

Urgencias públicas e intereses privados: la regulación de medios en la agenda del gobierno argentino (2015-2019)

Bernadette Califano*

RESUMEN: El objetivo del artículo es analizar las principales medidas implementadas en materia de regulación de medios durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) y sus variaciones en términos de relevancia en la agenda gubernamental a lo largo de su mandato. El trabajo argumenta, por un lado, que la prioridad que el gobierno otorgó a este asunto fue decreciente a lo largo de los años: de una alta relevancia inicial, materializada en una gran cantidad de iniciativas que modificaron de modo decisivo el marco regulatorio vigente, el tema se fue diluyendo de la agenda formal hacia el final del mandato. Por el otro, se sostiene que este accionar se encuadra en la intersección de los modelos de construcción de agenda de iniciativa interna y externa en los procesos de elaboración de políticas públicas.

Palabras clave: agenda política, políticas públicas, regulación de medios

ABSTRACT: The aim of the article is to analyze the main measures implemented in the field of media regulation during Mauricio Macri's government (2015-2019), and their variations in terms of relevance on the government's agenda throughout its term. The paper argues, on the one hand, that the priority the government gave to this issue was decreasing over the years: from a high initial relevance, materialized in a large number of initiatives that decisively modified the regulatory framework in force, the issue was diluted from the formal agenda towards the end of the term. On the other hand, it is argued that this action is framed in the intersection of the inside and outside initiative models of agenda building in policy making process.

Keywords: political agenda, public policy, media regulation

1. Introducción

La regulación de medios ha tenido, en general, una relevancia prioritaria en la agenda de los gobiernos que se sucedieron en la Argentina a lo largo de las últimas décadas. En algunos períodos dicha relevancia condujo a la promulgación de una importante cantidad de iniciativas legales, en su mayoría motorizadas por el Poder Ejecutivo, para regular el funcionamiento de los medios de comunicación públicos y privados.

El objetivo de este artículo es analizar las principales medidas implementadas en materia de regulación de medios durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) y sus variaciones en términos de relevancia en la agenda gubernamental a lo largo de su mandato.

El trabajo postula dos argumentos. Por un lado, se sostiene que la prioridad que el gobierno otorgó a este asunto fue decreciente a lo largo de los años: de una alta relevancia inicial, materializada en una gran cantidad de iniciativas y procesos que modificaron de modo decisivo el marco regulatorio vigente a lo largo del primer año, el tema se fue diluyendo de la agenda formal hacia el final del mandato. Por el otro, se argumenta que este accionar se encuadra en la intersección de los modelos de construcción de agenda de iniciativa interna y externa (Cobb, Ross y Ross, 1976) en los procesos de elaboración de políticas públicas, en tanto se trata de cuestiones que surgen con la identificación de problemas por parte de agentes no gubernamentales, que logran alcanzar la agenda formal y obtener resultados favorables, pero que no llegan a influir sobre el público masivo en tanto los grupos iniciadores desean específicamente evitar que el tema se expanda.

El trabajo recurre al análisis documental sistemático de leyes, decretos, resoluciones, decisiones administrativas y programas gubernamentales, así como a investigaciones previas, fuentes periodísticas, informes corporativos e institucionales, y documentos del sistema interamericano de derechos humanos en materia de libertad de expresión y regulación de medios.

Luego de este primer apartado introductorio se despliega el marco conceptual en materia de políticas públicas, regulación de medios y construcción de agenda. A continuación se describen los antecedentes y rasgos centrales de la política de comunicación heredada del gobierno anterior. En el cuarto apartado se analizan las principales medidas implementadas en materia de regulación de medios durante la Presidencia de Mauricio Macri y su relevancia en la agenda formal de gobierno. Finalmente, se brindan las conclusiones del trabajo.

2. Políticas públicas, regulación de medios y construcción de agenda

Partimos de entender que las políticas públicas consisten en un conjunto de acciones, decisiones y, en algunos casos, omisiones de gobierno en campos determinados de la gestión pública (política económica, laboral, social, cultural, de comunicación, etc.), que atraviesan un proceso social en torno del cual se producen diversas interacciones y negociaciones entre actores (Califano, 2015; Casar & Mal-

donado, 2008; Cobb & Elder, 1983; Cobb, Ross, & Ross, 1976; Lagroye, François, & Sawicki, 2002; Oszlak & O'Donnell, 1984; Surel, 2006; Vilas, 2011).

En este artículo analizamos específicamente las políticas públicas de comunicación, entendidas de modo amplio como el conjunto de principios, proyectos y decisiones de las autoridades de gobierno para aplicar sobre los sistemas de medios de comunicación. Estas políticas se desagregan en herramientas formales para alcanzar los fines propuestos, plasmadas en regulaciones que recaen sobre la estructura del mercado de medios, sus contenidos, sus formas de financiamiento, modos y plazos de adjudicación de licencias, infraestructura técnica y desarrollos tecnológicos, entre otras (Califano, 2018b; McQuail, 2010; Sarikakis, 2004).

La noción de medios de comunicación objeto de estas regulaciones se encuentra atravesada por una serie de debates, cuya explicitación conceptual excede los objetivos que aquí nos proponemos¹. Diremos que nuestro análisis se enfoca en la regulación formal (leyes, decretos, resoluciones, decisiones administrativas, etc.) implementada para el sector audiovisual (radio y televisión) y el sector de las telecomunicaciones y las tecnologías de información y comunicación (TIC), tal como fueron definidos en las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual (2009) y Argentina Digital (2014).

Toda política pública se inicia con un momento en el cual se identifican problemas emergentes, en ocasiones motorizados por determinados grupos sociales, que son fijados en la agenda como primer paso para encontrarles una solución. Así, la agenda refiere al conjunto general de controversias que se considerarán dentro de la gama de preocupaciones que merecen la atención de los políticos (Cobb & Elder, 1971), por lo que representa una etapa central del proceso más amplio de elaboración de políticas públicas.

Existen distintas conceptualizaciones de la noción de agenda según la literatura. Suelen distinguirse, a grandes rasgos, tres tipos de agenda: la agenda de los medios, la agenda pública y la agenda formal, institucional, política y/o de gobierno². En este trabajo nos referiremos específicamente a esta última, aunque creemos necesario brindar algunas precisiones conceptuales.

Cobb y Elder (1971, 1983) distinguen entre la agenda sistémica y la institucional: la primera, más abstracta y amplia, consiste en el conjunto de asuntos que se consideran susceptibles de atención gubernamental; mientras que la segunda, más acotada, representa el subconjunto de temas que se exhiben públicamente para su consideración a las instituciones del gobierno representativo. Estas dos agendas suelen discrepar en cuanto a sus prioridades, por lo que los autores sostienen que, cuanto mayor sea la disparidad entre ambas, mayor será la intensidad y la frecuencia de los conflictos dentro del sistema político.

En un trabajo posterior, Cobb, Ross y Ross (1976) distinguen entre la agenda pública, aquella que contiene una serie de asuntos que han alcanzado visibilidad e interés público, y la agenda formal, que congrega el listado de temas que los decisores políticos han resuelto tomar en consideración.

Por su parte, Casar y Maldonado (2008) proponen diferenciar específicamente entre la agenda pública, la agenda política y la agenda de gobierno. Definen a la agenda pública como el “conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención

por parte de sus representantes”; a la agenda política como aquella “constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición —esto es, por sus recursos, facultades y poder— tienen capacidad para impulsarlas”; y a la agenda gubernamental como “el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato” (p. 10).

Las agendas política y gubernamental, según señalan Casar y Maldonado (2008), pueden construirse prospectiva o retrospectivamente. Para analizar una agenda en términos prospectivos se estudian las intenciones políticas a través de los programas de acción de los partidos, las plataformas de los candidatos, las propuestas legislativas y los documentos de posicionamiento de grupos de interés o de presión. Por el contrario, para estudiar una agenda de modo retrospectivo es preciso revisar las acciones de gobierno en una materia determinada y, a partir de ello, deducir la agenda del presidente en cuestión. En este artículo analizamos esencialmente la agenda retrospectiva del gobierno de Macri en materia de políticas públicas de comunicación, haciendo alusión a su agenda inicial o prospectiva.

Los asuntos que conformarán la agenda formal pueden originarse dentro o fuera del gobierno. Cobb, Ross y Ross (1976) proponen tres modelos de construcción de agenda, según quien lidere la iniciativa: a) el modelo de iniciativa externa, en el cual los problemas surgen en grupos sociales y organizaciones no gubernamentales, y luego se amplían lo suficiente como para llegar, primero, a la agenda pública y, finalmente, a la agenda formal; b) el modelo de la movilización, en el cual el gobierno lidera el tema y éste alcanza la agenda formal automáticamente, aunque una implementación exitosa requiere que el asunto llegue también a la agenda pública para lograr consenso; y c) el modelo de iniciativa interna, en el cual las cuestiones surgen dentro de la esfera gubernamental y no hay un intento para que alcancen la agenda pública sino que, por el contrario, sus iniciadores “basan sus esperanzas de éxito en su propia capacidad de aplicar suficiente presión para asegurar el estatus formal de la agenda, una decisión favorable y una implementación exitosa” (p.128). Aquí argumentaremos que la regulación de medios durante el gobierno de Macri representó un asunto de política pública que puede encuadrarse en la intersección de los modelos de construcción de agenda de iniciativa interna y externa.

3. La política de comunicación heredada

El mapa regulatorio en materia de políticas de comunicación hacia el año 2015 contaba con normativas diferenciadas por sectores y con un diverso abanico de programas y planes de acción implementados durante los sucesivos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 / 2011-2015).

Entre las principales medidas vigentes al momento de la asunción del gobierno de Macri se encontraban la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley SCA), que regula sobre la actividad cultural realizada por los prestadores de radiodifusión televisiva y sonora (independientemente del soporte utilizado, ya sea con o sin suscripción), y la Ley Argentina Digital, que regula sobre el sector de las telecomunicaciones y las TIC.

La ley audiovisual N° 26.522 había sido votada por mayoría en el Congreso de la Nación en el año 2009, tras un amplio y participativo proceso de debate, inédito hasta entonces en la historia de las políticas de comunicación en el país. La norma contó con el apoyo de cientos de organizaciones sociales que, nucleadas en la Coalición por una Radiodifusión Democrática, venían reclamando desde hacía varios años por la derogación de la ley de radiodifusión de la Dictadura y por un nuevo marco regulatorio que contemplara 21 puntos básicos por el derecho a la comunicación.

La necesidad de contar con una norma que contemplara el derecho a la información y a la cultura de diversos sectores sociales y limitara la concentración de la propiedad de los medios logró alcanzar la “agenda formal” (Cobb et al., 1976) en marzo de 2008, en el marco de una coyuntura específica conocida como “conflicto con el campo”, que enfrentó a las principales corporaciones agropecuarias de la Argentina con el gobierno de Cristina Fernández³. Este conflicto recibió una amplia cobertura mediática que retroalimentó el formato dicotómico que asumió la discusión en el espacio público, en contradicción con el discurso de la neutralidad de los medios de comunicación (Becerra & López, 2009). En esta coyuntura se abrió una “ventana de política pública” (Kingdon, 2014) que permitió hacer confluir los intereses de cierto sector de la sociedad civil con los del gobierno de turno, para actualizar el marco normativo vigente en materia de comunicación.

El texto de la Ley SCA, finalmente promulgado en octubre de 2009, fue elogiado por el relator para la Libertad de Expresión de la ONU⁴, destacado en el informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA (RELE, 2009), y tomado como modelo para otras leyes similares de la región.

Desde la promulgación de la ley habían transcurrido seis años, un fuerte enfrentamiento entre el gobierno y los principales conglomerados de medios (en especial el Grupo Clarín), un intenso debate público en torno del rol de los medios de comunicación en la sociedad, una importante cantidad de movilizaciones sociales a favor de la constitucionalidad de la ley, y una notable jurisprudencia del Poder Judicial en la materia. En particular, el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 2013, en la causa iniciada por el Grupo Clarín, retomó varios de los principios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para ratificar la constitucionalidad de la norma y sentar jurisprudencia sobre la importancia de la intervención del Estado para promover y proteger el derecho a la libertad de expresión en sus dimensiones individual y colectiva (CSJN, 2013).

El proceso de aplicación de la ley fue lento –entre otros motivos, por la extensa judicialización de la que fue objeto, declarándose totalmente constitucional recién cuatro años después de su promulgación– y no logró cumplir con las expectativas que sobre ella se tenían inicialmente, en especial en torno de la desconcentración del mercado de medios y de la redistribución de licencias para hacer efectiva la reserva del 33% del espectro radioeléctrico para sectores sin fines de lucro.

Dentro de la política de comunicación del gobierno se destacan otras medidas en materia audiovisual, entre las que se hallan el desarrollo de la Televisión Digital Abierta (TDA) y la instalación de estaciones de transmisión en diferentes puntos del país; la política de fomento a la producción de contenidos a nivel federal, que

incluyó el programa Polos Audiovisuales Tecnológicos y el Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA); la preservación y digitalización del material audiovisual y sonoro de Canal 7 y de Radio Nacional a través del archivo histórico de Radio y Televisión Argentina; y la creación y puesta en funcionamiento de nuevos organismos, tales como la Defensoría del Público.

En materia de telecomunicaciones, en diciembre de 2014 se promulgó la Ley Argentina Digital N° 27.078 que actualizó el marco normativo vigente para regular las telecomunicaciones, las TIC y sus recursos asociados. Además, habilitó legalmente a las empresas de telecomunicaciones para brindar servicios audiovisuales (con ciertas restricciones y con la excepción del vínculo satelital), permitiendo así prestaciones convergentes. La norma facultaba al Estado para generar una mayor competencia en el sector y para permitir un acceso equitativo a los servicios de TIC. Sin embargo, no llegó a reglamentarse antes del cambio de gobierno.

Esta ley se enmarcó dentro de una política pública más amplia en materia de comunicaciones y conectividad, que incluía diversas iniciativas tales como el Programa Conectar Igualdad; el Plan Argentina Conectada, la construcción de la Red Federal de Fibra Óptica y de empresas públicas provinciales para administrarlas; la instalación de Núcleos de Acceso al Conocimiento (NAC) en diversas ciudades del país; y la creación y el lanzamiento de los satélites de comunicaciones ARSAT 1 y 2; entre otras (Califano, 2017).

4. Regulación de medios de comunicación entre 2015 y 2019

El 10 de diciembre de 2015 asumió la Presidencia de la Nación en la Argentina el ingeniero Mauricio Macri, al frente de una coalición de partidos políticos denominada Cambiemos. Esta alianza había sido conformada en marzo de aquel año para competir en las elecciones presidenciales con un frente unificado, integrado por el Partido Republicano (PRO), la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica ARI.

En términos de agenda prospectiva (Casar & Maldonado, 2008), la plataforma electoral de Cambiemos contenía tres grandes propuestas desagregadas: a) “pobreza cero”, con compromisos educativos, laborales, de protección social, y de inversión en ciencia y tecnología; b) “terminar con el narcotráfico”, con iniciativas vinculadas a la prevención para el consumo de estupefacientes y a la reorganización de las fuerzas de seguridad; y c) “unir a los argentinos”, la más abstracta de todas ellas que agrupaba un conjunto de reformas relacionadas con las elecciones (que incluía, por ejemplo, la introducción de la boleta única electrónica) y con la reconfiguración del poder judicial.

Estas grandes propuestas, pese a no incluir al sector de los medios de comunicación, procurarían ser luego articuladas discursivamente y de manera retrospectiva con la política llevada adelante en el área. Hasta entonces, sólo algunas declaraciones aisladas realizadas a la prensa por parte del candidato presidencial y su equipo permitían entrever la voluntad de desandar la política heredada en materia de medios, aunque sin un plan de acción concreto que permitiese anticipar la magnitud de las modificaciones.

Sin embargo, a partir del 11 de diciembre de 2015 la regulación de medios de comunicación cobró una centralidad apremiante en la agenda gubernamental, manifestada a través de la implementación de una serie de medidas que modificaron sustancialmente el marco normativo heredado.

4.1. Primeras medidas: urgencias públicas a la orden de intereses privados

Las principales medidas en materia de regulación de medios se tomaron durante el primer año de gobierno a través de la promulgación de decretos presidenciales y decretos de necesidad y urgencia (DNU), que cuentan con fuerza de ley en la Argentina.

Esto se produjo luego de identificar una serie de cuestiones heredadas de la política de comunicación implementada durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, que fueron conceptualizadas en términos de “restricciones en materia de libertad de expresión”, “periodistas hostigados y encarcelados”, “constantes abusos de las cadenas nacionales y del sistema público de medios”, “distribución arbitraria de la publicidad oficial”, “aplicación parcial y partisana de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”,⁵ y “falta de adecuación de la normativa vigente a la convergencia tecnológica”,⁶ entre otras manifestaciones públicas.

Así, en menos de un mes de gobierno, se publicó en el Boletín Oficial un decreto que modificaba la Ley de Ministerios y creaba el Ministerio de Comunicaciones (decreto 13/2015); se creó el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete (decreto 237/2015); se intervinieron las Autoridades Federales de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC) por un plazo de 180 días (decreto 236/2015); y antes de fin de año se firmó el DNU que desmanteló el núcleo de las regulaciones vigentes en materia de servicios de comunicación audiovisual y telecomunicaciones (decreto 267/2015).

La justificación formal para la implementación de esta serie de medidas se basaba en la necesidad de avanzar en el proceso de convergencia entre los sectores del audiovisual, las telecomunicaciones y las TIC, y lograr una homogeneidad normativa que permitiese favorecer la competencia y las inversiones.

Para tal fin, el decreto 267/2015 dispuso la creación de un nuevo organismo regulador, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), a fin unificar los entes reguladores sectoriales (AFSCA y AFTIC), y pese a lo dispuesto por las leyes vigentes⁷. El nuevo ente regulador pasaba a ser un organismo gubernamental, en tanto cuatro de sus siete directores eran elegidos directamente por el Presidente de la Nación, quien a su vez designaba a los tres restantes a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual y las TIC, en representación de la primera, segunda y tercera minoría parlamentaria. En otras palabras, cinco de los siete integrantes del directorio del ENACOM respondían al partido político gobernante y el Poder Ejecutivo podía remover a cualquiera de ellos “en forma directa y sin expresión de causa” (art. 5, decreto 267/2015).

El ente regulador se conformó originalmente a principios de 2016 y comenzó a funcionar únicamente con representantes del Poder Ejecutivo, ya que el decreto establecía que el organismo quedaba legalmente constituido con su presidente y tres

directores, que las reuniones contaban con quórum para sesionar con la presencia de cuatro integrantes y que las decisiones se adoptaban por mayoría simple. La designación de las autoridades en representación de otras fuerzas políticas se completó recién un año más tarde.

Además de la creación del ENACOM, lo central del decreto 267 es que introdujo modificaciones medulares sobre la Ley SCA y, también, sobre la Ley Argentina Digital.

Con respecto a la ley audiovisual, se modificaron y/o derogaron todos los artículos cuestionados por el Grupo Clarín que habían sido declarados constitucionales por la Corte Suprema de Justicia en el año 2013. Específicamente, se facilitaron las transferencias de licencias entre privados con autorización del ente regulador (el art. 41 de la Ley SCA las prohibía, luego de cinco años recién podían transferirse hasta el 50% de las acciones con autorización), y se prohibieron las transferencias entre sectores sin fines de lucro. Además, se incrementaron todos los límites sobre multiplicidad de licencias (previstos en el art. 45 de la Ley SCA), ampliándose de 10 a 15 para televisión abierta y radio AM/FM en todo el país, y de 3 a 4 dentro de una misma área de cobertura. Asimismo, se eliminaron los topes de cantidad de licencias para la televisión por cable (principal negocio del Grupo Clarín en términos de facturación), dado que el cable pasó a ser considerado un “servicio TIC” regido por la Ley Argentina Digital, exceptuándolo de las normas culturales específicas para el audiovisual. Así, los operadores de televisión por suscripción precisan una sola licencia TIC para poder brindar servicios en todo el territorio nacional y no resultan aplicables para ellos los límites establecidos en la Ley SCA: el máximo de 24 licencias en todo el país, el tope del 35% del mercado, las restricciones sobre propiedad cruzada de medios, las cuotas de programación nacional y local, la obligación de emitir una señal propia, y los límites para publicidad, entre otros.

Del mismo modo, se derogó el art. 48 de la Ley SCA sobre prácticas de concentración indebida, que establecía que antes de la adjudicación de licencias debían verificarse los vínculos societarios o procesos de integración vertical u horizontal en materia de medios de comunicación, y que no podría alegarse “derecho adquirido” frente a las normas generales que, en materia de desregulación, desmonopolización o defensa de la competencia, se establecieran en adelante. Se derogó también el artículo 161 de la Ley SCA, que establecía el plazo de un año para la adecuación a los nuevos límites de licencias.

Es en este sentido que sostenemos que una serie de problemáticas motorizadas por una iniciativa externa (Cobb et al., 1976) –en este caso un grupo empresarial por fuera de la estructura formal de gobierno– lograron integrar la agenda gubernamental (Casar & Maldonado, 2008) y condujeron a un proceso de toma de decisiones que modificó el mapa regulatorio heredado en materia de comunicación. No se intentó que el tema alcanzara la agenda pública y los medios de comunicación no contribuyeron con su difusión. La estrategia consistió en lograr una implementación exitosa en el menor plazo posible.

Adicionalmente, el decreto 267/2015 flexibilizó todos los vencimientos de las licencias: cualquier empresa licenciataria pudo reiniciar el conteo desde 2016 con plazos regulares por diez años, prorrogables automáticamente por otros cinco, con la posibilidad de extenderlos por diez años más a decisión del ENACOM. En otras

palabras, se establecieron prórrogas de licencias casi indefinidas para las empresas que ya contaban con medios de comunicación audiovisuales.

Como señala Becerra (2016), se trata de un intento del gobierno por restaurar las condiciones de mercado previas a la sanción de la ley audiovisual, en línea con los intereses de las grandes empresas de medios y telecomunicaciones:

El DNU, así como las declaraciones del presidente y de los más altos funcionarios, manifiestan un examen del pasado y presente del sistema de medios y telecomunicaciones condicionado por la percepción de los (muy pocos) actores preponderantes de ambas industrias. El lugar de futuro que proyecta ese examen es un deseo de reponer la situación de mercado previa a 2009 (Becerra, 2016, p. 3).

En el mismo decreto se revelan falaces los argumentos que afirman que las modificaciones procuran avanzar hacia un “proceso de convergencia entre las diferentes plataformas tecnológicas en la provisión de servicios de TV, Telefonía e Internet”, de modo que ello favorezca “la competencia en el proceso de mercado” y genere “condiciones de mayor seguridad jurídica que resultan necesarias para fomentar la inversión y el desarrollo en el sector” (considerandos del decreto 267/2015). En efecto, la medida regula en sentido contrario a lo que se propone. En primer lugar, porque modifica la Ley Argentina Digital e impide que los operadores del servicio básico telefónico y de telefonía móvil brinden servicios audiovisuales de televisión paga, hasta –por lo menos– enero de 2018 (art. 10, decreto 267/2015). Esta decisión, junto con la limitación para que las operadoras de TV satelital brinden servicios de internet, fue calificada como un “retroceso” para la convergencia tecnológica por parte de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET, 2016). En segundo lugar, debido a que, como señala Fontanals (2016), la conformación de un organismo regulador totalmente dependiente del Poder Ejecutivo “resulta muy poco proclive a la ‘seguridad jurídica’ de los actores interesados”, cuando toda decisión puede ser tomada discrecionalmente por parte del gobierno, sin ningún tipo de contrapeso institucional y sin que exista un órgano de Defensa de la Competencia autónomo.

Otra modificación que introdujo el decreto y que afectó lo dispuesto tanto por la Ley SCA como por la Ley Argentina Digital fue la creación del Consejo Federal de Comunicaciones (CoFeCo), para unificar los consejos federales preexistentes en materia de comunicación audiovisual y telecomunicaciones. El cambio supuso una pérdida de funciones específicas y de representatividad en el organismo. Por un lado, se redujeron sus funciones a las de asesoramiento en el diseño de la política pública, suprimiendo la posibilidad de proponer representantes para el ente regulador y para el directorio de los medios públicos. Por el otro, se anuló la representación de actores provenientes de universidades nacionales con carreras de comunicación, emisoras universitarias, distintas entidades sindicales y sociedades gestoras de derechos, y se redujo la cantidad de entidades privadas con y sin fines de lucro específicas por sector. Recién ocho meses más tarde se especificaron sus tareas y composición específica (decreto N° 916/2016). El 30 de noviembre de 2016 se realizó una reunión informativa en la Casa Rosada de la que participaron

distintos representantes y organizaciones⁸ y, desde entonces, el consejo permaneció inactivo hasta el fin del gobierno de Macri.

4.2. Críticas y audiencia pública ante la CIDH

Todas estas modificaciones fueron duramente criticadas por organismos de derechos humanos, asociaciones de periodistas, universidades públicas, redes de carreras de comunicación y medios comunitarios, entre otras organizaciones.⁹

Uno de los argumentos centrales de las críticas recayó sobre las formas: si bien los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo tienen fuerza de ley en la Argentina, no se trataba en este caso de medidas necesarias ni urgentes que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes.¹⁰ Además, se salteaba específicamente lo dispuesto por la Carta Magna para el dictado de leyes en materia cultural y audiovisual, así como los estándares de libertad de expresión del sistema interamericano, según señaló el Centro de Estudios Legales y Sociales:

El Poder Ejecutivo avanzó en forma ilegítima sobre facultades que el artículo 75 inc .19 otorga en forma exclusiva al Congreso de la Nación. Este avance entra en contradicción con los estándares del sistema interamericano en materia de libertad de expresión, que exigen que cualquier regulación en esta materia esté expresamente definida en una ley (CELS, 2015).

Todo DNU debe ser refrendado por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo en un plazo de diez días, para luego ser considerado en el recinto del Congreso de la Nación, ya que sólo puede ser derogado por el medio del rechazo explícito de ambas cámaras.

Las críticas a las medidas recayeron, además, sobre los contenidos de los decretos que avanzaban sobre el derecho a la comunicación de vastos sectores sociales, en beneficio de los principales conglomerados de medios del país. Por este motivo, un conjunto de organizaciones sociales encabezado por el CELS solicitó en enero de 2016 una audiencia pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), aceptada a principios de marzo bajo el tema “Derecho a la libertad de expresión y cambios a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina”.

Ante esta inminente exposición del gobierno a nivel internacional, el 25 de febrero la Comisión Bicameral dictaminó a favor del DNU 267. Y apenas dos días antes de que se concretara la audiencia en Washington D.C., el gobierno convocó a una sesión especial en la Cámara de Diputados que convalidó el DNU, gracias al apoyo que el oficialismo obtuvo de sus aliados en el Frente Renovador, en una cuestionada votación que se realizó a mano alzada y de la que no quedaron registros de los votantes (Califano, 2017).

El 8 de abril de 2016 en la audiencia ante la CIDH las organizaciones solicitantes detallaron los incumplimientos de los estándares del sistema interamericano en los que incurrían los decretos del gobierno de Macri y el retroceso que suponían en materia de reconocimiento de derechos humanos en el país. Por su parte, los representantes de gobierno criticaron la política de comunicación heredada y justificaron las

medidas en la necesidad de adecuarse a la convergencia tecnológica, haciendo hincapié en que se trataba de disposiciones transitorias hasta tanto se promulgase una ley de comunicaciones integral.

Una vez concluido el período de audiencias, la CIDH sostuvo en su informe oficial que:

La delegación del Estado justificó los cambios en el contexto de violaciones a la libertad de expresión que se verificaban en la anterior administración, la velocidad de los cambios en las tecnologías de la información y la posterior convalidación de estas normas por parte del Poder Legislativo. La CIDH valora el anuncio del gobierno de que abrirá un espacio de consulta y diálogo previo a la promulgación de una nueva legislación respetuosa de los estándares internacionales. Asimismo, la CIDH toma nota de la transitoriedad de la situación vigente y recuerda el principio de no regresividad en materia de derechos humanos, por lo que continuará dando seguimiento al proceso (CIDH, 2016, p. 6).

Sin embargo, el gobierno no cumplió con la promesa realizada ante la CIDH de sancionar una ley de comunicaciones convergentes, respetuosa de los principios y estándares del sistema interamericano. Tampoco tuvo en cuenta la recomendación del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas que, en su informe periódico sobre la Argentina, manifestó su preocupación con respecto a las recientes reformas del gobierno que “podrían tener el efecto de concentrar la titularidad de los medios de comunicación y afectar negativamente el derecho a la libertad de expresión” (ONU, 2016, pto.35), por lo que instó a revisarlas para que fueran compatibles con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos suscrita por el país.

4.3. La promesa incumplida de una ley de comunicaciones integral

El mismo decreto que dispuso la creación del ENACOM dio origen a la denominada “Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las leyes 26.522 y 27.078”. Dicha comisión trabajaría durante un año y elaboraría un proyecto de ley para unificar las normas existentes, y lo enviaría al Congreso de la Nación para su tratamiento.

La comisión comenzó a funcionar en marzo de 2016 bajo la órbita del Ministerio de Comunicaciones (luego disuelto en 2017 y sus funciones transferidas a una Secretaría dentro del Ministerio de Modernización¹¹). A lo largo de 2016 la comisión convocó a veinte audiencias públicas de las que participaron distintas organizaciones, cinco debates académicos en universidades nacionales, y dos seminarios internacionales con la presencia de periodistas, investigadores extranjeros y expertos en materia de legislación y defensa de la competencia.

No obstante, este proceso de reuniones recibió numerosas críticas por varios motivos. En primer lugar, porque en ningún momento, a lo largo de todas las instancias mencionadas, se presentó un borrador o anteproyecto de ley sobre la base del cual debatir o hacer aportes. Recién al promediar el año 2016 se difundieron una serie

de 17 principios que guiarían la redacción del proyecto, cuya principal falencia consistió en la falta de precisión acerca del objeto a regular. La amplia definición de las llamadas “comunicaciones convergentes” permitía incluir desde la prensa gráfica hasta los intermediarios globales de transporte y distribución de contenidos. A esta imprecisión se añadían principios contradictorios con las propias regulaciones del gobierno (por ejemplo, aquellos que señalaban que el ente regulador debía ser autónomo, autárquico, colegiado y con integrantes de distinto género), y otros que reproducían los ya existentes en materia de garantías de libertad de expresión y acceso a la información, y promoción de la pluralidad y diversidad de voces. Curiosamente, una noción ausente en estos principios para la redacción de un anteproyecto de ley fue el de “concentración económica”. Entre los 17 puntos sólo se hacía alusión a la “defensa de la competencia”, sin precisiones sobre situaciones de posición dominante, competencia asimétrica y/o promoción de actores en determinados mercados. Si bien se incluyeron nociones sobre diversidad y administración del espectro, no se mencionó su vínculo con el problema de la concentración de medios.

En segundo lugar, la intervención en las reuniones convocadas por la comisión redactora, lejos de ser diversa, fue selectiva. El trabajo de Rivero y Zanotti (2017) analiza detalladamente la composición de estos encuentros a lo largo de sus seis primeros meses y arroja como resultado una abrumadora mayoría de representantes de las cámaras empresariales del sector audiovisual, de las telecomunicaciones, la electrónica y la informática, seguidos por un heterogéneo grupo de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones profesionales, en detrimento de los actores estatales, universitarios y de medios alternativos. Debido a esta participación restringida, el desarrollo de estos eventos fue objeto de críticas, en particular provenientes de sectores académicos y universitarios, y de expertos en políticas de comunicación¹². En efecto, cuatro de los cinco debates académicos tuvieron lugar en sedes de las facultades de derecho de las universidades nacionales de Buenos Aires, Cuyo, Córdoba y Rosario, y el quinto se realizó en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Jujuy. Si bien algunos investigadores en comunicación fueron invitados como panelistas, los disertantes fueron en su mayoría abogados, junto con ingenieros y economistas.

En tercer lugar, se implementó un mecanismo de consulta digital denominado #SumaTuAporte, que consistió en un formulario disponible en el sitio web del organismo regulador para que cualquier persona “pueda enviar su visión acerca de algún aspecto relevante de la Nueva Ley que se encuentra en proceso de elaboración”, aunque ningún texto de anteproyecto de ley de comunicaciones había sido difundido. El formulario requería de una serie de datos obligatorios (nombre y apellido, número de documento, provincia y aclaración de la “categoría” específica sobre la cual se opinaba) y otros opcionales (profesión, correo electrónico, teléfono), y brindaba un espacio de 300 caracteres para hacer un aporte (es decir, una extensión equivalente entonces a un poco más de dos mensajes en la red social Twitter). El formulario permaneció en línea durante tres meses hasta el 15 diciembre de 2016. Los comentarios recibidos no se encuentran disponibles en el sitio y no han sido sistematizados ni puestos a disposición del público.

El funcionamiento de la comisión que debía elaborar el proyecto de ley fue pro-

rrogado por diversas resoluciones oficiales que postergaron su tarea por sucesivos plazos de seis meses¹³. La última prórroga, por el período de un año, venció estratégicamente al final del mandato presidencial, en diciembre de 2019, sin que al cabo de cuatro años se conociera ningún borrador o anteproyecto de ley oficial como producto del trabajo de la comisión redactora.

4.4. Medidas rectificadoras y compensatorias

Lo analizado hasta aquí fueron las principales normativas en materia de políticas de comunicación implementadas sólo a lo largo del primer año de gobierno, lo que permite señalar, en términos retrospectivos, que el tema ocupó un lugar central en la agenda gubernamental (Casar & Maldonado, 2008) de Cambiemos. A lo largo del segundo año se implementaron otras disposiciones que, en general, pretendieron corregir errores de los primeros decretos y/o compensar a otros actores empresariales de peso en el sistema de medios de comunicación argentino.

Así, el último día hábil de 2016 se firmó el decreto 1340/2016 que dispuso medidas proteccionistas para las empresas de telecomunicaciones que desplegasen redes fijas de última milla para banda ancha. En otras palabras, estableció directamente el bloqueo de la competencia en el tramo final de la comercialización de servicios de conectividad, modificando parcialmente lo dispuesto por la Ley Argentina Digital sobre desagregación de la red local. Según Becerra (2017), el gobierno decretó un “proteccionismo convergente” sobre los operadores que construyan nuevas redes de conexión al hogar, por un plazo de 15 años, algo inédito en el mundo. Ello contradice el declarado objetivo de la política pública en torno de “la promoción de la competencia” en estos mercados.

Además, el mismo decreto permitió a las telefónicas brindar televisión por cable a partir de enero de 2018 en cuatro localidades (Área Metropolitana de Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Santa Fe) –algo que luego fue prorrogado hasta 2019– y en el resto del país con autorización del ENACOM. También habilitó a la empresa DirecTV para brindar servicios de Internet.

Por otro lado, el decreto brinda lineamientos generales para la promoción de la competencia en materia de espectro radioeléctrico, pero sólo lo hace en términos discursivos porque sus disposiciones establecieron –nuevamente– que la “apertura” fuera sólo para los actores dominantes en ese y otros mercados. La medida habilitó al ENACOM para asignar nuevas bandas de frecuencias para servicios de comunicaciones móviles y “reatribuir” frecuencias “con compensación económica y uso compartido”. Se trata del proceso conocido como “*refarming*” que permite que determinadas bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, atribuidas previamente a otros usos y asignadas a prestadores audiovisuales o de servicios TIC, puedan ser reutilizadas para la prestación de servicios móviles o fijos inalámbricos. En los hechos, esto benefició directamente al Grupo Clarín, pues lo habilitó para ingresar al negocio de la telefonía móvil luego de haber comprado la empresa Nextel en 2015, la que a su vez adquirió una serie de firmas con frecuencias en las bandas de 2,5 GHz y de 900 MHz. La reatribución de frecuencias para servicios de telefonía móvil ocurrió efectivamente en 2017 (Califano, 2018a).

En síntesis, se implementaron medidas “compensatorias” para cada uno de los grandes actores del mercado de medios y telecomunicaciones. Las empresas Telefónica, Telecom y Claro estarían en condiciones de prestar servicios de televisión por cable en los principales centros urbanos –aunque aún no se las autorizaba para brindar televisión satelital, algo que luego se intentaría a través del proyecto de “ley corta”–, DirecTV brindaría legalmente servicios de conexión a internet y el Grupo Clarín ingresaría al negocio de la telefonía móvil.

Entre 2017 y 2018 el gobierno autorizó en tiempo record la fusión entre las empresas Telecom Argentina S. A. (propiedad del fondo de inversiones Fintech del mexicano David Martínez) y Cablevisión Holding S.A. (60 % del Grupo Clarín y 40% del propio Martínez), habilitando la creación de una mega compañía con posición dominante (y en algunas localidades, monopólica) para la prestación de servicios de *cuádruple play* (banda ancha, televisión por cable, telefonía fija y móvil).

El compromiso de fusión entre ambas compañías fue anunciado en junio de 2017 y el ENACOM lo autorizó en diciembre. La resolución del organismo regulador¹⁴ estableció que, en tanto la firma fusionada superaba el límite del espectro radioeléctrico establecido por la regulación vigente (poseían 220 Mhz y el máximo es 140 Mhz), debían devolver el excedente (80 MHz) en un plazo de dos años. Además, dispuso ciertas condiciones para la prestación de servicios en localidades en las que el conglomerado superara el 80% de los abonados de banda ancha, entre las que se hallaban que el servicio minorista de acceso a internet fijo no podría exceder la menor tarifa que la empresa cobrara en la Ciudad de Buenos Aires.

Seis meses más tarde la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) emitió su dictamen recomendando la aprobación de la fusión, lo que ocurrió seguidamente por medio de una resolución de la Secretaría de Comercio¹⁵. La CNDC dispuso una serie de obligaciones y recomendaciones en cuatro planos: desinversión, ofertas comerciales, disponibilidad de la red y espectro. Entre ellas se destaca que la empresa fusionada debería transferir negocios de banda ancha fija y desprenderse de clientes en 28 localidades de cinco provincias (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Misiones y Santa Fe) donde es la única con despliegue de red fija.

Todas las medidas aquí analizadas –coronadas por esta fusión que permite que sólo en el mercado de acceso a internet de banda ancha el conglomerado alcance el 55% de participación– contribuyen a profundizar la concentración de la propiedad de los medios, sobre la base de una estructura de mercado que ya era muy concentrada a los inicios del gobierno de Macri. Una de las primeras medidas del nuevo organismo regulador consistió, precisamente, en archivar todos los planes de adecuación a los límites de licencias dispuestos por la Ley SCA, luego del decreto presidencial que modificó sus artículos medulares.

En tanto la fusión generó diversos planteos por parte de las empresas de telecomunicaciones (en particular, Telefónica y Claro), el gobierno avanzó en paralelo con el proyecto de ley de “Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)”. Así lo había anunciado el presidente Macri el 1° de marzo de 2018 en su discurso de apertura del 135° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, colocando el tema en un lugar prioritario de la agenda de gobierno:

Para seguir avanzando, necesitamos una nueva ley sobre telecomunicaciones y tecnología de la información, que nos permita aprovechar los beneficios de la tecnología, mejorar la competencia y las inversiones, bajar los precios y mejorar la calidad del servicio a los usuarios. En esta herramienta legal también estamos atrasados respecto a otros países (Macri, 2018).

El proyecto, con apenas 13 artículos apodado “ley corta”, ingresó al Congreso de la Nación en abril de 2018. La iniciativa procuraba habilitar a las empresas de telecomunicaciones para brindar servicios de televisión por suscripción con vínculo satelital, contenía previsiones para reforzar la infraestructura pasiva compartida entre licenciatarios (torres, postes, ductos y cualquier otro recurso análogo), y habilitaba a licitar bandas de frecuencias de espectro reservadas para la empresa satelital ARSAT, entre otras.

Tras algunas modificaciones (el Senado introdujo una demora hasta julio de 2020 para la prestación de TV satelital en los centros urbanos y hasta 2022 en localidades más pequeñas), el proyecto obtuvo media sanción en la Cámara Alta a principios de julio. Sin embargo, su trámite legislativo no prosperó, ya que no hubo acuerdo con diputados de la oposición que solicitaron extender el plazo hasta 2024 y conceder frecuencias de ARSAT a las provincias para armar sus propias redes de seguridad pública y defensa civil, en lugar de cederlas al mercado.

Por otra parte, entre las iniciativas que perduraron de la administración anterior se destaca la continuidad de la red troncal de conectividad por fibra óptica, que pasó a integrarse en el “Programa de Conectividad”¹⁶ para propiciar un acceso más equitativo a los servicios de telecomunicaciones en todo el país. También continuó en funciones la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, creada por Ley SCA, pero permaneció acéfala desde 2016, sus competencias fueron recortadas y en septiembre de 2018 fue intervenida oficialmente, paralizando prácticamente todas sus áreas de trabajo.

Los medios estatales experimentaron una fuerte caída en los niveles de audiencia, sufrieron recortes presupuestarios en materia de proyectos y una reducción en la planta de empleados, mientras que se incrementaron las partidas para financiar cargos políticos (Rivero, 2017). Vaciados de contenidos, se los relegó a un lugar secundario en el sistema de medios.

No corrieron mejor suerte los medios comunitarios, que desde 2015 han visto incrementarse los obstáculos que tradicionalmente tuvieron que enfrentar para acceder a licencias y a fuentes de financiamiento. A lo largo de estos años el ENACOM dispuso diversos procedimientos de declaración de ilegalidad, clausura y decomiso para algunos de ellos, en ciertos casos por supuestas irregularidades en la rendición de los Fondos de Fomento Concursable de Comunicación Audiovisual (FOMECA). Las partidas para estos fondos, además, fueron subejecutadas y sufrieron una serie de recortes presupuestarios desde 2016.

5. Conclusiones

El análisis realizado en este trabajo permite concluir que la regulación del sector ampliado de las comunicaciones ocupó un lugar central en la agenda de gobierno durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019). Ello se materializó en la promulgación de una importante cantidad de normas, principalmente a lo largo de los dos primeros años de gobierno, en contradicción con la jurisprudencia local, a contramano de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, y en línea con los intereses de los principales conglomerados de medios.

Varios de los objetivos perseguidos por la política pública se revelaron falaces: la modernización de la legislación en función de los avances tecnológicos, la búsqueda de la homogeneidad normativa, la convergencia regulatoria entre los sectores del audiovisual, las telecomunicaciones y las TIC, el fomento de la competencia, la seguridad jurídica y la promoción de inversiones. Apoyados en la crítica constante a todo lo realizado por el gobierno anterior, se promulgaron medidas contradictorias e incoherentes –incluso con los mismos principios que el gobierno anunciaba promover– y se gubernamentalizó el control de las comunicaciones.

La regulación de medios y telecomunicaciones se mantuvo vigente en la agenda formal por lo menos hasta 2018, año en que el presidente lo incluyó en su agenda prospectiva, dentro de las iniciativas que enviaría al Congreso de la Nación. No obstante, como analizamos en este artículo, las modificaciones medulares se habían realizado durante el primer año de gobierno. En adelante se implementaron medidas correctivas y compensatorias en función de los intereses de los grupos empresariales de peso en el sistema de medios argentino. En este marco se inscribe el intento de promulgar la “ley corta” en el Congreso en 2018, para el que no lograron acuerdo. De allí en más, el gobierno otorgó al tema un lugar secundario dentro de su agenda institucional.

Así como en 2008 una coyuntura política específica permitió hacer confluir los intereses de cierto sector de la sociedad civil con los del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner para impulsar una ley de radio y televisión en democracia, la “ventana de política pública” (Kingdon, 2014) se abrió para el sector de los medios de comunicación concentrados con el triunfo de Macri tras la segunda vuelta electoral de 2015.

La inclusión de estos temas en la agenda formal puede encuadrarse en la intersección de los modelos de construcción de agenda de iniciativa interna y externa (Cobb et al., 1976), en tanto ingresaron motorizados por los intereses de grupos empresariales por fuera de la estructura formal de gobierno y condujeron a un proceso de toma de decisiones que modificó el mapa regulatorio heredado en materia de comunicación. El asunto no se extendió hacia la agenda pública, en parte debido a las mismas intenciones de los actores que motorizaron los cambios (gobierno y empresas de medios). La mayoría de las medidas se tomaron a puertas cerradas, por la vía de decretos, sin consenso ni debate público, y sin difundirse hacia la opinión pública. De allí que no haya habido movilizaciones sociales –como ocurrió en tantas oportunidades durante el debate y posterior judicialización de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual– cuando se modificaron o derogaron todos los artículos de la norma que habían

sido cuestionados por el Grupo Clarín y declarados constitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ni cuando el Congreso de la Nación convalidó a mano alzada, en una sesión muy cuestionable, el DNU que lo permitió. Pero esto es sólo una hipótesis que deberá demostrarse en futuras investigaciones.

Recibido 2 de marzo de 2020. Aceptado 3 de mayo de 2020.

* *Bernadette Califano* es investigadora del CONICET, Doctora en Ciencias Sociales y Lic. en Ciencias de la Comunicación (UBA). 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. Dirige el Proyecto PICT “Políticas de comunicación en un escenario de convergencia”. Es investigadora del Programa Industrias Culturales y Políticas de Comunicación (UNQ), y del Equipo de Estudios sobre Tecnología, Capitalismo y Sociedad (CCTS, Umai). Correo electrónico: bernacali@gmail.com

Notas

¹ Véase, sobre este tema, Napoli & Caplan (2019).

² Para una revisión exhaustiva sobre la noción de “agenda” y sus diversas conceptualizaciones, puede consultarse el trabajo de Zuluaga, Luz y Morales (2017).

³ En marzo de 2008 se inició el conflicto agrario más grande de la historia nacional, que se extendió por 128 días a partir de la decisión oficial de implementar retenciones móviles para la exportación de los principales productos agropecuarios (soja y girasol), en función de su cotización en el mercado internacional. Sobre este tema y, en particular, sobre la cobertura mediática que recibió el conflicto, véase Zunino (2015).

⁴ Véase la Conferencia de prensa de Frank La Rue en Casa Rosada en julio de 2009, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=XGFeNizbBSw> (último acceso: 27/02/2020).

⁵ Así lo expresaron los funcionarios de gobierno en la audiencia realizada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), titulada “Derecho a la libertad de expresión y cambios a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina”, el 8 de abril de 2016. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Rh4EZuiYlK8> (último acceso: 20/02/2020).

⁶ Según lo afirma en sus considerandos el decreto N° 267/15.

⁷ Tanto la Ley SCA como Argentina Digital disponían que los directores de los organismos reguladores debían permanecer cuatro años en sus cargos, con dos años de diferencia con respecto del mandato del titular del Poder Ejecutivo. Dicha composición derivaba de lo establecido por organismos internacionales en materia de radiodifusión y libertad de expresión, los que sugieren que el mandato de los directores debe desacoplarse de la duración de los cargos de aquellos que los designan, a fin de que sus actuaciones no estén condicionadas políticamente (Califano, 2018a).

⁸ De la reunión participaron, además de las autoridades del ENACOM y el Ministerio de Comunicaciones, representantes de los gobiernos provinciales, el Sindicato de los Trabajadores de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CePETel), el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), la Confederación Sindical de Trabajadores de Medios de Comunicación Social (COSITMECOS), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), y la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina (FOETRA).

⁹ Entre los organismos que manifestaron públicamente sus críticas al accionar del

gobierno en materia de políticas de comunicación se hallan el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA), Reporteros Sin Fronteras (RSF), la Defensoría del Público de Comunicación Audiovisual, la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (FADECCOS), la Red de Carreras de Comunicación Social (RedCom), la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD), la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO).

¹⁰ El art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional establece, entre las atribuciones del Poder Ejecutivo, que “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.”

¹¹ Decreto 513/2017 (B.O. 17/07/2017).

¹² Véase, por ejemplo, las declaraciones de FADECCOS en Jujuy (<https://www.fc.edu.uner.edu.ar/?p=15089>) y la de investigadores de la Universidad Nacional de Córdoba (<https://proyectoeca.net/2016/08/22/universitarios-y-sociedad-civil-frente-al-debate-academico-convocado-por-la-comision-redactora-de-una-nueva-ley-de-comunicacion-es-convergentes/>), en las ocasiones en que se convocaron reuniones en dichas provincias.

¹³ Resolución N° 9/2016 del Ministerio de Comunicaciones (B.O. 15/04/2016), prorrogada por Resolución N° 1098-E/2016 (B.O. 31/10/2016), Resolución N° 601-E/2017 del Ministerio de Comunicaciones (B.O. 30/03/2017), Resolución E 694/2017 del Ministerio de Modernización (B.O. 28/12/2017) y Resolución N° 131/2018 de la Secretaría de Gobierno de Modernización (B.O. 21/12/2018).

¹⁴ Resolución E 5644/2017 del ENACOM (B.O. 22/12/2017).

¹⁵ Resolución 2018-374-APN-SECC#MP, 29 de junio de 2018.

¹⁶ Resolución 3597/2016 del ENACOM (B.O. 15/07/2016).

Bibliografía

Alzate Zuluaga, M. L., & Romo Morales, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV(26), 13–35.

ASIET. (2016). Argentina: reforma regulatoria para la era de la convergencia. Montevideo: Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones.

Becerra, M. (2016). Restauración. Recuperado el 14 de enero de 2016, de <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/>

Becerra, M. (2017, enero 12). Argentina: el gobierno decreta proteccionismo convergente. *Mediatelecom*.

Becerra, M., & López, S. (2009). La contienda mediática. Temas, fuentes y actores en

la prensa por el conflicto entre el gobierno y las entidades del campo argentino en 2008. *Revista de Ciencias Sociales*, 1(16), 16–30.

Califano, B. (2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. *Austral Comunicación*, 4(2), 283–318.

Califano, B. (2017). En nombre de la convergencia: cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina. *Estudos em comunicação – Communication Studies*, (24), 1–25.

Califano, B. (2018a). 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. (2018b). Políticas de comunicación. De sus orígenes a los desafíos de las tecnologías digitales. *Revista Mexicana de*

Opinión Pública, (25), 133–150.

Casar, M. A., & Maldonado, C. (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. *Documentos de Trabajo CIDE*, (207), 1–20.

CELS. (2015, diciembre 23). La decisión política no está por encima de la ley. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.

CIDH. (2016). *CIDH concluye el 15º Período de Sesiones*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos.

Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, 33(4), 892–915.

Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). *Participation in American Politics. The dynamics of Agenda-building* (2a ed.). London: The John Hopkins University Press.

Cobb, R. W., Ross, J.-K., & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126.

CSJN. (2013). Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa. Buenos Aires.

Fontanals, G. (2016, diciembre). ¿Cambiamos en Comunicaciones? *Revista Fibra. Tecnologías de la comunicación*, (13).

Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2a ed.). London: Pearson New International Edition.

Lagroye, J., François, B., & Sawicki, F. (2002). L'action publique. En J. Lagroye (Ed.), *Sociologie politique* (4a ed., pp. 501–551). Paris: Presses de sciences po et Dalloz.

Macri, M. (2018). Mensaje del presidente en la apertura del 136º período de sesiones ordinarias del Congreso. Buenos Aires: Casa Rosada.

McQuail, D. (2010). La regulación de los medios. Department of Media & Communication, University of Leicester.

Napoli, P. M., & Caplan, R. (2019). Por qué las empresas de medios insisten en que no son empresas de medios, por qué están

equivocadas y por qué es importante. *Hiper-textos*, 12(7), 15–46.

ONU. (2016). Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Argentina. Washington DC: Comité de Derechos Humanos, Organización de Naciones Unidas.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En G. Flores & J. Nef (Eds.), *Administración pública. Perspectivas críticas*. San José de Costa Rica: ICAP.

RELE. (2009). Informe de la Relatoria Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos.

Rivero, E. (2017). La mala hora: Cambios y su política de medios públicos. *Revista Fibra. Tecnologías de la comunicación*, (17).

Rivero, E., & Zanotti, J. M. (2017). Debates hacia la Ley de Comunicaciones Convergentes en la Argentina: de las audiencias públicas al comité de expertos. *Revista Eptic*, 19(1), 170–183.

Sarikakis, K. (2004). *Media and communications policy: a definition* (48 No. 25). Institute of Communications Studies, University of Leeds, United Kingdom.

Surel, Y. (2006). Relaciones entre la política y las políticas públicas. En R. Franco & J. Lánzaró (Eds.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (pp. 43–73). Buenos Aires: CEPAL, FLACSO México, Miño y Dávila.

Vilas, C. M. (2011). Política y políticas públicas. En *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina* (pp. 74–98). Universidad Nacional de Lanús.

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.