad Autónoma de México.
- Thompson, J. (2012). *El escándalo político*. Paidós.
- Zunino, E., y Grilli Fox, A. (2020). Medios digitales en la Argentina: posibilidades y límites en tensión. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 26(1), 401-413. DOI: <https://doi.org/10.5209/esmp.67320>

## CAPÍTULO 12

### GAFAS VIOLETAS PARA MIRAR LOS MEDIOS

Por Victoria Albornoz Saroff

#### 1. INTRODUCCIÓN

La perspectiva de género en la comunicación es parte de un enfoque mayor que pertenece al ámbito de los derechos humanos. Adoptar estos enfoques permite analizar los avances y desafíos para promover un sistema de medios con mejor calidad democrática. En lo específico, este encuadre busca dar lugar a la igualdad de oportunidades de las distintas representaciones sociales y con ello, la posibilidad de reflejar una sociedad en su diversidad mediante sus figuras de enunciación y los sentidos que producen. Este artículo analiza la política de medios en Argentina desde un enfoque de género durante el período comprendido entre diciembre del año 2015 y diciembre de 2019, un contexto donde confluye un proceso de avance de los feminismos con un cambio de paradigma en la administración pública. Al mismo tiempo, los feminismos cobran un nuevo impulso donde muchas experiencias de organizaciones de base resultaron significativas para introducir en agenda discusiones sobre los derechos de género, sumando su voz en la arena de lo público.

De manera específica, se busca dar cuenta el modo en que se comprometieron las garantías estatales que conciernen al abordaje de las violencias de género en las políticas de comunicación, particularmente su impacto en la regulación de contenidos y en el sector de las trabajadoras de prensa, limitando aún más su participación en la producción cultural. Para revisar esta etapa cercana de la historia se consideró la incorporación de lecturas que entrelazan leyes, normas culturales, decisiones políticas y relaciones económicas que verifican asimetrías atravesadas por el género. Desde esta perspectiva, el género estructura la división entre el trabajo productivo (asalariado) y el trabajo reproductivo (actividad no remunerada), confinado a las mujeres en la esfera doméstica y asignándoles la principal responsabilidad en las tareas de cuidado (Federici, 2018; Fraser, 2000; Rodríguez Enríquez, 2015). Esta distribución fundante de desigualdades (Barrancos, 2011) encuentra referencia en mecanismos que reproducen la subordinación cultural y económica en la sociedad, de modo que para combatir la injusticia de género hace falta cambiar tanto la economía política como la cultura

(Fraser, 2017). A su vez, se incorpora una lectura sobre el marco legislativo, contemplando normativas locales e internacionales tendientes a alcanzar mayores estándares en la implementación de la perspectiva de género en el sistema de medios de comunicación en Argentina, el cual establece su tratamiento tanto en los productos mediáticos como en las desigualdades sexo-genéricas respecto al acceso y participación de mujeres en el sistema de medios. Siguiendo estos principios, en primer lugar se realiza un desarrollo del marco normativo y se analizan las modificaciones introducidas durante la gestión cambiante. Luego se propone un recorrido a partir de las experiencias y el contexto personal de las trabajadoras de prensa y especialistas en género de diversas organizaciones de medios.

La metodología elaborada se nutre de la recopilación de distintas fuentes de información, incorporando informes técnicos de organismos oficiales y del tercer sector, entre ellos, organizaciones de profesionales, junto con artículos y notas periodísticas. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas<sup>104</sup> a trabajadoras de prensa. De manera complementaria se utilizaron técnicas de observación participante mediante la observación propiamente dicha y la entrevista, en el marco del encuentro de editoras de género<sup>105</sup> durante la celebración por los 25 años de creación de la Plataforma de Acción de Beijing.

## **2. MARCO NORMATIVO DE LA PERSPECTIVA DE GÉNEROS EN EL SISTEMA DE MEDIOS DE ARGENTINA Y SUS FORMAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN HASTA EL AÑO 2015**

En el año 1995, Argentina adopta la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, como parte de una agenda internacional para alcanzar garantías en relación a la igualdad de género. El documento reconoce como esfera de preocupación prioritaria la presencia de estereotipos sobre las mujeres, como también desigualdades de género en el acceso y participación en los sistemas de comunicación, especialmente en los medios de difusión<sup>106</sup>. Por su parte, en el país existen

---

**104.** Se preserva la identidad de las personas entrevistadas. Este trabajo se realizó durante enero de 2019 y en los meses de abril y septiembre de 2020.

**105.** Defensoría del Público (14 de septiembre de 2020). Editoras de género. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Z6lhki5FJdM>

**106.** La Declaración propone entre sus principales objetivos estratégicos: 1) Aumentar el acceso de la mujer y su participación en la expresión de sus ideas y la adopción de decisiones en los medios de difusión y por conducto de ellos, así como en las nuevas tecnologías de comunicación (p. 172). 2) Fomentar una imagen equilibrada y no estereotipada de la mujer en los medios de difusión (p.175).

normativas comprometidas con el derecho a la igualdad y medidas de acción positivas para la prevención y eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer derivados de la incorporación de tratados de derechos humanos al texto constitucional por aplicación del artículo 75, inciso 22 de la reforma del año 1994 de la Constitución Nacional. Una década después, como parte del Plan Nacional contra la Discriminación, en el año 2005 se creó el Observatorio de la Discriminación de Radio y Televisión con el objetivo de arbitrar los medios para ejercer un seguimiento y control estatal efectivos sobre formas y contenidos de los medios de comunicación estatales, privados, comunitarios e Internet que incluyan cualquier tipo de discriminación, prejuicio, burla, agresión y/o estigmatización. Siendo renovadora la implementación de estas políticas para la institucionalidad estatal, entre sus competencias el Observatorio contaba con un equipo que realizaba capacitaciones para el personal que trabajaba como autoridad de aplicación (Chaher y Pedraza, 2018). Su órgano vector fue el entonces Comité Federal de Radiodifusión, luego con la promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 pasó a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA). El Observatorio fue un organismo tripartito que contaba con la asistencia técnica del INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) y el entonces Consejo Nacional de Mujeres dependiente de Jefatura de Gabinete. Cabe señalar, además, que dicho Observatorio quedó bajo la autoridad de aplicación y asistencia de organismos que no tienen competencias regulatorias sobre Internet ni prensa gráfica.

En el camino hacia el avance de políticas de géneros en los medios resulta relevante hacer mención sobre dos leyes promulgadas en el año 2009: la Ley nacional de Protección Integral a las Mujeres N° 26.485 que precisa las distintas formas de violencia contra las mujeres, entre las cuales define los mecanismos de violencia simbólica<sup>107</sup> y mediática<sup>108</sup>, como también especifica qué significan

---

**107.** Violencia simbólica: la que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad (artículo 5, inciso 5. Ley de Protección Integral a las Mujeres N° 26.485, 2009).

**108.** Violencia mediática: aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres (artículo 6, inciso f. Ley de Protección Integral a las Mujeres N° 26.485, 2009).

las violencias en el ámbito laboral<sup>109</sup>. En tanto, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en su artículo 3, apartado A 2, consolida lo señalado por Naciones Unidas respecto a la igualdad de género y autonomía de la mujer. Al mismo tiempo, en su artículo 71 reafirma su vinculación con la Ley de Protección Integral a las Mujeres y en sus artículos 70 y el 81 inciso i) declama aspectos sobre la no discriminación basados en el sexo o género, tanto en la programación de los servicios audiovisuales como en la publicidad. Posteriormente, en el año 2012, con el fin de promover el derecho a la comunicación de las audiencias en los medios de comunicación audiovisual, se creó la Defensoría del Público, un organismo que recibe y canaliza las consultas, reclamos y denuncias de las audiencias desde una perspectiva de derechos humanos en sentido amplio, incluyendo la perspectiva de géneros y en línea con estándares internacionales.

GRÁFICO 1. MARCO NORMATIVO DE LA PERSPECTIVA DE GÉNEROS EN EL SISTEMA DE MEDIOS DE ARGENTINA Y SUS FORMAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN HASTA EL AÑO 2015

<b>1994</b>	Art. 75 de la Constitución Nacional
<b>1995</b>	Plataformas de Acción de Beijing
<b>2005</b>	Plan Nacional contra la Discriminación. Creación del Observatorio de la Discriminación de Radio y Televisión
<b>2009</b>	Ley N° 26.485. Ley N° 26.522 Creación del AFSCA
<b>2012</b>	Creación de la DPSCA

Fuente: elaboración propia.

De los organismos aludidos, el AFSCA es el único ente con poder sancionatorio habilitado para interceder en caso de incumplimientos a las leyes de Protección Integral hacia las Mujeres y de Servicios de Comunicación. Canaliza las de-

---

**109.** Violencia laboral contra las mujeres: aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo, exigiendo requisitos sobre estado civil, maternidad, edad, apariencia física o la realización de test de embarazo. Constituye también violencia contra las mujeres en el ámbito laboral quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función. Asimismo, incluye el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral (artículo 6, inciso c. Ley de Protección Integral a las Mujeres N° 26.485, 2009).

nuncias que ameritan sanciones y son recibidas por el INADI y/o la Defensoría del Público, como así también las realizadas por parte de personas humanas y jurídicas. Por su parte, los organismos INAM, INADI y la Defensoría del Público tienen diferentes competencias, pero todos ellos cumplen un papel fundamental en la prevención de las violencias simbólicas y mediáticas con sesgos de género. Estos organismos desarrollan estrategias para concientizar sobre las operaciones que reproducen tales violencias, intercediendo como mediadores, elaborando campañas, capacitaciones, recomendaciones y dictámenes, como así también la creación de monitoreos e informes técnicos. Tales iniciativas cumplen además una función pedagógica en la sociedad involucrando a empresas, periodistas, productores, instituciones educativas, organizaciones sociales e individuos en la construcción de debates y ejercicio de los derechos a la comunicación. El valor de estas instancias reside en la posibilidad de contar con una multiplicidad de ámbitos para abordar problemáticas vinculadas a la vulneración de derechos por razones de género en los medios y contrarrestar la naturalización de los mecanismos que reproducen desigualdades.

### **3. DICIEMBRE DE 2015 Y EL COMIENZO DE UN RETROCESO ESTRUCTURAL**

Apenas iniciada la nueva gestión de gobierno, la administración cambiemita en el ejercicio pleno de su poder implementó una serie de medidas que comprometió buena parte de la continuidad y el funcionamiento de los organismos anteriormente señalados. Entre sus primeras medidas, se establecieron la derogación parcial de la “ley de medios” y la creación del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) a través de una maniobra que limitaba las capacidades del estado, unificando el AFSCA junto con la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC).

Los mencionados equipos de capacitación e investigación especializados en géneros junto con el resto de las áreas del Observatorio de la Discriminación de Radio y Televisión que habían producido contenidos durante más de diez años (Chaher y Pedraza, 2018), dejaron de ejercer sus funciones en enero del año 2016. Posteriormente, en el año 2017 el organismo fue disuelto. Por su parte, la Defensoría del Público perteneciente al Poder Legislativo, tras cumplir el mandato su defensora quedó sin designación de titular. Con fines conservatorios y administrativos fue nombrada como autoridad operativa la entonces directora de Protección de Derechos y Asuntos Jurídicos del organismo hasta que por decisión de la Comisión

Bicameral, el organismo fue intervenido en el año 2018. El interventor asignado, Emilio Alonso, de profesión abogado, no contaba con experiencia alguna en lo que respecta al derecho a la comunicación.

En el año 2017 y con una imagen de gobierno en caída, trasciende el femicidio de Micaela García, una joven militante de 21 años, violada y asesinada por Sebastián Wagner, absuelto tras ser acusado de violaciones múltiples, a quien el juez Carlos Rossi de la provincia de Entre Ríos le había dado el beneficio de la libertad condicional. La conmoción social fue de tal magnitud que Germán Garavano, el entonces ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, pidió al juez su renuncia. Sin embargo, un sector importante de la sociedad, principalmente las organizaciones feministas, marcaban el femicidio como un problema estructural y la falta de perspectiva de género en la justicia. Esa discusión, enlazada en la praxis política feminista y debates históricos, trascendió el orden de lo social y promovió las condiciones para la sanción de la Ley N° 27.499 de Capacitación Obligatoria en Género para todas las Personas que integran los Tres Poderes del Estado, conocida como “ley Micaela”, en honor a la joven. A finales de ese año, el entonces Consejo Nacional de Mujeres adquiere un mayor estatus y pasa a ser un instituto nacional bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social como organismo descentralizado. Si bien esta decisión fue difundida por el oficialismo como un avance de la política de géneros en la administración pública, las escasas partidas presupuestarias<sup>110</sup> asignadas a lo largo de la gestión macrista no acompañaron dicha jerarquización.

GRÁFICO 2. TRANSFORMACIONES POLÍTICAS Y DEBATES A PARTIR DE DICIEMBRE DE 2015

<b>2015</b>	Unifica AFSCA y AFTIC en ENACOM
<b>2017</b>	Creación del INAM. Disolución del Observatorio de la Discriminación de Radio y Televisión
<b>2018</b>	Debate por el proyecto IVE
<b>2019</b>	Sanción de la Ley Micaela

Fuente: elaboración propia.

**110.** Para más información, consultar análisis presupuestarios elaborados por ELA: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&aplicacion=APP187&cnl=37&opc=50&codcontenido=3259&plcontempl=12>

En lo que respecta a los años venideros, gracias a los esfuerzos de trabajadoras del Observatorio de la Discriminación de Radio y Televisión, quienes amparadas en la Ley de Protección Integral a las Mujeres, logran impulsar desde el Instituto Nacional de Mujeres la creación del Observatorio de Violencia Simbólica y Mediática. Sin embargo, su estructura contaba con escasa capacidad operativa y no alcanzó a formalizarse en lo que duró este período de gobierno. Pese a ello, desde esa precaria estructura, consiguieron dar respuestas ante reclamos. También realizaron una investigación inédita sobre la representación de las maternidades en la prensa gráfica y crearon un monitoreo de noticias que incluye la variable de género, en articulación con la Defensoría del Público.

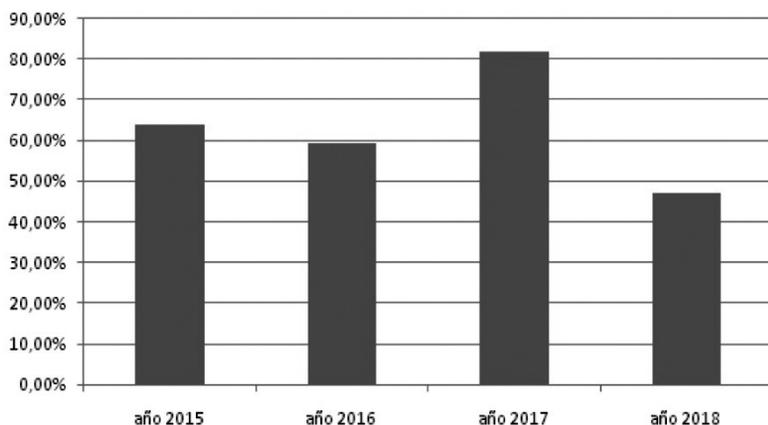
#### **4. LA REPRESENTACIÓN DE LOS GÉNEROS EN EL TRATAMIENTO MEDIÁTICO Y EN LAS ORGANIZACIONES DE MEDIOS**

Siguiendo los estándares internacionales, los mencionados monitoreos<sup>111</sup> elaborados desde la Defensoría del Público dan cuenta sobre el criterio minoritario que ocupan los temas de géneros en la producción de noticias, tanto en la cantidad como en el tiempo de duración de las mismas. Este organismo, que cuenta con competencias para recibir denuncias frente al incumplimiento de los derechos de las audiencias, señala en sus informes periódicos que el tratamiento inadecuado en relación a los géneros constituye el mayor caudal de las denuncias realizadas por las audiencias y que, a su vez, forma parte de los temas de mayor impacto social. Estos informes analizan el tratamiento mediático del tópico géneros en su contexto, incluyendo la manera en que se encuadran las noticias como así también tiempo y cantidad de noticias. Hasta el año 2017, las noticias vinculadas a los géneros se presentan encuadradas como policiales e inseguridad. Se observa que prima una perspectiva que escenifica los femicidios en vez de promover una agenda noticiosa que resulte preventiva y mediáticamente responsable con la reproducción de las violencias contra la mujer (DPSCA, 2018).

---

**111.** El tratamiento en estos informes consiste en una contabilización (cantidad de noticias y el tiempo asignado); la clasificación de noticias por temas tratados incluye la tematización en el encuadre de la noticia, es decir, el contexto en el cual se presentan los temas vinculados a géneros. El recorte de esta investigación abarca noticieros de televisión abierta emitidos por canales de la CABA pero dirigidos hacia todo el país. Integran el grupo de medios: América, Canal 9, Canal 13, Telefe y la TV Pública, donde se analizaron cantidad de noticias, la duración de las mismas y la utilización de fuentes.

GRÁFICO 3. ABORDAJE DE TEMAS DE GÉNEROS ENCUADRADOS COMO NOTICIAS POLICIALES



Fuente: Elaboración propia

En el año 2015, la relación en el abordaje de temas de géneros encuadrados como noticias policiales se expresó en un 63,9%, en el año 2016 descendió a un 59,1% y en 2017 se incrementó hasta alcanzar el 81,8%. En cambio, en el año 2018 esa relación disminuyó considerablemente a un 47%, un año en el cual la presentación de noticias donde prevalecen temas de géneros comenzaron a diversificarse hacia otros encuadres, tales como protesta social y política. Un proceso relacionado al avance de las luchas feministas y su incidencia en el espacio público desde una acción política que supo interpelar a una nueva mayoría con estrategias convocantes, icónicas, de alto impacto comunicacional. Desde el grito del Ni Una Menos inaugurado el 3 de junio de 2015, seguido por los paros de mujeres nacionales (2016) e internacionales (2017) y sus reconfiguraciones, como así también la creciente masividad que durante estos años cobraron las manifestaciones por la legalización del aborto.

Entre los numerosos temas clasificados en los monitoreos publicados por la Defensoría del Público, se destacan además dos ejemplos que grafican la reproducción de estereotipos a partir del análisis de la segmentación sexo-genérica de columnistas que desarrollan los tópicos deportes y espectáculos. El promedio de participación de columnistas, su desagregado por sexo y tema presentado, iden-

tifica una relación estratificada donde las mujeres se agrupan alrededor de un 50% más que los varones en el tópico espectáculos: un tratamiento de temas que suelen ser banalizados, donde lo que se expresa en esta distribución es que las mujeres participan como palabra autorizada para hablar de temas vinculados al mundo de la farándula y el entretenimiento. Mientras que el tópico deportes, principalmente dedicado al fútbol, presenta un paralelismo análogo entre el mundo futbolístico y la producción de contenidos. La relación de participación entre varones y mujeres como columnistas de deporte a lo largo de los años ha sido extremadamente desigual y los índices de máxima para las mujeres promedian un escaso 7%, mientras que la participación de varones columnistas es casi totalitaria, promediando el 93%. Las organizaciones de medios, como productoras de contenidos que impactan en la agenda pública, tienen un rol importante en la arena democrática. A su vez, el ejercer el derecho a la comunicación también involucra la participación ciudadana y como parte de ella, al sector de trabajadores de prensa que se involucran en la defensa colectiva de sus derechos. Durante la etapa en cuestión, la política de gobierno tuvo su correlato en el desencadenamiento de procesos de conflictividad laboral y conmoción económica (Basualdo, 2020; Balza et al., 2019) que repercutieron de manera negativa en el sector de trabajadores de medios. Entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019 las organizaciones sindicales del sector de prensa registraron un total de 4500 pérdidas de puestos de trabajo a nivel nacional. En este contexto, la disputa capital-trabajo desde la perspectiva del derecho al trabajo cobra una nueva amalgama con referencialidad en las luchas feministas. Según los testimonios de las representantes sindicales entrevistadas, los despidos funcionaron como un acto de disciplinamiento a las luchas por la igualdad de géneros en el ámbito del trabajo pese a las medidas de fuerza gremiales. Uno de los casos que retrata esa denuncia se refleja en mecanismos de hostigamiento y persecución sindical a la única delegada mujer que trabajaba de manera tercerizada en una radio y solo contaba con fueros en el diario principal de un grupo de medios.

En el caso de Télam, la Agencia Nacional de Noticias, durante el año 2018, bajo la conducción de Hernán Lombardi (titular del Sistema de Medios Públicos) y propiciado por la presidencia de Rodolfo Pousá, fueron vulneradas las principales capacidades de la agencia. Entre estas acciones, es de interés señalar las modificaciones edilicias en instalaciones de uso compartido, que como consecuencia eliminaron lactarios. La reducción o supresión de espacios para la extracción y conservación de la leche materna implica un retroceso de conquistas colectivas en pos de la igualdad de géneros. Además, impacta en la calidad y

cantidad de alimento que reciben las infancias. Por su parte, las cesantías a profesionales formadas con perspectiva de género, algunas con más de veinte años de antigüedad en el tema, favorecieron la desarticulación de las áreas de género dentro de las redacciones. Un ejemplo de ello también tiene como protagonista a la agencia nacional Télam, donde despidieron a la primera periodista en hablar de femicidios y travesticidios de la sección de policiales, la única periodista de la sección de deportes; la única profesional dedicada a los derechos humanos, dos especialistas en género del área audiovisual, y una mujer trans perteneciente al área de archivo, quien se encontraba en proceso de transición de género, bajo tratamiento hormonal. En el caso de las personas LGBTQI+, los resortes de las violencias se superponen. La vulneración del derecho al trabajo amenazaba la posibilidad de continuar con el tratamiento, por no poder mantener la cuota del servicio de salud. Esta trabajadora comentó que el apoyo de su comunidad de trabajo, sobre todo el de sus compañeras, fue fundamental para afrontar implicancias tan complejas. Finalmente, la mediación colectiva consigue revertir la situación y en el ocaso de la gestión cambiemita, por orden de la Sala I de la Cámara del Trabajo, el conjunto de trabajadores de Télam recuperó su derecho al trabajo.

Sobre el final del año 2019 emerge en nuestro país la figura de editora de género<sup>112</sup>, una función que principalmente se ocupa de impulsar este enfoque dentro de las redacciones. Entre el año 2018 y mediados de 2019 se crea este rol en el diario Perfil, Clarín, y luego en Infobae y en el diario Río Negro. Lo propio sucede en algunos medios universitarios como la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Nacional de Cuyo. En el marco de los 25 años de la celebración de la Plataforma de Beijing, durante septiembre del año 2020, la Defensoría del Público realizó un encuentro con editoras de género. A partir de sus intervenciones, se observó que para ellas este rol representa una ampliación del concepto de ciudadanía y que entienden su función desde la responsabilidad de representar y construir representación. También expresaron que existen resistencias y temores ante la inclusión de la editora de género en algunos miembros de sus comunidades de trabajo, principalmente por quienes concentran formas de poder. La principal reacción que identifican de manera consensuada es la construcción de diferentes mecanismos de deslegitimación sobre la figura de la editora de género. Entre estos, la asociación con roles de censura y autoritarismo. Incluso calificativos denigrantes, prejuicios

---

**112.** Este acontecimiento ya se venía dando en medios privados y públicos de otros países, como en el caso de Estados Unidos (en el año 2017 nombran a Jessica Bennett por el New York Times) y España (en 2018 nombran a Pilar Álvarez en El País, Ana Requena en El Diario.es y a las periodistas Alicia Montano y Paloma Zamorano en el sistema de Radio y Televisión Pública).

lesbo-odiantes y misóginos. Al respecto, una de las editoras expuso su reflexión: “La irrupción de la perspectiva de género en los medios se trata de una disputa por espacios de poder y frente a eso, un rechazo ideológico” (Gabriela Weller, ¿Cómo transformamos los medios desde adentro? El avance de la perspectiva de género en Argentina, DPSCA, 2020<sup>113</sup>).

En relación a la integración de esta nueva función con el resto de las redacciones, una de las editoras explicó que se trata de un lugar en construcción, donde la transversalización del enfoque de género no está contemplada en los procesos de trabajo, y en el caso de colegas que se involucran con esta labor, lo hacen como una actividad por fuera de sus funciones contractuales y sin reconocimiento salarial.

Finalmente, para completar el análisis de este capítulo con datos cuantitativos, se introduce como referencia una encuesta nacional realizada por FOPEA en el año 2018 sobre percepciones y condiciones laborales de periodistas mujeres. El documento señala que el 78% de las trabajadoras perciben un atraso por parte de las organizaciones de medios respecto a la incorporación de la agenda de géneros. En cuanto a condiciones laborales, se indica altos niveles de desocupación que alcanzan el 14%. Del grupo de las periodistas sin trabajo, un 68% son menores de 26 años, lo cual indica un nivel de desempleo feminizado y juvenil en el sector, mucho mayor al promedio de la población asalariada, que según el INDEC durante el mismo período fue del 9,1%. De las trabajadoras en actividad, el 68% tiene más de un empleo y un 14% de ellas están encuadradas en el informe como trabajadoras freelance. Este tipo de modalidades entran en tensión a la hora de regular la relación de trabajo entre periodistas y organizaciones de medios, ya que se formalizan mediante contratos que implican un esquema de externalización productiva y flexibilización donde la relación se plantea desde lo comercial en lugar de lo laboral (Poblete, 2013). Frente a la falta de fuentes de trabajo y sin mayor alternativa, el 17% de las periodistas encuestadas montaron su propia estructura en un contexto donde nueve de cada diez emprendimientos no sobrevivían a su primer año de vida (Di Pase, 2019). Dentro del grupo denominado como “emprendedoras de medios” predominan mujeres de entre 36 y 45 años de edad, en su mayoría abocadas a la creación de medios digitales. Desarrollar una estructura incorporando tecnologías a un costo relativamente económico podría representar nuevas posibilidades, sumar voces a la enunciación pública, construir audiencias de nicho y contribuir a saltar barreras de entrada al mercado laboral. No obstante, la incorporación al

---

113. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=Z6lhki5FJdM>

trabajo de manera autónoma no garantiza derechos laborales. Muy por lo contrario, a partir de estos cambios se amplifican procesos de desvalorización del trabajo remunerado y una superposición con las actividades reproductivas que en muchos casos confluyen dentro de un mismo establecimiento: el hogar. De este modo, la actividad laboral que otrora funcionaba como garante de derechos sociales recae de manera individual en cada trabajadora. Se desdibuja así lo que en términos clásicos representan las relaciones sociales del trabajo, y la conjunción de estos factores impactan con un diferencial sobre mujeres y diversidades sexo-genéricas.

Las desigualdades de género en el mundo del trabajo se manifiestan mediante la presencia de obstáculos que inciden en el acceso, permanencia y promoción laboral de las mujeres. Según las trabajadoras encuestadas por FOPEA, el 51% de ellas tiene temor a perder su trabajo y 70% de las redacciones nacionales no cuenta con un ámbito donde tramitar las violencias. La falta de herramientas para detectar las violencias contribuye a la subordinación por motivos de género. Entre las distintas formas de abuso de poder identificadas en la encuesta, se observan formas de violencia económica, donde un 77% de las trabajadoras manifiesta percibir remuneraciones menores a sus colegas varones por la realización de la misma tarea, y formas de violencia directa, expresada en un 24% casos de acoso sexual. La reproducción de estereotipos de género en los ámbitos laborales asigna a las mujeres lugares menos estratégicos y peor remunerados, concentra a un 62% de ellas en las redacciones y solo el 1% en cargos gerenciales. La falta de perspectiva de género en el ámbito laboral crea las condiciones para que el 58% de ellas perciba como principal dificultad la imposibilidad de combinar la vida familiar con su desarrollo profesional.

## **5. LECTURAS FINALES**

En este capítulo el desarrollo del análisis de las políticas de género en el sistema de medios no se escindió del contexto social y de sus sectores de trabajo. Este recorrido expuso las distintas dimensiones estructurales que exceden el período de gobierno en cuestión y cuantifican desigualdades de género presentes en todos los órdenes sociales y, de manera específica, en la producción de contenidos y el modo en que se organizan las empresas de medios. Dichos aspectos se entrelazaron con dimensiones del orden de lo coyuntural, en un escenario de permanente novedad política y social. Por un lado, el tratamiento de noticias vinculadas a los géneros sufrió modificaciones y ganó terreno en

el encuadre “política” en consonancia con un período de fuerte movilización social y avance en la arena pública de las agendas feministas. Sin embargo, todavía persiste de manera preponderante el tratamiento de temas de géneros desde el encuadre “policiales” en la cobertura de femicidios y otros crímenes motivados por razones de género. Estas asimetrías también se ven reflejadas en la distribución de roles profesionales, tanto en la palabra autorizada sobre determinados temas, como en las funciones que hacen a la labor periodística. La posición parcializada de las mujeres en las organizaciones de medios mantiene una correlación estrecha con la producción de contenidos.

Durante la gestión cambiemita, la desjerarquización institucional y presupuestaria de los organismos que desarrollaban de manera articulada políticas de comunicación con perspectiva de género que tuvo como consecuencia la eliminación del Observatorio de la Discriminación de Radio y Televisión, impactaron visiblemente sobre avances que se venían consolidando. Entre ellos, la interrupción abrupta de las mediaciones que los organismos públicos llevaban adelante con las organizaciones de medios. Del mismo modo, estas medidas también afectaron la producción de información específica sobre la violencia de género en los medios de comunicación. Con ello, se restringe la posibilidad de contar con datos disponibles que constituyen instrumentos necesarios para contribuir con la toma de decisiones y el desarrollo de estrategias para todas las partes interesadas comprendidas en las esferas tanto públicas como privadas, incluyendo las organizaciones de trabajadores, sociedad civil y la comunidad científica abocada a investigar estos temas.

Es importante señalar que durante estos años el debate por la legalización del aborto, que ofició como catalizador de buena parte de las demandas por los derechos de género, obtuvo tratamiento legislativo al momento de presentarse como proyecto en el año 2018 y el Ejecutivo no obtuvo el debate. Sin embargo, pese a que el oficialismo se autoproclamaba como artífice de que el país “había vuelto al mundo”, las medidas de gobierno que repasamos en este capítulo exponen todo lo contrario. Los esfuerzos concertados entre las diversas partes involucradas que han hecho un imperativo mundial de la demanda por alcanzar la igualdad de género en los medios de comunicación y erradicar las violencias por razones de género en la sociedad, no encontraron asidero en la agenda de gobierno local. Las políticas nacionales implementadas en este período se alejaron de los compromisos asumidos con los organismos internacionales y con su propia ciudadanía para promover derechos de género en el sistema de medios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aquino, M., Santoro, E., y Tapia Garzón, L. (2019). Las compañeras de Télam me ayudaron a visibilizar quien soy. Entrevista. *Citrica*. Disponible en: <https://revista-citrica.com/las-companeras-de-telam-me-ayudaron-a-visibilizar-quien-soy.html>
- Asta, U., Coluccio, R., Monjaime, M., Pelazas, M., y Stevens, Ch. (2020). El desguace de las políticas de comunicación y géneros en la era macrista. Agencia Paco Urondo. Disponible en: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/relampagos/el-desguace-de-las-politicas-de-comunicacion-y-generos-en-la-era-macrista>
- Balza, S., Lozano, C., y Rameri, A. (2019). Los cambios en la composición de la informalidad laboral durante “la década agotada” (2008-2018). Informe. Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas. Disponible en: <https://ipypp.org.ar/descargas/2019/Cambios%20en%20la%20informalidad%20laboral.pdf>
- Barrancos, D. (2011). Género y ciudadanía en Argentina. Disponible en: [http://www.lai.su.se/polopoly\\_fs/1.249342.1443101722!/menu/standard/file/O6-Barrancos.pdf](http://www.lai.su.se/polopoly_fs/1.249342.1443101722!/menu/standard/file/O6-Barrancos.pdf)
- Basualdo, E. (2020). *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina, desde Martínez de Hoz hasta Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Becerra, M., y Mastrini, G. (2018). Más dueños que nunca. Ensayo. *Revista Anfibia*. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/ensayo/mas-duenos-nunca/>
- Radialistas feministas en rosario (17 de octubre de 2019). Radio UNR. Disponible en: <https://radio.unr.edu.ar/nota/5283/radialistas-feministas-en-rosario>
- Butler, J., y Fraser, N. (2017). ¿Reconocimiento o redistribución? Un debate entre marxismo y feminismo (M. Malo de Molina Bodelón y C. Vega Solís, Trad.). *Traficantes de Sueños y New Left Review*.
- Chaher, S., y Pedraza, V. (2016). *Violencia de género y políticas públicas de comunicación*. Buenos Aires: Fundeps.
- Chaher, S., y Pedraza, V. (2018) *Violencia de género y políticas públicas de comunicación: avances y retrocesos hasta 2017*. Buenos Aires: Fundeps.
- Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (2018). *Cinco años de Monitoreo de Noticias 2013-2017*. Disponible en: <https://defensadelpublico.gob.ar/analisis-de-cinco-anos-de-monitoreos-de-programas-noticiosos-de-canales-de-caba/>
- Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (2019). *Monitoreo de Noticieros Televisivos de Canales de Aire de la Ciudad de Buenos Aires*. Febrero, abril, junio, agosto, octubre, diciembre de 2018. Disponible en: <https://defensadelpublico.gob.ar/>

wp-content/uploads/2019/05/Informe-Global-Cuanti-Cuali-2018-Final.pdf

- Di Pase, D. (2 de diciembre de 2019). ¿De dónde parten las pymes con el gobierno de Alberto? Disponible en: <https://www.ambito.com/opiniones/pymes/de-donde-parten-las-el-gobierno-alberto-n5068795>
- Federici, S. (2018). El patriarcado del Salario. Críticas feministas al marxismo. Madrid: Traficantes de Sueños
- FOPEA (2018). Mujeres periodistas en la Argentina. Informe. Disponible en: <https://www.fopea.org/mujeresperiodistas/>
- Gago, V. (2018). Lo común en disputa. Clase 1, cátedra libre. Rosario. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=VwQDtD6JvNI>
- Nuevo fallo a favor de los trabajadores de Télam: Todos adentro (18 de octubre de 2018). El Teclado. Disponible en: [https://elteclado.com.ar/nota/4003/nuevo\\_fallo\\_a\\_favor\\_de\\_los\\_trabajadores\\_de\\_telam\\_todos\\_adentro/](https://elteclado.com.ar/nota/4003/nuevo_fallo_a_favor_de_los_trabajadores_de_telam_todos_adentro/)
- Pedraza, V. (2017). Presentación de informe sobre violencia mediática hacia las mujeres ante la CSW. Disponible en: <https://www.fundeps.org/presentacion-de-informe-sobre-violencia-mediatica-hacia-las-mujeres-ante-la-csw/>
- UNESCO (2014). Indicadores de género para medios de comunicación. Marco de indicadores para evaluar la sensibilidad en materia de género en las operaciones y contenidos mediáticos. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/imagenes/0023/002310/231069s.pdf>
- Zallo, R. (1988). Economía de la comunicación y la cultura. Madrid: Akal

## 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.

Corrección:

**Sebastián Spano**

Diseño Gráfico:

**Sofía Calderone**

Maquetación:

**Gisela Fridman**

Diseño de tapa e impresión:

**Cooperativa El Zócalo**

La llegada al gobierno de Mauricio Macri estuvo vinculada a la palabra “cambio”. En este libro –escrito de forma colectiva por los integrantes del Programa ICEP (UNQ) y editado junto a SiPreBA– procuramos analizarlo en un área delimitada: las actividades de comunicación masiva, en particular los medios de comunicación, con especial atención a las políticas de comunicación y su desarrollo económico.

Estas páginas advierten la transformación rotunda en relación a la regulación de la comunicación que produjo el gobierno de Macri. También, que su gobierno tuvo una intensa actividad al comienzo, con efectividad para alterar el orden kirchnerista y 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.

**SiPreBA**  
Sistemas de Información y Procesos de Negocios

**ICEP**  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN COMUNICACIÓN Y POLÍTICA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMS

