

EL SISTEMA DE MEDIOS LOCAL SE VE AFECTADO POR DIVERSOS FACTORES: LA TENDENCIA A LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO AGUDIZADA POR LA CRISIS GLOBAL DEL SECTOR; LA ESPECIFICIDAD DE LA CULTURA MEDIÁTICA NACIONAL, Y LA POSICIÓN ADOPTADA POR EL ESTADO QUE, EN EL CASO DEL GOBIERNO DE MACRI, CONSOLIDA EL PREDOMINIO DE UN ÚNICO ACTOR PRIVADO.

POLÍTICA Y ECONOMÍA DE LA COMUNICACIÓN. CONTEXTO INTERNACIONAL Y TRANSFORMACIONES EN LA ARGENTINA A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

por **MARTÍN BECERRA**. Investigador Principal en el Conicet, Profesor Titular en la Universidad Nacional de Quilmes y en la UBA. Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Autónoma de Barcelona, dirige programas de investigación sobre políticas de medios y telecomunicaciones, convergencia tecnológica e industrias culturales. Es autor de libros sobre concentración de medios y sobre medios públicos en América latina

por **GUILLERMO MASTRINI**. Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires. Es Profesor Titular en la Universidad Nacional de Quilmes y en la Universidad de Buenos Aires. Investigador adjunto del Conicet. Se especializa en políticas públicas de comunicación y en economía de la cultura. Fue director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA y de la Maestría en Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes





Durante el siglo XX, la cultura se mercantilizó a escala inédita. Como señalaron tempranamente Adorno y Horkheimer (1972), en la década de 1940, una parte de la producción cultural fue absorbida por formas de producción capitalista. Los cambios en el sistema cultural no tardaron en evidenciarse: por un lado, la búsqueda de economías de escala que permitieran obtener rendimientos económicos; por el otro, un mayor acceso de la población a bienes y recursos culturales que hasta entonces estaban restringidos a los sectores más acomodados de la sociedad (a lo que erróneamente se alude con el término “democratización”, como si acceso y democracia fuesen nociones equivalentes). El proceso de concentración de la propiedad en los medios de comunicación ya había comenzado antes, especialmente en el sector de la prensa que registra una notable reducción de periódicos a comienzos del siglo XX, con la introducción de la publicidad como factor económico determinante de la producción. Los países centrales anticiparon la tendencia desde finales del siglo XIX. El proceso de mercantilización de la cultura profundizará el movimiento concentrador hasta niveles insospechados entonces, basado en una lógica económica que en el caso de la comunicación y la cultura intensifica el proceso concentrador que tiene lugar en toda la estructura productiva. Los Estados nacionales respondieron implementando políticas culturales que procuraron establecer límites y promocionar el pluralismo informativo y cultural, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo pasado. La historia demuestra que estos intentos resultaron acotados en el tiempo en algunos casos y débiles en otros y que, por lo tanto, la concentración se incrementó notablemente. En el siglo XXI, la digitalización y la globalización que detonan los procesos de convergencia hoy evidentes han contribuido a profundizar la tendencia.

La especificidad económica de las industrias culturales deriva de que su valor de uso deviene de su inmaterialidad. En segundo lugar, el valor de las transacciones culturales se vincula a la

En los últimos años se aprecia una mayor competencia internacional, dado que las corporaciones buscan penetrar otros mercados. Los grupos locales e internacionales se disputan el sector y la consecuencia es la expansión de la comunicación hacia un mercado global.



novedad. Como los bienes simbólicos son inmateriales, no son destruidos en el acto de consumo. En general, esta característica de bien público de las mercancías culturales hace que su costo marginal sea extremadamente bajo y, en algunos casos, como en la televisión, muy cercano a cero. Esta circunstancia, a su vez, favorece las economías de escala, dado que cuantas más copias se realicen del prototipo, el costo de producción unitario cae. El costo de suministrar la mercancía cultural a consumidores adicionales es sumamente bajo y es extremadamente bajo en relación con el costo del prototipo original. Los potenciales retornos de las economías de escala son continuos y, por lo tanto, existen presiones para expandir el mercado hasta situaciones de oligopolio o, incluso, de monopolio. En este proceso se genera la presión económica hacia la concentración de los mercados. Una característica complementaria de los productos culturales es su necesidad incesante de rápida renovación, por lo que cada producto constituye un prototipo (aunque la Escuela de Frankfurt discreparía con esta afirmación). Una alta proporción de los costos de producción se destina al desarrollo de nuevos productos. Esta alta rotación y el carácter simbólico de la producción cultural hacen que la demanda de cada nuevo producto sea muy incierta y las inversiones, riesgosas. Las industrias culturales han desarrollado históricamente un conjunto de estrategias para tratar el problema de la realización del valor que deriva de la naturaleza de su mercancía, entre las que se encuentran las economías de escala, así como el uso intensivo de publicidad y *marketing*. El conjunto de las estrategias influye en la estructura

de la industria, a la par que estimula la concentración ya que muy pocas empresas pueden soportar los fracasos producidos por la necesidad de renovación constante y la aleatoriedad de la demanda. Las empresas grandes pueden compensar éxitos con fracasos. En las ocasiones en que esto no ha sido posible por debilidad de las empresas, o cuando la concentración extrema se evaluaba como peligrosa, el Estado solía intervenir tanto para sostener los eslabones más débiles del mercado como para promover mayores niveles de diversidad.

Otra de las estrategias de las empresas ha sido no limitarse a economías de escala e impulsar economías de gama. Para ello, es preciso controlar un conjunto o gama de productos o segmentos del mercado para tener mayores oportunidades de alcanzar un éxito. Pero ello implica también establecer barreras de entrada para potenciales nuevos competidores, porque se demandan mayores inversiones iniciales para entrar en el mercado.

La combinación de economías de escala y de gama hace que haya fuertes presiones desde las empresas más importantes de cada rama, lo que provoca la concentración y expansión de los mercados. Una vez saturados los mercados nacionales y, en distintos momentos, según las ramas, los principales grupos llevaron su expansión más allá de las fronteras. En los últimos años se aprecia una mayor competencia internacional, dado que las corporaciones buscan penetrar otros mercados. Los grupos locales e internacionales se disputan el sector y la consecuencia es la expansión de la comunicación hacia un mercado global.



Las características económicas de la industria cultural aquí sintetizadas deben ser analizadas en conjunto con la impronta social y política de la producción simbólica. Es decir, se trata de productos que no solo tienen un costo de producción y un valor de intercambio en el mercado, sino además un rol muy significativo en la constitución de identidades políticas y culturales. En general, los estudios en comunicación se preocuparon más por este último aspecto que por el económico. A partir de las transformaciones del sector en los últimos veinte años, ambas cuestiones son complementarias y es menester considerarlas en conjunto. Las políticas de comunicación y cultura resultan claves para definir el marco en el que se desarrolla la producción, distribución y consumo de bienes culturales.

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



Políticas y economía de la comunicación en la Argentina en el siglo XXI

Siempre existieron políticas de comunicación en la Argentina, aunque en la mayoría de los casos con escasa transparencia pública. La regulación de la comunicación fue el resultado de acuerdos tácitos entre el Estado y los propietarios de medios. Para la prensa escrita, la regulación quedó basada en los mandamientos constitucionales que garantizan la libertad de expresión y de prensa. En el sector de la radiodifusión, se basó en leyes o reglamentaciones que otorgaban licencias para operar estaciones de radio y televisión al sector privado comercial, que se financió a través de la publicidad. Y, finalmente, en el sector de las telecomunicaciones el Estado tuvo mayor participación hasta la década de los '90, como operador monopólico, a través de lo cual procuró desarrollar políticas de servicio universal y alcanzar a la mayor parte de la población. No siempre tuvo éxito en dicha tarea. A partir de la década de 1990 se conformó un oligopolio privado.

En la Argentina los medios de comunicación tuvieron un importante desarrollo durante el siglo XX. Este desarrollo estuvo ligado al protagonismo del sector privado y siguió un modelo comercial, competitivo y basado en la publicidad y en las ventas a un mercado interno de consumo cultural per cápita mayor que el promedio latinoamericano. Tanto la industria editorial como la radio y la televisión han mostrado una fuerte tendencia a centralizar la producción de sus contenidos en la ciudad de Buenos Aires. Por su parte, la televisión abierta mostró durante largos años una dependencia de los contenidos norteamericanos. Sin embargo, desde 1990 se asiste a una mayor capacidad para generar contenidos nacionales (capacidad que registra antecedentes a fines de la década de 1960), incluso en el área de ficción el *prime time* ha sido copado por producciones nacionales. Los contenidos extranjeros siguen predominando en la televisión por cable, con numerosos canales de películas y series de Estados Unidos.

Desde la recuperación del sistema constitucional en diciembre de 1983, tras el colapso de la dictadura (1976-1983), cuatro procesos caracterizan al sistema de medios de comunicación: primero, el destierro de la censura directa; segundo, la concentración de la propiedad de las empresas en pocos pero grandes grupos; tercero, la convergencia tecnológica (audiovisual, informática y telecomunicaciones), y por último, la centralización geográfica de la producción de contenidos.

Los años kirchneristas serán recordados, entre otros motivos, por el intenso debate en torno al rol de los medios de comunicación. En efecto, casi como nunca antes, las políticas de comu-

nicación se volvieron visibles, discutibles, opinables. El interés público en la materia no quedó acotado a pocos actores como hasta entonces, sino que se vio permeado por los aportes de diversas fracciones de la sociedad civil: organizaciones de radios comunitarias, académicos, sindicatos, ONGs, consumidores y demás interesados impulsaron sus iniciativas en un contexto promovido por un gobierno que rompió la inercia en la materia. Los doce años de presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), habían producido cambios y novedades referidos al sistema de medios de comunicación; a la participación de distintos actores dentro de él; a su regulación legal; a las relaciones entre el gobierno y las empresas mediáticas por un lado y entre el gobierno y el periodismo por el otro; a la convergencia entre medios y otras industrias infocomunicacionales (Internet y telecomunicaciones), y a la economía de los medios de comunicación. Se trata de un legado intenso, con discusiones sociales extendidas sobre la función de los medios y de los periodistas, con nuevas leyes y desplazamientos económicos. Las políticas de comunicación de los dos últimos gobiernos kirchneristas desafiaron la impronta histórica de las políticas de comunicación. Con un aparato conceptual más cercano a la sociedad civil y a la academia que al sector empresarial, propusieron una nueva agenda donde primaron conceptos como derechos humanos, participación, además de contar con restricciones a los procesos de concentración.

El legado de políticas de comunicación del kirchnerismo fue dinamitado por la gestión de Macri, que impuso desde el Poder Ejecutivo reglas que restauran la primacía del mercado en el sector que rigieron hasta 2009 (es decir, considerando al gobierno de Néstor Kirchner como parte de esa lógica procomercial y de respaldo a la concentración privada). Al fin de cuentas, desde una perspectiva conservadora del *statu quo*, Macri restauró parte del ADN de la “normalidad” en las comunicaciones. Solo que en la actual etapa convergente de evolución del sector, la concentración ya no se circunscribe a un segmento sino que tiende a abarcar todos los mercados comprendidos, generando nuevos conflictos en la cúpula empresarial (centralmente, entre el Grupo Clarín y Telefónica). El gobierno de Mauricio Macri completó su tercer año y el siguiente es electoral. La fusión de Cablevisión y Telecom, protagonizada por los accionistas del Grupo Clarín, reluce como la principal acción de las muchas emprendidas a fuerza de decreto por parte de una administración que prometía respeto por las reglas republicanas y que, en el campo de las comunicaciones, eludió sistemáticamente el debate legislativo a la hora de establecer criterios y normas. Tanto que gubernamentalizó la autoridad de aplicación con la que controló este lapso, mediante el ENaCom (creado también por decreto de Macri, donde el PEN selecciona a la mayoría de los integrantes y tiene poder para remover a todo el directorio “sin expresión de causa”). La política de comunicación del gobierno de Macri se sostiene en la modi-

Desde la recuperación del sistema constitucional en diciembre de 1983, tras el colapso de la dictadura (1976-1983), cuatro procesos caracterizan al sistema de medios de comunicación: primero, el destierro de la censura directa; segundo, la concentración de la propiedad de las empresas en pocos pero grandes grupos; tercero, la convergencia tecnológica (audiovisual, informática y telecomunicaciones), y por último, la centralización geográfica de la producción de contenidos.

ficación de los aspectos normativos que limitaban la concentración y el desarrollo de economías de escala.

Los cambios en materia de medios y telecomunicaciones en los últimos tres años fueron radicales y tuvieron poca repercusión, en buena medida porque la concentración extrema del sector propugnada por el macrismo tiene un efecto disciplinador en la mayoría de los participantes de un mercado en el que un grupo privado ejerce posición de dominio en prácticamente todos los segmentos (de medios y telecomunicaciones), algo inédito en la historia de América latina.

Luego de la asunción de Macri el 10 de diciembre de 2015 una serie de medidas, varias al límite de la legalidad y adoptadas por decreto, implicaron un giro de 180 grados en la regulación del sector audiovisual. Sin debate público, el Congreso de la Nación consintió los cambios dispuestos por DNU 267/15 en una sesión en la que no se supo el detalle del resultado de la votación, ni quiénes votaron a favor ni en contra. Con la nueva regulación se eliminaron varios límites a la concentración de la propiedad, se dejó de considerar a la televisión por cable sujeta a la ley audiovisual (se la pasa a considerar dentro del sector de las telecomunicaciones), y se reformularon las autoridades de aplicación, vinculándolas directamente al gobierno y eliminando instancias de participación de la sociedad civil.

Un año más tarde el gobierno decretaría una nueva norma, el decreto 1340/16 (al no ser DNU no fue tramitado por el Congreso), que implicaba un guiño a las telefónicas para compensarlas por los beneficios obtenidos hasta ese momento por el Grupo Clarín... hasta que el mayor multimedio fue acompañado mansamente por nuevos cambios regulatorios y autorizaciones de las autoridades oficiales (y oficialistas) de comunicaciones y “competencia” en su desembarco en el campo de las telecomunicaciones. Así que si la idea del decreto 1340 era equilibrar la cancha entre actores industriales pesados de los medios y de las telecomunicaciones, la fusión entre Cablevisión y Telecom acabó con toda ilusión de equilibrio. El quiebre del espejismo se produjo en forma de reclamo administrativo (desechado) y judicial (en curso) por parte nada menos que de Telefónica y Claro, que consideran que el gobierno con sus decisiones pro Clarín distorsionó la competencia y afectó las condiciones de participación de los distintos (grandes) actores en un mercado que en ningún país de la OCDE (donde el macrismo se empeña en ingresar, hasta ahora sin resultado positivo) alcanza los niveles de concentración a los que Macri llevó a las comunicaciones de la Argentina.

La “convergencia” habilitada por Macri amoldó de esta manera sus dos principales prendas a la anatomía de los dos operadores más importantes del sector de la televisión de pago y relega tanto a los actores medianos y pequeños del audiovisual que compiten con Cablevisión y DirecTV, como también a los conglome-

rados de las telecomunicaciones y a las compañías de Internet. A la luz de los decretos de Macri y de las acciones emprendidas por el Ministerio de Comunicaciones y por el ente gubernamental ENaCom, la costura de la convergencia es tan selectiva que solamente quienes dominan el 70% del lucrativo mercado de la TV paga podrían aprovecharla integralmente.

La desarticulación del núcleo central de las regulaciones previamente adoptadas por el Congreso, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009 y la Ley de Telecomunicaciones y TIC “Argentina Digital” de 2014 se ejecutó con escasa oposición política y social. Cabe preguntarse cómo ha sido posible semejante transformación en tan poco tiempo. Si la ley audiovisual fue uno de los emblemas de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, los hechos parecen demostrar que tenía pies de barro. Para entender la situación resulta conveniente repasar las políticas de comunicación de la etapa kirchnerista.



Balance y desafíos

La discusión sobre los medios en la Argentina suele mezclar los efectos fulminantes sobre la economía de los medios tradicionales que provoca la crisis global del sector, con particularidades de la cultura mediática nacional y la valoración de las políticas y reglas de juego cambiantes dispuestas por los últimos gobiernos.

Fruto de la combinación variable de esos tres factores es que surgen dos certezas: casi nada es como era en el panorama de los medios argentinos y, lo que es más inquietante, casi nada será mañana como es hoy. Ni las rutinas productivas, ni la relación con los públicos que crea(ba) hábitos que Eliseo Verón categorizó como “contratos de lectura”, ni los niveles y características de empleo, ni los dispositivos de edición, distribución y uso/consumo, ni la influencia cultural en sentido amplio conservan las regularidades que distinguieron la insti-

tucionalidad mediática durante todo el siglo XX y el inicio de este siglo.

La crisis global provocada por la digitalización y emergencia de plataformas en red de distribución de contenidos y el rol iconoclasta de conglomerados como Facebook y Google con su poder devastador para la lógica con la que se organizaban los negocios de los medios, suelen estar hoy en el debate. En cambio, se habla menos del ingrediente local que combina una idiosincrasia peculiar con las políticas públicas en un sector que en la Argentina es muy dependiente de las reglas de juego que marca el Estado.

Si se observa el mapa de medios al final del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en diciembre de 2015 con el que fue troquelando su sucesor, Mauricio Macri, hasta diciembre de 2018, se advertirá que no todos los cambios son fruto de la crisis global, ni son exclusiva responsabilidad de la tradicional estructuración mediática nacional o consecuencia directa de las políticas. Hay, pues, una tutela compartida en la mutación de un ecosistema en el que desaparecieron especies, surgen otras y, entre las que sobreviven, se aprecian considerables modificaciones en su tamaño, ubicación, alineamiento y perspectivas.

La turbulencia provocada en el sistema de medios argentino por las nuevas pautas definidas por el elenco dirigente que rodea a Macri es tan profunda como la dependencia de una parte importante del sistema de medios y productoras periodísticas a las políticas estatales. Ello es potenciado por un cataclismo mediático global que ninguno de los actores locales puede controlar y que apenas atisban a comprender. Si lo comprendieran, advertirían que las políticas públicas pueden agravar, mitigar o reconducir hacia otros horizontes la crisis en el sector de los medios y que sus consecuencias serían diferentes para la sociedad que se nutre de las noticias y los entretenimientos cada día.

En los últimos meses, los empresarios que suelen pontificar los prodigios del mercado libre han comenzado a señalar su preocupación por la concentración de las comunicaciones a nivel macro y, aprovechando el escándalo de venta de perfiles de 87 millones de usuarios de Facebook a Cambridge Analytica con fines de manipulación de la opinión pública, enuncian en tono cada vez más alto su crítica al rol de conglomerados como Facebook, Google, Amazon y, en menor medida, Netflix. Probablemente en los próximos meses pidan que el Estado intervenga para equilibrar la cancha. Una vez más, recurrirán al poder político para que los proteja/favorezca cuando su posición es amenazada por actores superiores a ellos. Quizás esta vez ni siquiera alcance con un árbitro tan parcial como Macri para volver a dominar el partido.

