

# Un modelo cada vez más excluyente. Las políticas de comunicación audiovisual de los dos primeros años del gobierno de Cambiemos

María Soledad Segura<sup>1</sup>

## Resumen

Se analizan los rasgos principales de las medidas tomadas en el sector de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones en los dos primeros años de gobierno de Cambiemos: las que afectan a medios comerciales, estatales, comunitarios y de pueblos originarios; la asignación de publicidad oficial; los trabajadores de prensa; y el acceso a la información pública. La relevancia de discutir las políticas de comunicación radica en que implica, en definitiva, debatir las posibilidades de participar de la lucha política por la definición de la sociedad en la que queremos vivir. Sostenemos dos argumentos: (1) La tendencia predominante de la política de comunicación es similar a las de las políticas generales que definen un modelo de país, de democracia y de desarrollo: tienden a favorecer a los operadores con mayor poderío de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones. (2) El contenido de las políticas de comunicación es definido en gran medida por la forma en que fue elaborada y los actores sociales que participaron: se hacen por decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, sin participación ciudadana sustancial y vinculante, y con lobby de las grandes empresas del sector.

Palabras clave: Políticas de comunicación, Derecho a la comunicación, Gobierno de Cambiemos

En estas páginas, analizaré los rasgos principales de las medidas tomadas en el sector de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones en los dos primeros años de gobierno de Cambiemos. Antes de comenzar, quiero recordar por qué es importante discutir las políticas de comunicación, esto es: disputar las reglas de juego de la comunicación pública. Su relevancia radica en que lo que estamos debatiendo, en definitiva, son las posibilidades de participar de la lucha política por la definición de la sociedad en la que queremos vivir. Si no es posible asumir la voz pública, contar con información sobre la cosa pública, no es posible defender nuestros derechos vulnerados ni exigir nuevos derechos o la ampliación de los existentes. Esta disputa no

---

<sup>1</sup> CONICET / FCS y FCC-UNC

es sólo discursiva, sino fundamentalmente, material. Por eso, las políticas de comunicación condicionan de manera fundamental las posibilidades de ejercicio y goce no sólo del derecho a comunicar, sino también de todos los demás derechos.

No fue casual entonces que la primera medida del Poder Ejecutivo Nacional luego de asumir el 10 de diciembre de 2015 y de emitir el decreto de conformación de sus ministerios, haya sido modificar sustancialmente las leyes que regulan la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones. Demostró así tempranamente la relevancia y prioridad que las políticas de comunicación tendrían en el proyecto político de este gobierno, y que su orientación sería contraria a la del gobierno anterior.

La tendencia predominante de la política de comunicación es similar a las de las políticas generales que definen un modelo de país, de democracia y de desarrollo. En esta gestión de gobierno, así como la orientación de las políticas generales se respalda en los principales actores económicos de cada sector, las de comunicación no son pro-mercado ni pro-competencia siquiera, sino que también tienden a favorecer a los operadores con mayor poderío de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones. Esto va en detrimento de otras empresas del sector, sobre todo de las pequeñas y medianas, medios sin fines de lucro, estatales, de pueblos originarios, productores y trabajadores de la comunicación, públicos, provincias y localidades más pequeñas. Es decir: hacia un modelo cada vez más excluyente en políticas de comunicación. Esto queda demostrado al enumerar las principales medidas tomadas hasta el momento.

Este gobierno ha marcado un hito en la concentración de mercados de la información y la comunicación en Argentina y América Latina al permitir la fusión de Clarín y Telecom. La autoridad regulatoria, el Ente Nacional de Comunicaciones, avaló la fusión Telecom Cablevisión, aún antes de la presentación del dictamen de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. Casi el 60 por ciento de la conectividad de banda ancha del país quedará en manos de una misma empresa, al menos 130 localidades quedarán sujetas a la oferta de un único prestador. En Córdoba tendremos prácticamente un sólo operador de televisión paga y en Ciudad de Buenos Aires también. Estimulan el crecimiento de grandes conglomerados audiovisuales y de telecomunicaciones, permitieron mayores niveles de concentración de la propiedad de los medios audiovisuales, eliminaron los límites de concentración en las empresas de telecomunicaciones, posibilitaron el cruce entre grupos audiovisuales y de telecomunicaciones, desregularon la televisión por cable, renovaron las licencias para todos los operadores, renovaron la condonación de deudas y multas a cambio de

publicidad oficial.

Estas medidas tienen graves consecuencias. El agravamiento de la crisis de los medios, la inestabilidad del sistema mediático, y los cierres de medios no sólo de línea editorial opositora al gobierno, sino también de los grupos más afines. Así, no sólo La implosión del Grupo Szpolski a comienzos de 2016, la inestabilidad del Grupo Octubre, editor de Página/12 y dueño de AM750, y la resonada quiebra de Indalo con la intrincada transferencia a OP Investments; sino también el cierre del diario La Razón del Grupo Clarín, y la Agencia DyN de Clarín y La Nación, la discontinuación de seis revistas de Editorial Atlántida, la quiebra de Radio Rivadavia, entre otras. En Córdoba, cerraron La Mañana de Córdoba, y también la edición impresa de Día a Día. Hay una crisis global del mercado de medios, pero en Argentina no se establecen políticas públicas para mitigar el impacto de la crisis, sino que, por el contrario, se la agrava al favorecer al más fuerte en detrimento de los demás. Políticas públicas que favorecen a las empresas a cambio de favores para el gobierno, la intensificación de concentración de mercado, y la internacionalización y cierre de medios, no empezaron en el gobierno conducido por Mauricio Macri ni es sólo argentina, pero esta gestión marcó un record histórico.

Aunque no modificaron la mayoría de los artículos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual referidos a medios comunitarios y de pueblos originarios, aplican las políticas de legalización y fomento a cuentagotas, demoradas y con partidas sub-ejecutadas, por lo que están incumpliendo la ley. Además procuran instalar la sospecha económica y política sobre estos medios, como lo sugieren en el informe El estado del Estado, al hacer auditoría de los Fondos de Fomento Concursable para Medios Audiovisuales (FOMECA), en el informe del Ministerio de Seguridad titulado “RAM” que menciona entre sus acusaciones a radio Zumba La Turba de la Red Nacional de Medios Alternativos de Córdoba, y en declaraciones públicas de sus funcionarios/as. También realizaron intimaciones, allanamientos y decomisos a emisoras en situación de ilegalidad o precariedad legal.

A los medios estatales se les volvió a otorgar un papel secundario. De este modo, le quitan un competidor a los medios privados. Redujeron el personal con despidos y retiros voluntarios, especialmente en la producción de contenidos. Cerraron el noticiero de la TV pública los fines de semana. En el segmento periodístico-político de canal 7, incorporaron un programa con periodistas e invitados no oficialistas como muestra de pluralidad, pero esto no se extendió al resto de la programación. Se centralizó la producción y mantienen una fachada de federalismo con conductores/as porteños/as que visitan las provincias. De este modo, perdieron audiencia, especialmente

después de ceder la exclusividad de la transmisión de los partidos más importantes de Fútbol para Todos a los tres principales canales porteños de TV abierta. Además, Argentina salió de Telesur y lo bajó de la grilla de televisión digital y de cable. Y Odeon, la Netflix argentina, que contenía 2100 horas de programación audiovisual de acceso libre y gratuito, ahora fue reemplazada por Cine.ar que cobra los estrenos.

En la asignación de publicidad oficial se mantiene la lógica de asignación “amigo-enemigo” aunque con cambios en los destinatarios. Clarín fue el grupo más beneficiado durante toda la gestión de Cambiemos. Regularon la publicidad oficial del Poder Ejecutivo Nacional pero con criterios de mercado. Además, esos criterios que la propia gestión estableció, tampoco se respetan. En el Congreso, un proyecto de ley para regular la publicidad oficial de todos los poderes del Estado nacional que tiene media sanción no establece criterios de pluralidad ni de federalismo.

Este escenario es sumamente adverso para los trabajadores de prensa. Los cierres y la inestabilidad de los medios privados y los despidos y retiros voluntarios en los medios estatales, así como la precarización generalizada, producen un fuerte disciplinamiento laboral. A esto se suman los intentos de penalizar la expresión (que no prosperaron por la rápida reacción de las organizaciones) como los protocolos del Ministerio de Seguridad que pretendieron restringir la expresión. Esto se agrava con la represión indiscriminada con gases y balas de goma a cronistas y reporteros gráficos en diversas movilizaciones, particularmente el 18 de diciembre de 2016 en Buenos Aires que culminó con 36 trabajadores de prensa heridos y 4 detenidos con inicio de causas judiciales, y al día siguiente el encarcelamiento de un comunicador durante la represión a los trabajadores de ingenio La Esperanza en Jujuy.

En tanto, sancionaron la ley de acceso a la información pública de los tres poderes del Estado en 2016 aunque entró en vigencia recién a fines de septiembre de 2017. Si bien implica un avance enorme, no define un organismo de control autónomo sino dependiente del gobierno, de modo que todas las buenas disposiciones caen en saco roto. Mientras tanto, se reproducen prácticas secretistas sobre asuntos de interés público: se mantiene el secreto en el acuerdo YPF-Chevron, en declaraciones juradas de funcionarios de provincia de Buenos Aires, en convenio con Microsoft por uso del espectro, sobre el proyecto de ley de comunicaciones convergentes, entre otros temas. Incluso restringen la información publicada en el Boletín Oficial: ahora sólo está el archivo de la resolución o decreto correspondiente y, en el mejor de los casos, el título como “creación” o “designan presidente”, no la síntesis de su contenido.

Los discursos de los responsables del área de Comunicaciones de esta gestión aseguran que sus medidas promueven la competencia en el mercado de medios comerciales, mientras reserva a los medios sin fines de lucro llegar a las poblaciones pequeñas, alejadas o diversas, y a las emisoras estatales, el de propalar la perspectiva gubernamental y hacer emisiones culturales, en supuesto beneficio de sus usuarios (no públicos ni ciudadanos). Evaluadas con su propia vara, aunque conciben a la comunicación como un bien de mercado, las regulaciones y acciones gubernamentales no favorecen a todas las empresas privadas ni a la libre competencia, sino a la concentración en unos poquísimos y muy poderosos actores comerciales que bloquean a los demás. Frente a este planteo, mi asumo un paradigma opuesto: el que concibe a la comunicación como un derecho humano. Esto implica valorar las políticas públicas de acuerdo con los principios de acceso, diversidad, pluralismo, participación y equidad.

Además, el discurso del gobierno nacional que pretende justificar sus políticas de comunicación con el argumento de la necesidad de la “modernización” y que entiende que esa “actualización” va de la mano del desarrollo de la “convergencia tecnológica” como si fuera un proceso inexorable, inequívoco y no conflictivo. Por el contrario, éste es un proceso en el que no hay múltiples actores con intereses diversos y contrapuestos, no es fenómeno natural, sino producto de una decisión política. Si bien hay tendencias mundiales que inciden en los sistemas mediáticos, las políticas nacionales pueden reorientar, mitigar o profundizar los efectos de esas tendencias.

Asimismo, su discurso es republicano, institucionalista y pluralista. No obstante, no respeta derechos adquiridos, leyes ni tratados internacionales vigentes, y gobierna en este área por decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, medido otra vez con su propia vara, el resultado tampoco da positivo. A contramano de lo que la alianza gobernante dice defender, estas medidas promueven mayor concentración mercantil, menor diversidad y pluralismo, y menos producción y trabajo nacional.

Es más, mientras el gobierno nos entretiene hablando del pasado (la llamada “pesada herencia” kirchnerista) y el futuro (la supuesta ley de comunicaciones convergentes que estarían elaborando desde hace ya más de dos años, pero de la cual recién conocemos un proyecto no oficial formulado por uno de los integrantes de la comisión que debía redactarlo), desde el segundo día de gobierno está tomando múltiples decisiones de políticas de comunicación que –aunque aseguraron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en abril de 2016 que son medidas “transitorias”- imponen transformaciones estructurales en el sistema de medios y, por lo tanto, difícilmente revertibles por una futura regulación.

Con esto no quiero decir que no haya que discutir el pasado que nos trajo hasta aquí, ni lo que se supone que harán en el futuro, sino que, mientras tanto, no hay que perder de vista lo que efectivamente están haciendo en este momento y que perdurará por mucho tiempo. Esta visión mercantil y tecnocrática de la comunicación viola el sistema internacional de derechos humanos, y el principio de no regresividad en los derechos adquiridos que reclamó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El contenido de las políticas de comunicación es definido en gran medida por la forma en que fue elaborada. Si la política se formula sin la participación genuina de actores sociales, seguramente no atenderá las demandas ciudadanas, sino las de las elites económicas y políticas. En cambio, cuando es elaborada en base a la participación social genuina, contempla los intereses sociales en alguna medida. Por eso, es importante también considerar el modo en que se establecen las políticas públicas.

En esta gestión de gobierno a las decisiones estructurales mencionadas las toma una autoridad regulatoria sin representación federal ni sectorial, se desarticuló una de las principales instancias de participación en políticas de comunicación (el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y también el Consejo de Tecnologías de la Información y la Comunicación) sin todavía haber implementado su reemplazo (el creado pero no implementado Consejo Federal de Comunicaciones), y la elaboración del supuesto proyecto de nueva ley se realizó con instancias pseudo-participativas y aún no se dio a conocer oficialmente. En este contexto, modificaron por medio de dos decretos de necesidad y urgencia (que luego fueron ratificados por la Cámara de Diputados a mano alzada –sin registro de la votación nominal–), una ley elaborada, sancionada y ratificada por los tres poderes del Estado y con amplia participación social, y luego continuaron regulando el sistema de medios audiovisuales y telecomunicaciones con decretos y resoluciones del Ejecutivo, sin presentar un proyecto de ley al Congreso.

Si las políticas de comunicación definen las reglas de juego del sistema mediático en un país, si en ese sistema mediático se juegan hoy en día gran parte de las posibilidades de intervención en el debate público sobre el tipo de sociedad en la que queremos vivir, resulta crucial garantizar que la mayor parte de los actores sociales, en especial aquellos con menor poder político y económico, puedan participar de manera sustancial de la definición de esas políticas. De lo contrario, como ya lo advertía Margarita Graziano hace treinta años, en 1986: “Allí donde no existe una política explícita fruto de la participación (...) social, han aflorado políticas implícitas a través de la intervención de grupos, sectores o agentes con intereses distintos al interés colectivo.”