



CAPÍTULO 1

Introducción. Cuatro años de precarización institucional, concentración y regresividad.

Introducción. Cuatro años de precarización institucional, concentración y regresividad.

I.1. Nuevo gobierno

El 10 de diciembre de 2015 asumió en la Argentina un nuevo gobierno que, por primera vez en la historia nacional, accedió al poder por la vía democrática con un programa neoliberal explícito. Representó, asimismo, el final de un periodo previo que se había caracterizado por la intensa problematización de cuestiones vinculadas a la comunicación mediática, las particularidades del mercado informativo, su estructura de propiedad y sus regulaciones. Del mismo modo, fue una etapa signada por una tensión fortísima entre el gobierno y el principal grupo mediático argentino: Clarín. Como contraparte, resultó evidente desde el primer momento que el nuevo gobierno neoliberal había llegado al poder con una fuerte apoyatura de los medios concentrados y resultaba entonces esperable que la política pública de comunicación se alterara de manera drástica. Pero nadie tenía claridad sobre cómo sucedería, ni cuándo.

Los tiempos resultaron aceleradísimos. Como veremos a lo largo de las páginas que siguen, en muy pocos días se implementaron las principales medidas y se prometieron otras que nunca llegaron. El mismo día de su asunción, el flamante presidente, Mauricio Macri, firmó un decreto (13/2015) que modificó la Ley de Ministerios. Un día antes de la Nochebuena, llegó otro decreto (236/2015) que dispuso la intervención de AFSCA (autoridad regulatoria de servicios audiovisuales hasta entonces) y el 29 de diciembre un tercer decreto (267/2015) finalmente desarmó la legislación vigente de servicios audiovisuales y telecomunicaciones. Se acababa de crear un Ministerio de Comunicaciones y Oscar Aguad sería el ministro designado.

Como veremos en el capítulo 2, el decreto 267 afectó quirúrgicamente aquellos aspectos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante LSCA) cuya constitucionalidad había sido cuestionada por el grupo Clarín y luego ratificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su fallo del año 2013¹. La regulación dispuesta por Macri aumentó los topes sobre máximos de licencias de 10 a 15 para radio y televisión abierta, los eliminó en cable y servicios codificados al convertirlos en servicios TIC de telecomunicaciones (de un tope de 24 unidades productivas con indicación geográfica, se amplió a la totalidad del territorio nacional con una única licencia), suspendió las restricciones de propiedad cruzada (entre propietarios de canales de TV de aire y propietarios de red de distribución de TV por cable) y eliminó la prohibición de brindar servicio a más del 35% de la población o abonados. De ese modo, se alejó de los estándares más consolidados de la región en cuanto a reglas antimonopólicas y límites a la entrada de prestadores que ya ostentan preponderancias en mercados vinculados. Tam-

¹ Ver De Charras, D. y Baladrón, M. (2014) Una mirada sobre la sentencia que confirmó la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en Argentina. Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación, (127), 37-47.

bién derogó la limitación a la transferencia de licencias para los licenciarios con fines comerciales, mientras que las cooperativas y otros prestadores sin fin de lucro fueron excluidos de esta flexibilización. El terreno quedó despejado para que los actores que ya ocupaban posiciones dominantes en el mercado pudieran aumentar su escala, liberados además de las incompatibilidades que imponía la LSCA.

En muy poco tiempo, el gobierno avanzó sin ambages hacia la restitución del antiguo régimen en materia de políticas de comunicación. Más allá de las agendas y consignas oficiales remozadas al calor de los cambios tecnológicos y las renovadas demandas del mercado, lo que se restableció fue la lógica de la regulación fragmentaria que convalidó por la vía de decretos presidenciales situaciones de hecho en favor de los actores más poderosos del negocio de la comunicación y en desmedro del ejercicio del derecho a comunicar. El Estado en su rol de garante de un piso mínimo de equidad en el acceso al debate público se desvaneció y resurgió, en su lugar, el socio encargado de dar una arquitectura regulatoria –con escasa claridad y nulo debate público– a los procesos de concentración de capital protagonizados por los grandes grupos locales y sus íntimos enemigos transnacionales.

En el inicio de su gestión al frente del Ministerio de Comunicaciones, Oscar Aguad aseguró que la LSCA “no va a subsistir durante nuestro gobierno” y vaticinó un nuevo escenario en cual “los medios van a competir libremente en el mercado y trataremos de ayudar a los más pequeños”². La única premisa que cumplió fue la que anunciaba el fin de la LSCA. Por lo demás, la regulación estuvo siempre lejos de garantizar condiciones mínimas para el ejercicio de la libre competencia; más bien se orientó a consolidar posiciones dominantes previas como ocurrió en los casos del Grupo Clarín y Telefónica de Argentina. Para “los más pequeños”, en tanto, si la “ayuda” parecía poco frente al reconocimiento de derechos en condiciones de igualdad real y las políticas de fomento que fijaba la LSCA –como se demuestra en los capítulos 4 y 5–, el balance mostró que la única cara que el Estado tuvo para los medios comunitarios y los pequeños radiodifusores comerciales fue la de la persecución y el ahogo económico, al no abonar subsidios legal y legítimamente obtenidos.

La nueva política oficial incluyó el cierre de los acuerdos comerciales que determinaron el final de lo que conocimos como Fútbol para Todos –la posibilidad de toda la población de acceder a los principales encuentros del deporte nacional de modo gratuito y abierto–, como se analiza en el capítulo II. En la cesión de derechos en exclusividad a Fox/Turner definida por el gobierno de Macri apareció también como actor central el Grupo Clarín, quien poseía la llave maestra de incluir en la oferta la desestimación de la demanda contra AFA de Televisión Satelital Codificada (TSC), el concesionario hasta 2009. Esto marcó su imposición frente a ESPN y MediaPro que eran los otros dos oferentes. Por otro lado, el mismo conglomerado empresario logró multiplicar por cinco su facturación de publicidad oficial y se quedó con \$519 millones,

² “La regulación de la Ley de Medios no va a subsistir durante nuestro Gobierno”, diario La Nación, 12 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/oscar-aguad-la-regulacion-de-la-ley-de-medios-no-va-a-subsistir-durante-nuestro-gobierno-nid1853681> Fecha de última consulta: 24 de enero de 2019.

una cifra cercana al 20% del total de lo que el Estado argentino gasta en anuncios. Más del triple de lo recibido por el segundo beneficiario, Telefé, con \$171,5 millones, que en noviembre del 2016 pasó a manos de la gigante estadounidense Viacom.

I.2. La sociedad civil ante la CIDH

El 18 de enero del 2016, a partir del reconocimiento de los impactos de los decretos antes descriptos sobre la legislación vigente, un conjunto de instituciones académicas, cooperativas, de medios comunitarios y organizaciones de la sociedad civil solicitaron una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³ con el objeto de poner en conocimiento del organismo internacional las graves afectaciones en materia de libertad de expresión en Argentina. En la carta a la Comisión manifestaron “observar con suma preocupación que las decisiones adoptadas por el gobierno nacional tienen un serio impacto negativo, en tanto implican un retroceso enorme, en términos normativos, del reconocimiento de los derechos en Argentina. Lo que pretendemos con esta audiencia es que la CIDH pueda obtener material e información de primera mano de las organizaciones que venimos trabajando en las diferentes aristas que presenta esta situación, que le permitan involucrarse cabalmente en esta problemática que afecta e impacta en los derechos humanos en nuestro país y contribuir a la búsqueda de soluciones alternativas”.

La respuesta fue la convocatoria a una audiencia en la sede de la Comisión en la ciudad de Washington el 8 de abril de 2016, como parte del 157º periodo de sesiones de la CIDH. Al encuentro asistió una representación de los peticionarios, encabezada por el presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Horacio Verbitsky, y otra por el Estado argentino, conducida por el secretario de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, Claudio Avruj⁴.

La comitiva estatal respondió ante las autoridades de la CIDH –encabezadas por el comisionado James Cavallaro y el Relator Especial de Libertad de Expresión, Edison Lanza–, con referencias al contexto de aplicación de las normas por el gobierno anterior y enfatizó que los decretos fueron dictados “en pleno cumplimiento de las facultades”.

³ El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), la Universidad Nacional de las Artes (UNA), la Carrera de Ciencias de la Comunicación UBA, la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo de Argentina (REDCOM), la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO), la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), la Red de Radios Universitarias de América Latina y el Caribe (RRULAC), el Sistema Integrado de Radios de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), el Sindicato Argentino de Televisión (SATSAID), la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD), Músicos Autoconvocados, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, la Red de Periodistas de Argentina por una Comunicación No Sexista (Red Par) y la Asociación de Radiodifusoras Bonaerenses y del interior de la República Argentina (ARBA).

⁴ La representación peticionante estaba compuesta además del presidente del CELS, por su secretario y vicepresidente de AMARC, Damián Loreti, el presidente de la Red de Carreras de Ciencias de la Comunicación (REDCOM) Daniel Badenes, el experto independiente Martín Becerra, el presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) y vicepresidente Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), Néstor Busso, la rectora de la Universidad Nacional de Lanús, Ana Jaramillo, el titular de la Cooperativa Eléctrica de Santa Rosa, Oscar Nocetti y el titular de la Asociación de Radiodifusoras Bonaerenses y del Interior de la República Argentina (ARBA), Osvaldo Francés. Por el estado nacional se presentaron, además del secretario Avruj, el presidente del ENACOM, Miguel De Godoy; la directora del ENACOM y coordinadora de la Comisión para la redacción del anteproyecto de la nueva Ley de Comunicaciones, Silvana Giudici; el director nacional de Datos Personales, ex relator de Libertad de Expresión, Eduardo Bertoni y el secretario de Derechos Humanos de la Provincia de Bs. As, ex relator y secretario ejecutivo de la CIDH, Santiago Cantón.

des constitucionales otorgadas al Presidente y recibieron el debido tratamiento ante el Congreso Nacional”. Luego de repasar las acciones del gobierno anterior como supuesto marco de excepción que había obligado al gobierno de Macri a actuar con medidas de emergencia, los representantes del Estado plantearon que propondrían una nueva ley de comunicaciones convergentes que contemplaría principios de pluralismo, diversidad y participación social acorde a los estándares del sistema interamericano de derechos humanos. El Presidente del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Miguel de Goyoy, manifestó que “si no se piensa una política de convergencia, se limita la libertad de expresión. Es imposible pensar el futuro mirando la realidad por un espejo retrovisor”⁵.

Una semana después de la audiencia, en su comunicado de conclusiones del 157 periodo de sesiones, la CIDH sostuvo 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”. En este punto, como se detalla en el capítulo 2, el recordatorio del principio de no regresividad resulta fundamental.

Antes de la reunión en Washington, el 3 de marzo de 2016, la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD), heredera de la Coalición por una Radiodifusión Democrática que había sido un actor fundamental en el impulso de la LSCA, convocó a una reunión en el anexo del Congreso de la Nación para denunciar las políticas comunicacionales del macrismo y para presentar sus Nuevos 21 puntos por el Derecho a la Comunicación. Los DNU de Macri aún no habían sido ratificados por el parlamento y la CCD exhortaba a las legisladoras y los legisladores para que no lo hicieran. El nuevo documento que elaboró y presentó la Coalición propuso una “defensa de lo conquistado” con la LSCA, pero también una ampliación del “horizonte para una comunicación democrática en todos los medios, formatos y plataformas”⁶ mientras esperaba la audiencia en la CIDH que seguiría en directo de manera virtual desde el mismo escenario.

5 Para recuperar distintas visiones acerca de la audiencias puede consultarse: Verbitsky H., “Cuestión de contexto”, diario Página/12, 10 de abril de 2016. D. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-296599-2016-04-10.html>; Cretazz J., “Audiencia en la CIDH por la Ley de Medios”, diario La Nación, 9 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/audiencia-en-la-cidh-por-la-ley-de-medios-nid1887729>; ENACOM, “Representantes del gobierno se presentaron ante la CIDH”, 8 de abril de 2016. Disponible en: http://www.enacom.gob.ar/institucional/representantes-del-gobierno-se-presentaron-ante-la-cidh_n1133; OBSERVACOM, “Sociedad civil denuncia a Argentina ante la CIDH por cambios a Ley Audiovisual. Gobierno promete nuevo marco regulatorio acorde con el derecho internacional”, 8 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.observacom.org/sociedad-civil-denuncia-ante-la-cidh-por-cambios-a-ley-audiovisual-gobierno-promete-nuevo-marco-regulatorio-acorde-con-el-derecho-internacional/>; Parodi R., “Audiencia en la CIDH: Argumentos contra discurso vacío”, Red ECO Alternativo, 14 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.redeco.com.ar/nacional/comunicacion/18480-audiencia-en-cidh-argumentos-contra-discurso-vacio-y-roverif-f->; “Preguntas sin respuestas ante la CIDH por ley de medios, EnRedando. Comunicación Popular, 11 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.enredando.org.ar/2016/04/11/preguntas-sin-respuestas-ante-la-cidh-por-la-ley-de-medios/>

6 En Anexo se pueden consultar los nuevos 21 puntos. Para ampliar sobre el encuentro de la CCD, véase Bullentini, A. “Para volver a democratizar la comunicación”, diario Página/12, 4 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-293816-2016-03-04.html> Fecha de última consulta: 24 de enero de 2019.

I.3. Una nueva ley convergente que nunca llegó (la traía el general Alais)

El 1° de marzo de 2016, la resolución 9/16 del Ministerio de Comunicaciones estableció las pautas básicas del proyecto cuya escritura encomendaba a una comisión especial en un plazo de 180 días corridos. En octubre, cuando ya estaba vencido ese plazo, la resolución ministerial 1098/16 prorrogó el tiempo de trabajo de la comisión. El 24 de febrero venció el nuevo plazo sin que se conociera ni un borrador de la ley. Al mes siguiente, una resolución del entonces ministro Oscar Aguad (Res. 601/17) habilitó una nueva prórroga. Esta vez argumentaba que la Comisión había “dado cumplimiento a su cometido consistente en la confección de un anteproyecto de Ley” pero que era necesario abrir “un nuevo proceso de consulta” para el cual otorgó otros 180 días. Al finalizar ese año la resolución 694/17 volvió a prorrogar el plazo, esta vez, desde el Ministerio de Modernización, –a cuya órbita pasaron las funciones del Ministerio de Comunicaciones cuando fue disuelto en 2017.

El 13 de agosto de 2018 se publicó en el Boletín Oficial la Resolución 490/2018 del Ministerio de Modernización que dispuso una nueva prórroga de 90 días hábiles para el “proceso de análisis para la elaboración y la publicación de un anteproyecto definitivo de ley de reforma, actualización y unificación de las leyes 26.522 y 27.078, para ser elevado al Poder Ejecutivo Nacional”. Al final del año, el 21 de diciembre, la resolución 131/18 de la secretaría de gobierno de Modernización, que prorrogaría nuevamente. Esta vez por un año.

No sólo el proyecto de ley nunca se presentó, sino que los decretos presidenciales destinados a intervenir de manera directa en el sistema de medios a demanda de los actores más poderosos continuaron.

El 30 de diciembre de 2016 se sancionó el decreto 1340/16, con nuevas disposiciones para el mercado de las telecomunicaciones. Estableció las normas básicas “para alcanzar un mayor grado de convergencia de redes y servicios en condiciones de competencia, promover el despliegue de redes de próxima generación y la penetración del acceso a internet de banda ancha en todo el territorio nacional”. La normativa sostenía que, a partir del 1° de enero de 2018, las empresas de telefonía fija y móvil (Telefónica, Telecom y Claro) estarían en condiciones legales para prestar televisión por suscripción, pero sólo en ciudades con más de 80.000 habitantes: Buenos Aires, Córdoba y Rosario. En paralelo, las compañías audiovisuales podrían ingresar al mercado de telefonía fija y móvil. Entretanto el Grupo Clarín había adquirido la compañía móvil Nextel con el destino de brindar ese servicio.

El decreto prohibía a las empresas telefónicas brindar televisión satelital, algo que luego el gobierno intentó enmendar a través del proyecto que se conoció como “ley corta”. Sin embargo, las telcos obtuvieron un privilegio de exclusividad por 15 años en las nuevas redes de última milla. En consecuencia, durante ese lapso, otras empresas no podrán emplear el bucle de abonado, anulando la posible competencia por desagregación de red. El decreto 1340 también atribuyó amplias facultades a la autoridad de aplicación para la asignación a demanda de espectro radioeléctrico y la atribución dinámica de bandas del espectro radioeléctrico (refarming), el llamado a concurso para la atribución

de nuevas bandas para la prestación de servicios móviles y el establecimiento de tarifas asimétricas de interconexión y precios de referencia. Además, habilitaba a la compañía de servicios de tv satelital DirecTV a brindar acceso a internet.

Con casi un año de diferencia entre sí y luego de decenas de resoluciones ministeriales que modificaron aspectos sustanciales de la regulación, los Decretos 267/2015 y 1340/2016 terminaron de modelar el marco normativo que regiría el mandato presidencial de Mauricio Macri. El engaño oficial a la CIDH en aquella audiencia de abril de 2016 resultó evidente⁷.

Mediante reglas de pretendida instrumentalidad técnica se definieron sin debate ni acceso a la información cuestiones fundamentales que hacen a los derechos de usuarios y audiencias. En nombre de la convergencia el gobierno declaró perimida la noción de servicios audiovisuales y con ella toda consideración acerca de los derechos de amplios sectores de la población. Las concesiones a las empresas dispuestas por ambos decretos en ningún momento prevén el mejoramiento, protección o promoción del acceso y la participación para usuarios o audiencias. Ni siquiera contemplaron reglas mínimas de defensa de la competencia.

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. Este enorme paso hacia la tan mentada liberalización de los mercados culturales, un poco desprolijo y a las apuradas, fue el resultado de los tironeos ejercidos por los dos mayores grupos de medios y telecomunicaciones que operan en el país, Clarín y Telefónica, junto a algunos aliados circunstanciales de enorme peso global, como Turner Inc. y Carlos Slim (Telmex / América Móvil). Esta puja quedó evidenciada en una convergencia en el plano discursivo del gobierno pero que en los hechos fue habilitada para ciertos servicios y actores, mientras que otras demandas o compensaciones quedaron supeditadas a la “ley corta”⁸ que finalmente no fue aprobada.

Si bien la coincidencia entre la prédica neoliberal del gobierno macrista y las políticas impulsadas fue evidente, no existió una planificación ni un soporte de gestión pública acorde a la magnitud de los cambios impulsados. En ese sentido, a la ya mencionada fragilidad de la regulación generada por vía de decretos y resoluciones, se sumó la total desarticulación de las unidades estatales encargadas de supervisar y dar seguimiento al proceso generado. De tal modo, no se evidenciaron siquiera mínimas mejoras en las condiciones de competencia. Ni hablar de bajas en las tarifas de telefonía o abonos de TV por suscripción: con la anuencia del gobierno, las principales empresas del sector fijaron precios por encima de la inflación. El rol del Estado quedó reducido a la administración de demandas de los distintos actores, con escasa pericia técnica y una marcada tendencia a favorecer a los más poderosos.

7 Véase Loreti, D. y de Charras, D., “La precarización institucional como estrategia”, el Cohete a la Luna, 19 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.elcohetealaluna.com/la-precariacion-institucional-como-estrategia/> Fecha de última consulta: 24 de enero de 2019.

8 El proyecto de “Ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia TICs” obtuvo media sanción del Senado en 2018 pero finalmente no fue aprobada en Diputados.

Esta realidad colisionaba con el discurso de la entonces directora de ENACOM y coordinadora de la Comisión Redactora de la nueva Ley de Comunicaciones, Silvana Myriam Giudici, quien sostenía la necesidad de generar un marco normativo que protegiera la producción nacional y local. En ese sentido, Giudici afirmó: “En un momento donde los contenidos son globalizados y donde la irrupción de las OTT y de la producción internacional tiene tanta incidencia en las preferencias de nuestro público, es importante la generación de reglas muy claras de protección de la producción nacional en el anteproyecto de ley de comunicaciones”⁹. La regulación, entre acciones y omisiones, avanzó en el sentido opuesto. La adecuación impositiva de la TV por suscripción con vínculo físico (el cable) en una potencial ley como un Servicio TIC daba por tierra con el actual aporte del 5% o 3,5% de la facturación bruta con destinos como el Instituto Nacional de Cine Artes Audiovisuales, el Instituto Nacional del Teatro, el Instituto Nacional de la Música o los subsidios a proyectos especiales de comunicación comunitaria (artículos 96 y 97 de la ley 26.522) a una magra “tasa en concepto de control, fiscalización y verificación, equivalente a cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de los ingresos totales devengados por la prestación de los Servicios de TIC, netos de los impuestos y tasas que los graven”.

La promesa oficial durante todo el periodo fue que “antes de fin de año” habría un proyecto de ley convergente. Progresivamente, cómo se verá en el capítulo 3, la opacidad y la demora en el trabajo de la comisión redactora fueron tornando ilusoria la discusión de cualquier ley. El gobierno neoliberal no quiso, no supo o no pudo reunir la capacidad política para concretar el proceso y cumplir el compromiso asumido ante la CIDH. El resultado fue el escenario soñado por los grandes conglomerados mediáticos, un país con la mejor ley de medios: la que no existe.

I.4. Y llegó la (con)fusión

La aplicación, accidentada por cierto, del régimen de multiplicidad de licencias dispuesto por la LSCA obligó a todos aquellos grupos mediáticos que sobrepasaban los límites de licencias (y no se encontraran afectados por medidas cautelares originadas en litigios judiciales) a presentar planes de adecuación. Esos planes no llegaron a aplicarse durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Con la llegada del nuevo gobierno, el destino de los planes de adecuación pendientes estuvo previsiblemente atado a los cambios de aire. La modificación normativa por decreto de necesidad y urgencia en diciembre de 2015, que afectó fundamentalmente el régimen de multiplicidad de licencias y límites a la concentración, dio como resultado que todos los planes de adecuación devinieran abstractos. A su vez, el nuevo ente regulador conformado con apenas 4 de los 7 miembros –todos oficialistas– tenía en un lugar muy prioritario de su agenda el archivo de los planes. Así, en la primera reunión de directorio de la nueva autoridad, pasaron a archivo la totalidad de los planes de adecuación sin definición. En concreto,

9 “Es importante la generación de reglas muy claras para proteger la producción nacional”, Señales, 11 de mayo de 2017. Disponible en: <https://señales.blogspot.com/2017/05/es-importante-la-generacion-de-reglas.html> Fecha de última consulta: 24 de enero de 2019.

las propuestas de los grupos Clarín, Telefe-Telefónica, Moneta, Jorge Ricardo Nemesio, Manzano-Vila, Cadena 3 y Prisa fueron archivadas. “Dimos por terminada una etapa de presión con adecuaciones coercitivas con el objetivo de mirar hacia adelante con otro horizonte. Es dar vuelta una página de una etapa muy complicada de coerciones a las empresas periodísticas”, dijo el presidente del ENACOM, Miguel De Godoy¹⁰.

La modificación presidencial de la norma dejó al sistema de medios argentino prácticamente sin límites a la concentración y desplazó el servicio de cable a la ley de telecomunicaciones, lo cual lo eximió del control de concentración establecido por la ley audiovisual. De este modo no hubo un monitoreo o control con posterioridad a febrero de 2016, porque no constituía una preocupación del regulador.

Como contraparte, en diciembre de 2017 se comunicó la previsible fusión de Telecom Argentina S.A. (propiedad del fondo de inversiones Fintech del mexicano David Martínez) con Cablevisión Holding S.A. (propiedad en un 60% del Grupo Clarín y el 40 restante del propio Martínez). El impacto en el mercado de la fusión implicó que los grupos Clarín y Fintech reúnan al menos el 55% de las conexiones a Internet por banda ancha fija (95% en algunas zonas del norte del país), el 40% del mercado de telefonía fija, el 33% de telefonía móvil y el 39% de televisión paga (alrededor del 60% si sólo se contabiliza la TV por cable). La decisión resulta de enorme gravedad.

La autorización de la fusión generó fuertes planteos de las compañías telefónicas ante lo cual el gobierno se comprometió a avanzar en una modificación normativa que les asegurara la posibilidad de brindar televisión por suscripción con vínculo satelital. Sin embargo, lo que se esperaba que sucediera una vez más por decreto presidencial, se conoció como proyecto de ley titulado “Ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)”. El punto central de la iniciativa era habilitar a las empresas de telefonía y cable a ofrecer servicios de televisión satelital, lo que hoy no está permitido para quienes prestan otros servicios de información y comunicación. De sancionarse la ley, Telefónica y Claro, al igual que Cablevisión, podrían competir con paquetes de “cuádruple play” (telefonía fija y móvil, banda ancha y televisión por cable), tras realizar –en teoría– las inversiones en infraestructura correspondientes. Más la TV satelital, por cierto. En los fundamentos del proyecto, el Poder Ejecutivo señalaba que buscaba “promover la competencia de infraestructuras, facilitando que los prestadores de estos servicios desplieguen sus propias redes para generar mayor conectividad e inversión”. Así obligaría a los prestadores de servicios a compartir las denominadas infraestructuras pasivas: torres, postes, ductos, canalizaciones, cajas, cámaras, bastidores, armarios y cualquier otro elemento que pueda ser utilizado para desplegar, albergar o instalar cables de comunicaciones electrónicas, antenas, equipos, dispositivos, o cualquier otro recurso análogo. Y a los prestadores de servicios públicos –incluidas las cooperativas– a facilitar sus infraestructuras. La regla proponía que las contrataciones fueran objetivas, transparentes, no discriminatorias y proporcionadas. Sin embargo, en el mundo de la competencia de las

¹⁰ Véase “El Enacom archivó todos los planes de adecuación a la ley de medios”, diario La Nación, 2 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1867583-el-enacom-archivo-casi-todos-los-planes-de-adequacion-a-la-ley-de-medios>

telecomunicaciones existen regulaciones asimétricas para que el actor preponderante no se lleve puesto al mediano o al más chico. Este proyecto con media sanción parlamentaria apuntaba a que los grandes actores de este mercado pudieran acrecentar la brecha en su favor. En nombre de una pretendida igualdad y libre competencia, el gobierno buscaba, una vez más, profundizar las asimetrías. Proyecto que nunca sería ley.

Mientras tanto, la única intervención en materia de control de concentración tuvo lugar a partir de la mencionada fusión Telecom – Cablevisión, que dio origen a la tercera mayor empresa por facturación de la Argentina luego de Mercado Libre e YPF, con una tasación estimada en unos 11.000 millones de dólares. El 30 de junio de 2017 las compañías informaron el compromiso de fusión. De allí en adelante se inició la evaluación regulatoria, aunque desde el primer momento se dio por conquistada la condescendencia gubernamental.

El 21 de diciembre de 2017 –mediante la resolución 5644/2017¹¹– el ENACOM autorizó la operación. Como condición para esa autorización, el ente regulador determinó que dado que al fusionarse ambas compañías superaban el límite de espectro radioeléctrico establecido por la regulación vigente (poseían 220 Mhz y el máximo es 140 Mhz), deberían devolver el excedente en un plazo de dos años (80 MHz). La resolución también dispuso que el precio minorista del servicio de Internet de banda ancha fija en aquellas localidades¹² en las que las empresas fusionadas superaran el 80% de los abonados¹³, no podía exceder la menor tarifa que el conglomerado cobrara en la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente, obligaba a compartir la infraestructura soporte en dichas ciudades en condiciones no discriminatorias a otros prestadores.

Quedaba, de todos modos, pendiente el dictamen de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) que llegó el 29 de junio de 2018, a 24 horas de cumplirse el año del anuncio de la fusión por parte de las compañías¹⁴. La CNDC comunicó que su dictamen disponía obligaciones y recomendaciones en cuatro planos: desinversión, ofertas comerciales, disponibilidad de la red y espectro¹⁵. Así estipuló que:

– La Secretaría de Comercio debe obligar a la empresa a transferir negocios de banda ancha fija en 28 localidades del interior del país donde la situación de competencia se podría ver afectada, para aprobar la fusión.

¹¹ Disponible en: [https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2017/res5644%20\(diciembre\).pdf](https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2017/res5644%20(diciembre).pdf)

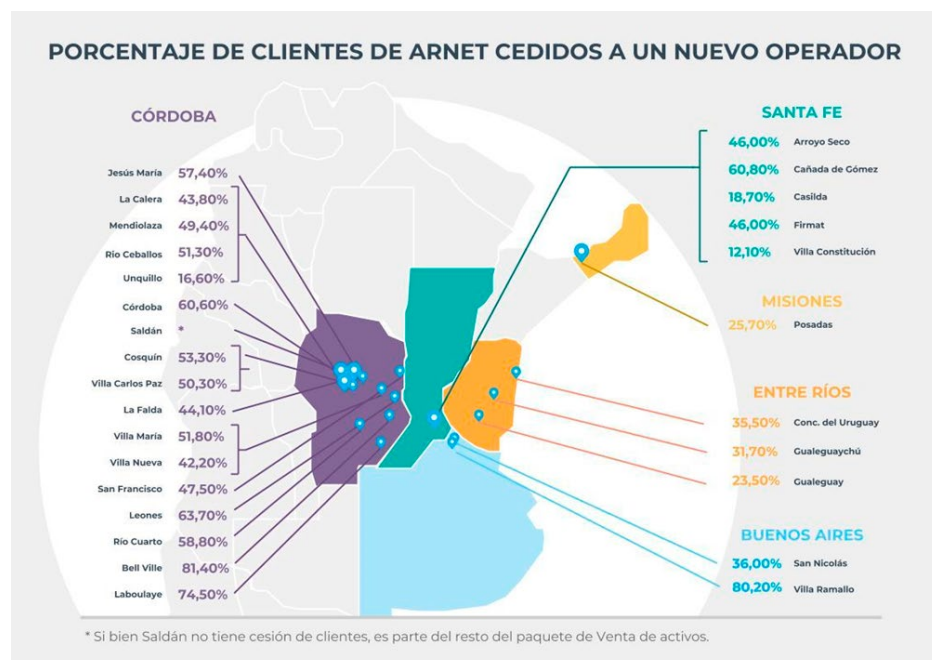
¹² De acuerdo al ANEXO I de la Resolución, las localidades son: en provincia de Buenos Aires, Baradero, San Nicolás de los Arroyos, San Pedro y Villa Ramallo. En Córdoba: Córdoba Capital, Bell Ville, Cosquín, Jesús María, La Calera, La Falda, Laboulaye, Leones, Mendiola, Río Ceballos, Río Cuarto, Saldán, San Francisco, Unquillo, Villa Carlos Paz, Villa María y Villa Nueva. En Entre Ríos: Concepción del Uruguay, Gualaguay, Gualaguaychú y San Benito. En Formosa: Formosa Capital. En Salta: Cerrillos. En Santa Fe: Arroyo Seco, Cañada de Gómez, Casilda, Esperanza, Firmat, Rafaela, San Carlos Centro, San Lorenzo, Santa Fe y Villa Constitución.

¹³ La referencia del 80% surge de un informe interno de Enacom sin sustento técnico. Véase Martín Becerra, “La gran fusión: los papeles reservados que usó el gobierno para favorecer a Clarín”, Letra P, 12 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2018-3-12-18-36-0-la-gran-fusion-los-papeles-reservados-que-uso-el-gobierno-para-favorecer-a-clarin>

¹⁴ Véase “Clarín va por todo: aprobaron la fusión entre Cablevisión y Telecom”, Diario Perfil, 29 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/aprobaron-la-fusion-entre-cablevision-y-telecom.phtml>

¹⁵ Véase “Cablevisión Telecom: será la tercera empresa en facturación de la Argentina”, El Cronista, 29 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.cronista.com/negocios/El-Gobierno-aprobo-la-fusion-Cablevision-Telecom-sera-la-tercera-empresa-en-facturacion-de-la-Argentina-20180629-0075.html>

- Debe establecerse una demora de entre seis meses y doce meses, según la región, para que la nueva compañía fusionada pueda brindar sus servicios a través de la modalidad cuádruple play.
- Telecom deberá proveer servicios mayoristas de internet residencial mediante una oferta de referencia para que otros operadores puedan prestar el servicio usando su red.
- Recomienda a la autoridad regulatoria (ENACOM) agilizar la devolución del excedente de espectro y prohibir su uso por parte de la nueva empresa.
- La fusión se aprueba con el cumplimiento de la desinversión y en el marco de todas las obligaciones y recomendaciones mencionadas.



Fuente: Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

En la difusión del dictamen la comisión aclara que “la empresa fusionada se debe desprender de 143.464 clientes de ese servicio en 28 localidades de cinco provincias: Córdoba (incluyendo la capital), Buenos Aires, Entre Ríos, Misiones (incluyendo Posadas) y Santa Fe. Esta cifra representa el 9% del total de clientes residenciales de Arnet y una facturación anual de aproximadamente 500 millones de pesos. El proceso de certificación de la cartera de clientes transferidos fue realizado por la consultora Deloitte (...) Esa

cartera de clientes es vendida a una empresa que ingresará como nuevo operador en esos mercados. Telecom tendrá la obligación de arrendarle su infraestructura para que pueda desplegar su propia red de fibra, brindarle el servicio mayorista y permitirle el uso de la marca ARNET. Todo ello durante un periodo de tiempo suficiente como para que el nuevo operador pueda realizar inversiones que le permitan consolidar su posición en esos mercados”¹⁶.

Una de las novedades que presentó el dictamen de la CNDC fue la expansión de una localidad de Coronel Pringles, Provincia de Buenos Aires y otras localidades de la Patagonia bajo el nombre comercial Universo.net¹⁷ que adquirió la cartera que Telecom¹⁸ debió resignar, con una facturación anual estimada en 500 millones de pesos.

1.5. Los dueños del papel

El 19 de diciembre de 2018, el Congreso Nacional sancionó la ley 27.498. El texto es muy breve y su eje principal reside en la derogación de ocho artículos de la ley 26.736, que había sido sancionada en el año 2011 y declaraba de interés público la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa y papel para diarios. De este modo quedó virtualmente desregulada la actividad y se facilitó así la re-oligopolización de este mercado que cuenta con una sola empresa en el país que produce papel para imprimir periódicos: Papel Prensa S.A. La misma es propiedad de los diarios Clarín y La Nación, y, en una proporción menor, del Estado Nacional con acciones clase B sin los mismos derechos políticos como accionista. Ambos grupos editoriales lideran el mercado de ventas en el país desde hace más de tres décadas. La ley anterior fijaba criterios de equidad de precios y de condiciones de entrega independientemente del volumen de compra para no perjudicar a los medios más chicos, así como la prevalencia de la atención del mercado interno. Con esta reforma normativa, el precio del papel podrá ser fijado libremente por la empresa, no tendrán la obligación de vender ante una solicitud de competidores aun cuando tengan stock para hacerlo, ni deberán garantizar igualdad de precios para distintos compradores.

Por lo tanto, toda persona o sociedad con o sin fines de lucro que edite un medio gráfico que no sea propiedad de los grupos dueños de Papel Prensa verá dificultado el acceso a este insumo básico y su continuidad se pondrá en riesgo. Así, la nueva ley establece un marco regulatorio que restringe la libertad de imprenta para quienes no

¹⁶ La difusión y el texto completo del dictamen pueden consultarse en: “La CNDC ordena venta de activos en banda ancha fija e impone obligaciones a Telecom”, 29 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-cndc-ordena-venta-de-activos-en-banda-ancha-fija-e-impone-obligaciones-telecom/>

¹⁷ “El Grupo Valentini, dedicado al negocio de los medios de comunicación y de la conectividad, es el nuevo dueño de 143.000 clientes. Propietario de un diario en Coronel Pringles, también brinda servicios de televisión por cable en Sierra de la Ventana, y banda ancha en Buenos Aires, Río Negro, Neuquén y Chubut a través de la compañía RELTID CV (...) Es la sociedad identificada como Universo NET en la resolución de la comisión. También posee operaciones en Chile y en España”. Véase “Telecom-Cablevisión: exigencias, la expansión de un desconocido y las fuertes multas”, en iProfesional, 29 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/notas/270793-internet-frecuencias-cable-banda-ancha-tv-telecomunicaciones-ejecutivo-estrategia-consumidor-competencia-espectro-dictamen-fusion-telecom-cablevision-exigencias-la-expansion-de-un-desconocido-y-fuertes-multas>

¹⁸ Los ingresos de Telecom en el primer trimestre de 2018 ascendieron a los \$30.000 millones, según el balance. Y de ese total, más de \$7.100 millones correspondieron al negocio de la banda ancha (sumados los clientes de Arnet y los de Fibertel). “Telecom-Cablevisión: exigencias, la expansión de un desconocido y las fuertes multas”, iProfesional, 29 de junio de 2018 (op. cit)

producen papel ni pueden importarlo. La disposición es claramente contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que en su artículo 13 inciso 3 afirma: “No se puede restringir el derecho de expresión por vía o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

Es claro que generar las condiciones para la conformación de un oligopolio en la provisión de papel o pasta de celulosa encuadra de modo taxativo en esta hipótesis vedada por la CADH.

De acuerdo con los datos brindados por la propia empresa, Papel Prensa fabrica alrededor de 175 mil toneladas por año y el consumo de todos los diarios del país supera los 220 mil. El 71% de ese insumo es utilizado por Clarín y La Nación, quienes también deciden cómo se asigna el 29% restante, a repartir entre más de 150 diarios de todo el país que hasta el año 2011 debían pagar un precio diferencial, hasta 20% mayor que el que abonaban los dos socios de la compañía. De lo contrario deben recurrir al papel importado, por vía directa si tienen suficiente liquidez como para acceder a grandes volúmenes o a través de intermediarios que venden el insumo, ya sea de origen nacional o extranjero, en menores cantidades pero a un precio mayor por tonelada. La derogación de gran parte del articulado vuelve las cosas a su estado anterior, o aún peor, porque sólo permite establecer condiciones más favorables y equiparadas a los accionistas por compra en volumen, cosa que los medios pequeños o de aparición semanal jamás podrán enfrentar, dado lo elevado del umbral económico.

I.6. Futuro por pasado¹⁹

Como veremos en las páginas que siguen, con el telón de fondo de una LSCA herida de muerte en el inicio del gobierno de Macri y con el debate por la nueva “ley de la convergencia” prometido y postergado de manera sucesiva, el diagnóstico de las distintas áreas que conforman el mapa de la comunicación mostró retrocesos preocupantes que se sumaron a las históricas asignaturas pendientes de nuestro país en la materia.

En el capítulo 2, Damián Loreti analiza los numerosos decretos firmados por Macri a días de asumir, que modificaron los límites a la concentración, la redefinición de los servicios audiovisuales de pago y la creación de un nuevo organismo de aplicación gubernamental, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), entre muchas otras medidas. Este minucioso análisis fue realizado a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos en materia de libertad de expresión. Como cierre, el capítulo da cuenta del Decreto 1340/2016, que culmina el primer año del

¹⁹ Apenas confirmados los resultados electorales de 2015 que dieron el triunfo a la Alianza Cambiemos, la flamante gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal sostuvo “hoy cambiamos futuro por pasado”, aunque inmediatamente se corrigió y rectificó: “pasado por futuro”. La afirmación original tenía, sin dudas, mayor carga de verdad. Véase “Vidal: ‘Cambiamos futuro por pasado’”, 25 de octubre de 2015, en Página/12, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-284669-2015-10-25.html>

gobierno macrista, marcando a fuego los cambios introducidos a las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y Argentina Digital, que signaron el rumbo de esta administración.

La justificación de estos decretos fue amparada discursivamente en su transitoriedad, ya que se elaboraría una nueva “ley convergente” que reemplazaría las dos leyes vigentes –aunque ya desguazadas– del sector. Daniel Badenes y Luis Lozano analizan la Comisión Redactora creada para tal fin y su accionar en el capítulo 3: simulacros de participación a través de mecanismos poco plurales y diversos. Los magros resultados, como la elaboración de 17 principios para una ley de comunicaciones convergentes y el texto que presentó uno de los integrantes de la comisión como fruto del trabajo realizado no llegaron nunca a convertirse en el proyecto de ley prometido para que sea tratado en el Congreso.

La situación de los actores no lucrativos de la comunicación también mostró regresividades, tal como analizan María Soledad Segura y equipo en el capítulo 4, por un lado, y Larisa Kejval, Dolores Guichandut y Eliana Maffullo en el capítulo 5, por otro lado, donde presentan los principales resultados del relevamiento de la Red Interuniversitaria de Comunicación Comunitaria, Alternativa y Popular (RICCAP). Tras numerosos avances en los años previos (aunque también con muchas cuentas pendientes) en cuanto a su reconocimiento legal, participación en los nuevos organismos creados, reserva de espectro y fuentes de financiamiento como el Fondo de Fomento Concursable de Comunicación Audiovisual (FOMECA), el macrismo llevó estas conquistas a la mínima expresión, al tiempo que habilitaba una mayor concentración de la propiedad de los prestadores privado-comerciales.

Entre 2015 y 2019 también se desfinanciaron la mayoría de los planes y programas estatales que estaban en implementación, como el desarrollo de la Televisión Digital Abierta (TDA) y la entrega de netbooks a través de Conectar Igualdad (que pasó a denominarse “Aprender Conectados” en 2018 y redujo la entrega de dispositivos a estudiantes y docentes); una de las pocas excepciones fue la continuidad de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO). Sin embargo, la industria satelital no corrió la misma suerte: uno de los grandes avances del periodo anterior había sido la construcción y operación de satélites de telecomunicaciones por primera vez en el país, con la puesta en servicio del ARSAT-1 y ARSAT-2. En el capítulo 6, Mariela Baladron y Diego Rossi analizan el fuerte impacto que significó la política de “cielos abiertos” impulsada desde 2016, que habilitó el ingreso de operadores extranjeros en detrimento de los satélites argentinos, poniendo en jaque la política de soberanía satelital en curso. A ello se sumó la suspensión de la construcción del satélite ARSAT-3 y el incumplimiento del plan trazado por la Ley 27208 de Desarrollo de la Industria Satelital, que preveía una proyección del país en este sector.

Los medios de gestión estatal fueron parte de la misma línea de llevar lo público a la mínima expresión. En el capítulo 7, Alejandro Linares y Andrea Mallimaci recorren los cambios en la gestión institucional de Radio y Televisión Argentina (RTA SE) y las señales creadas en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. El discurso de “austeri-

dad” fue erigido como justificación para su desfinanciamiento, cuyos recortes también alcanzaron a sus trabajadores con paritaria cero en periodos de alta inflación. Las consecuencias de estas políticas se evidenciaron en una pantalla con menos ficción, sin Fútbol para Todos y pérdida de audiencia. El eslogan “todas las voces” tampoco se trasladó a la reducida producción informativa de los medios públicos, de claro tinte oficialista.

La crisis de arrastre de la actividad periodística, con la merma de los ingresos publicitarios de los medios frente a jugadores globales over-the-top como Facebook y Google, por mencionar algunos, se vio agravada por la crisis económica del gobierno de Macri y sus renovadas formas de hostilidad hacia trabajadores y trabajadoras de la información y la cultura. En el capítulo 8, Mariana Baranchuk y Alejandro Cánepa registran y evidencian las particularidades del periodo 2015-2019, en el que se conjugaron el desguace de las iniciativas de fomento a la producción audiovisual junto al ahogo de algunos medios específicos a través del retiro de la pauta oficial y la persecución judicial.

En el capítulo 9, Martín Bustamante, Diego de Charras, María Clara Güida, Damián Loreti y Luis Lozano realizan un análisis comparativo de los distintos proyectos sobre publicidad oficial que fueron unificados y cuyo texto obtuvo media sanción en el Senado pero finalmente no fue tratado en Diputados. Allí identifican los temas que quedaron fuera del proyecto y los aportes que tampoco fueron atendidos durante el debate en las comisiones, lo que dio como resultado un texto muy similar a la Resolución 247 E-2016 del Poder Ejecutivo. Además, analizan dicho proyecto de ley a la luz de los estándares de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH sobre publicidad oficial. Si bien una ley en la materia es una deuda de larga data que tampoco fue saldada en este periodo, la aprobación de dicho proyecto hubiese sido un avance muy limitado.

Wanda Fraiman analiza en el capítulo 10 el recorrido histórico que llevó a la sanción de la necesaria y demorada Ley de Acceso a la Información Pública, aprobada en 2016. Si bien se trata de un gran avance, persisten muchas incertezas sobre su implementación; por ejemplo, haber unificado por decreto, a poco de sancionada la ley, su autoridad de aplicación junto a la de la Ley de Protección de Datos Personales, entre otras cuestiones.

Por último, Gustavo Bulla analiza el programa Fútbol para Todos en el capítulo 11, desde su creación en 2009 hasta su eliminación durante el macrismo, en contradicción con la promesa realizada durante la campaña presidencial de que continuaría. Los datos explican el retorno del lucrativo negocio de los derechos de transmisión de este deporte para unos pocos en detrimento de los derechos de las audiencias.

Finalmente, vale señalar que la mayor parte de las definiciones del macrismo en torno a las políticas audiovisual y de telecomunicaciones sucedieron en el primer año de gobierno. Buena parte de los capítulos de este libro fueron escribiéndose al calor de los acontecimientos.