

Eje 1. Comisión 2. Políticas públicas, acceso a la información, derecho y comunicación
Coordina Alejandro Ramírez

La gestión macrista y los alcances de una nueva discursividad

Julieta Cardozo | Universidad Nacional de Moreno, Argentina
defreitasjulieta@gmail.com

Daniel Cuevas | Universidad Nacional de Moreno, Argentina
dcuevas305@gmail.com

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar cómo fue el proceso de construcción de los significantes predominantes en las Políticas Públicas de regulación implementadas durante el gobierno de Mauricio Macri (2015 - 2019). Entendemos que con base a nuevos enunciados introducidos por el mismo gobierno, tales como "modernidad" o "convergencia", se dio un cambio en la forma de entender a la comunicación y por ende de cómo regularla.

Por ese motivo, se plantea identificar y describir qué implicaron para la gestión macrista estos significantes presentes en las políticas públicas de regulación de la comunicación. A estos fines, se parte desde la concepción teórica de la función performativa del lenguaje y de la retórica como ontología de lo social. En este sentido, las Políticas Públicas (PP) resultan ser discursos emitidos por el Estado, que pueden ser analizadas como la expresión de su toma de posición, frente a una cuestión socialmente problematizada en un momento histórico dado.

Este trabajo, a su vez, se enmarca en una investigación en curso más amplia desarrollada dentro el Centro de Estudios de Medios y Comunicación del departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, de la Universidad Nacional de Moreno, denominada "La dimensión discursiva de las políticas públicas de comunicación del macrismo: entre la modernización y la desdemocratización". Es entonces que nuestro objetivo será arrojar resultados parciales sobre el estudio de las políticas en materia de regulación del periodo en cuestión.

A estos fines, se propone realizar un abordaje cualitativo de los documentos oficiales emitidos durante la gestión macrista referentes a la regulación de la comunicación, de acuerdo al modelo protoverbal sobre el proceso de toma de decisión estatal. Se entiende

que este tipo de análisis permite identificar la toma de posición del Estado frente a una problemática dada. En relación a este último punto, se expone que durante el gobierno de Mauricio Macri el Estado asumió un rol distinto del que había tomado hasta ese momento.

Palabras clave: políticas públicas, discurso, comunicación

Introducción

Durante la primera década del siglo XXI, Latinoamérica experimentó un proceso de cambio de paradigma, en donde luego de años de gobiernos neoliberales, nuevos partidos con gran apoyo popular ascendieron al poder. Los nuevos gobiernos se caracterizaron por atender demandas que habían estado hasta el momento relegadas, a través del impulso de nuevas Políticas Públicas (PP).

Uno de los objetivos centrales que compartían las distintas administraciones, era saldar un problema aún no resuelto en sus jóvenes democracias: el acceso equitativo y plural a la palabra para todos los actores sociales. Si bien, con diferentes estilos e intensidades, la irrupción de los distintos gobiernos populares en la región, permitió poner en el centro del debate público la gran concentración de la propiedad desarrollada por la ola neoliberal de los años noventa. Se comenzaron a gestar así, en nuestro país, Políticas Públicas de Comunicación que fueron no sólo disruptivas e innovadoras, sino también que sentaron precedentes en la región.

En el caso específico de la Argentina, este cambio de perspectiva puede comenzar a distinguirse con la llegada al poder de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el año 2007. Aunque, durante los dos primeros años de su gestión siguió vigente el decreto 22.285 (emitido por la última dictadura militar) que restringía el acceso al mercado comunicativo a todo actor social que no tenga fines de lucro, la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) aprobada en su gobierno durante el año 2009, redistribuía las licencias de radio y televisión en tres partes iguales: una parte para el sector público, una para el sector privado con fines de lucro y una para el sector privado sin fines de lucro. Esto se dio en el marco de un proceso que fue presentado como "democratizador de la comunicación", lo que deja en evidencia el entendimiento por parte del Estado, que la comunicación no era democrática. Es decir, la LSCA, representó un cambio en la forma de entender a los medios y a la comunicación. Desde su aprobación, y por primera vez en la historia del país, el acceso a los servicios de comunicación audiovisual pasó a ser considerado un derecho humano básico, y aunque su aplicación se vio interrumpida por medidas de amparo solicitadas por parte de los medios hegemónicos que veían afectada su posición monopólica, esta nueva Ley también impulsó a la creación de medios locales en todo el territorio.

Sin embargo, con la llegada de la alianza "Cambiamos" al gobierno en el año 2015, con Mauricio Macri al frente del Ejecutivo, estas nuevas formas de entender a las Políticas Públicas de Comunicación (PPC) se vieron interrumpidas o modificadas de forma inmediata. La nueva gestión trajo consigo una serie de discursos irruptivos sobre el "deber ser del Estado" en los cuales se vieron justificados todos los cambios implementados en las PPC. Por este motivo, el presente trabajo se propone un abordaje discursivo de las medidas del nuevo gobierno, entendidas como instancias de enunciación del Estado respecto a los problemas, sus acciones, destinatarios y evaluación de su propia acción.

La llegada de Cambiemos

El gobierno de Mauricio Macri trajo consigo un nuevo discurso centrado en la noción del "cambio". Este sentido es transversal, tanto a su campaña como a su gestión, y se encontró cimentado y reflejado en el propio nombre de la alianza electoral que lo llevó a la presidencia en 2015: "Cambiemos". En una búsqueda de separarse tanto del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, así como también de una política tradicional más histórica, el gobierno de Mauricio Macri se presentó como una propuesta renovadora, modernizadora y con una noción de las funciones del Estado muy diferente de la que se había construido hasta el momento.

De esta manera, la nueva discursividad basada en la noción de "cambio", tendió a funcionar como una herramienta política de diferenciación con el kirchnerismo. Sin embargo, las implicaciones concretas de lo implicaba para la Alianza Cambiemos este nuevo sentido, estuvo ajeno al debate público en la contienda preelectoral. A su vez, la idea de "lo moderno" y "la modernidad" se transformó en el principal objetivo expreso de la gestión. El Estado argentino, de acuerdo a esta visión, debía modernizarse y es la noción de lo moderno del macrismo una de las claves para entender el viraje en el posicionamiento del Estado frente a las comunicaciones.

A continuación desarrollaremos las distintas dimensiones que tomó este cambio, y los sentidos posteriores que se construyeron alrededor.

"La pesada herencia" del marco regulatorio

El periplo "Cambiemos" en la gestión pública tiene su punto de partida el 10 de diciembre del año 2015 en medio de una alta expectativa por el devenir de su política comunicativa. La postura tomada a los pocos días de mandato, resumidas en las proclamas de "fin de la guerra contra el periodismo independiente" y "ceder la palabra", hacían predecible un viraje radical con respecto a las políticas públicas de comunicación recibidas por parte del kirchnerismo. Sin embargo, el marco regulatorio heredado, arraigado en el sentido de una comunicación vista como Derecho Humano Básico a garantizar por parte del Estado, parecía oficiar como una traba en las aspiraciones a largo plazo para los objetivos de la Alianza. Este impedimento se complejizaba aún más al tomar en cuenta la estructura burocrática destinada a garantizar esta visión de la comunicación, en donde las diferentes instituciones surgidas gracias a la Ley de Servicios de Comunicación (LSCA), que a primera vista, tendían a crear una arquitectura legal infranqueable.

En este sentido, el tejido regulatorio conformado por la Administración Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), la Defensoría del Público Audiovisual y la Comisión Bicameral de Promoción y seguimiento de la Comunicación, eran tan solo algunos de los mecanismos creados por la LSCA, propensos a eliminar las posibles interferencias arbitrarias en materia regulatoria por parte del poder Ejecutivo de turno. Así mismo, a esto se sumaba lo reglamentado por el artículo 75 de la Constitución Nacional, el que

otorga expresamente al poder Legislativo la atribución indelegable sobre modificaciones en materia audiovisual. En relación con este último punto, si se observa el panorama Legislativo post- victoria presidencial de Cambiemos, se encuentra que esta Alianza política no disponía de quórum propio en ninguna de las dos cámaras, de modo que, cualquier tipo de modificación que quisiera hacerse a las políticas de comunicación recibidas por parte del Kirchnerismo vía Congreso, hubiesen sido poco probable en un periodo corto de tiempo



Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta este panorama general, se puede advertir el porqué de la omisión del Ejecutivo de llamar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Nación para tratar cambios en materia audiovisual. Con esta barrera en el horizonte, la Alianza tendría que encontrar nuevos métodos y sentidos para producir los cambios regulatorios lo suficientemente rápidos para solapar las medidas con la euforia del triunfo, y lo suficientemente potentes como para poner en cuestionamiento la efectividad de LSCA.

"Una norma creada para aniquilar medios de comunicación"

Como ya hemos visto en el apartado anterior, la Alianza Cambiemos contaba con poca maniobrabilidad institucional para generar cambios inmediatos en materia de regulación comunicacional. Esto se debió, ya sea por encontrar límites en las instituciones creadas en la LSCA, como por encontrarse en inferioridad para producir cambios el marco regulatorio vía Congreso. Es entonces que el sentido de lo "urgente" comienza a cobrar protagonismo, tanto en los DNU que se irán a emitir y modificarán aspectos centrales del marco regulatorio recibido, como en las palabras de los propios funcionarios. Este fue el caso Oscar Aguad (2015), Ministro de Comunicación (Ministerio que nos detendremos a analizar más adelante), quien en una entrevista con el diario la Nación señaló que la Ley

de Servicios de Comunicación Audiovisual ha sido una normativa creada para aniquilar medios de comunicación con los que el gobierno kirchnerista no estaba de acuerdo.

Es de esta manera, que a través de este sentido se deja a entrever un cambio paradigmático radical en materia de Políticas Públicas de Comunicación. En esta nueva etapa, el Estado no solo se corre del rol de garante del Derecho Humano a la comunicación, sino que entiende que dicha mirada, se estableció con el propósito de eliminar ciertos medios de comunicación. Comienza así entonces, un nuevo proceso regulatorio destinado a devolverles lo perdido a aquellos grandes multimedios perjudicados por una estructura regulatoria "tendenciosa", destinada a quitar el derecho a la libre expresión, no de los ciudadanos, sino de los propios medios. Como consecuencia de esta nueva perspectiva se puede pensar las fusiones de empresas infocomunicacionales aprobadas por la Alianza, en donde el caso más resonante es el de la fusión Cablevisión-Telecom, que permitió al grupo de multimedios Clarín controlar el 55% del acceso de internet de banda ancha en el país.

Lo que es conveniente resaltar, es que al poner en tela de juicio la LSCA, también se lo está haciendo indirectamente con las instituciones creadas por ella. Es así que al realizar un mapeo rápido sobre la suerte que corrieron estas instituciones bajo el gobierno de Cambiemos, encontramos: la eliminación de su ente de aplicación la intervención arbitraria de la Defensoría del Público audiovisual, la eliminación del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual y la eliminación de la obligatoriedad de Audiencias Públicas como requisito que tenía el Estado para otorgar nuevas licencias, o extender las existentes.

Lo que veremos en el próximo apartado es cómo el sentido necesidad de cambios urgentes en materia de PPC, comienza a relacionarse con otros sentidos plasmados en las normativas, conformando así un posicionamiento del Estado netamente marcado, que logra sortear los impedimentos de cambios al marco regulatorio heredado.

Sentido y alcance del primer Ministerio de Comunicación en la historia Argentina

La organización institucional que toda nueva gestión gubernamental realiza sobre la administración pública, puede ser vista como un primer espacio en la disputa por los sentidos simbólicos en la política pública a desarrollar. Esto se debe a que es el Poder Ejecutivo quien en el marco del comienzo de una nueva gestión, adecua la organización Ministerial a sus propios objetivos. En este aspecto, según el decreto 13/15 aprobado el 10 de diciembre del año 2015 por el Ejecutivo, las modificaciones a los Ministerios heredados del kirchnerismo, tenían el propósito, de acuerdo al nuevo gobierno, de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública. Este punto resulta fundamental y también es mencionado en un trabajo anterior¹, en donde identificamos que esta decisión se argumentó en base a estos dos significantes muy claros de "Racionalidad y Eficacia" que representan el carácter empresarial de la gestión macrista.

¹ Racionalidad y Eficacia como significantes: Análisis discursivo de las políticas regulatorias del Macrismo. Actas De Periodismo Y Comunicación, 6(2).

De esta manera, se puede pensar tanto que la creación de nuevos Ministerios, sus renombramientos, eliminaciones, traslación de funciones, como a sus jerarquizaciones y desjerarquizaciones, forman parte del posicionamiento del Estado durante el lapso de tiempo que dure su administración de la cosa pública.

Como se mencionó anteriormente, la modificación a la Ley de Ministerios se produjo bajo el DNU 13/15, dictado el mismo día de su asunción en el poder. Mediante esta normativa, se creaba por primera vez en la historia Argentina un Ministerio de Comunicaciones. De esta acción del Estado, se desprende el sentido estratégico que significó la política comunicativa en su agenda. La jugada quirúrgica que permitió a la Alianza poner en jaque el marco regulatorio heredado, consistió en dos movimientos: el traslado de funciones de los entes autárquicos AFSCA y AFITIC a la

órbita del Ministerio y las atribuciones que el propio DNU le asignaba a la nueva cartera. El traslado de funciones, le permitió al ejecutivo someter a una doble determinación a los entes autárquicos: con el Ministerio y con el propio Ejecutivo a través de este.

En otro aspecto, las atribuciones concedidas al nuevo Ministerio a través del inciso 7 del DNU 13/15, duplicaban las que ya tenían los entes regulatorios creados por la LSCA, por lo cual, desde el primer día de gestión, la Alianza Cambiemos a través de la nueva cartera podía entender en todo lo referido a la regulación de licencias, sus autorizaciones, permisos, o registro de servicios del área de su competencia. Absorbidas y duplicadas sus funciones por el Ministerio, las funciones del ASFCA y ASFTIC se encontraron en una nebulosa que duró veinte días, en donde finalmente a través del decreto 236/15, fechado el 23 de diciembre, el Ejecutivo los interviene, y con el DNU 267/15, fechado el 29 de diciembre, los elimina y fusiona en Enacom, nuevo ente que entenderá tanto en la regulaciones audiovisual y el de las telecomunicaciones.

El Estado empresario

En el apartado anterior mencionamos que el gobierno de Mauricio Macri estuvo signado por un carácter empresarial, propio de los gobiernos neoliberales, que apuntan al achique del Estado y la liberalización del mercado. Pero es interesante la forma en la que el macrismo llevó a cabo esta tarea ya que aunque buscó este último objetivo, no lo hizo a través de un achique del aparato estatal, sino que por el contrario, era el mismo Estado quien lo garantizaba. Entendemos que, en este sentido se dió un proceso doble; por un lado una tendencia a la desregulación, como fue por ejemplo, con los cambios efectuados la LSCA, y por el otro, un proceso de desburocratización, que se ve claramente con la unificación de los entes autárquicos AFSCA y AFTIC. Es decir, por un lado, entendemos la postura desreguladora tomada por el Estado en tanto identificamos un proceso tendiente a reducir las restricciones previamente impuestas en el mercado de las industrias culturales. Por el otro, con el traspaso de funciones de dos entes autárquicos a un único ente, que aunque se presentó como autónomo, dependía en gran parte del Poder Ejecutivo, ya

que la conformación de su directorio estaba, en gran medida, designada por aquel. También, a la hora de analizar los documentos emitidos por la gestión macrista, encontramos ciertas definiciones a las que resulta pertinente prestar especial atención. El año 2016, el Gobierno Nacional publicó un informe denominado "El Estado del Estado" que fue presentado como un "diagnóstico del Estado Nacional en diciembre de 2015 e identificar los desafíos pendientes, que a veces coinciden con errores o excesos de la administración inmediatamente anterior...". En una primera instancia esta descripción del informe ya podría vaticinar la mirada del nuevo gobierno frente a las medidas implementadas por el anterior, sobre todo teniendo en cuenta la noción de "excesos" con la que describen a la administración anterior. Pero, esto se vuelve aún más claro, cuando al llegar al apartado, dentro del informe, referente a las comunicaciones, tema que nos interesa en este trabajo, y en donde se enuncia la siguiente afirmación: "El Estado abandonó su principal obligación de mantener competitivo el mercado". Aquí se hace explícita la visión que tiene el gobierno respecto a las funciones del Estado. En este sentido, el Estado empresario es aquel que guarda los intereses del mercado por sobre el resto.

El mercado convergente

Hasta el momento hemos desarrollado cómo a través de movimientos específicos y precisos dentro del panorama comunicacional, el gobierno de Cambiemos logró no sólo dejar sin efecto los aspectos fundamentales de la LSCA, sino que también modificó los mecanismos de regulación de las comunicaciones. Estas decisiones favorecieron en gran parte a los grandes conglomerados, dueños de los medios de comunicación. Esto último pone en perspectiva aquellas primeras afirmaciones, ya mencionadas, con las que el gobierno había comenzado su mandato de "terminar la guerra contra el periodismo" y "ceder la palabra", ya que dichas modificaciones en lugar de abrir el espacio a nuevos actores, reforzaba la concentración y facilitaba el acaparamiento de nuevos mercados por parte de los mismos dueños, lo que nos lleva a otro punto fundamental de este análisis que es el sentido de convergencia.

La idea de lo convergente jugó un papel fundamental en todas las modificaciones, decretos y políticas públicas implementadas durante el macrismo. Asociado estrechamente a la noción de modernidad, el carácter convergente se transformó en el justificativo por excelencia de la gestión. En este sentido, la convergencia se entiende, particularmente, en cuanto a su dimensión técnica. Se planteaba que la LSCA había "nacido vieja" porque no contemplaba la convergencia tecnológica de los servicios de telecomunicaciones, con las modificaciones (desregulaciones) a la Ley se abrió paso a que los prestadores de servicios puedan ofrecer paquetes de triple y cuádruple play. El entonces Jefe de Gabinete Marcos Peña, en el año 2016, se había referido a la creación de la nueva Ley que reemplazaría a la LSCA (que cabe mencionar que nunca fue redactada) que esta nueva Ley tendría como objetivo "que nos permita avanzar en la comunicación del siglo XXI", quién ya había dado

comentarios similares cuando al modificar la LSCA pronunció

"Por todo esto, entonces, reitero que por decisión del presidente Macri, hoy, termina la guerra contra el periodismo, en la República Argentina y empieza el siglo XXI, en lo que tiene que ver con las comunicaciones".

Claro que en esta última se pone en juego otras nociones de conflicto y de rechazo a las PP del Kirchnerismo, pero lo que es este caso nos interesa remarcar es que en ambos casos haciendo hincapié una vez más, en el "atraso" de panorama comunicacional. Resulta pertinente traer también, el informe del Balance Enacom publicado en el año 2019, en donde se refuerza la idea de la convergencia como el camino a seguir para alcanzar los ideales de la modernidad.

"La unificación en un solo regulador de los servicios TIC y audiovisuales fue el primer paso para trazar el camino de la convergencia, de manera tal que la Argentina estuviera en concordancia con políticas regulatorias de avanzada, permitiendo acelerar el desarrollo tecnológico y dando impulso al sector TIC como motor del crecimiento económico de nuestro país" (Balance Enacom 2016-2019, Página 1) .

A su vez, es interesante marcar otra característica de la noción de la convergencia del macrismo, que es que se la aborda desde una visión prioritariamente técnica, lo que deja de lado otros aspectos fundamentales a la hora de impulsar determinadas regulaciones. Martín Becerra al respecto señala

"Hay un abordaje distinto al tecnofílico que también deslumbra el ejercicio de cotejar lo nuevo con lo viejo, y es que solo atiende a los cambios normativos, omitiendo toda consideración de sus efectos estructurales sobre los modos en que las normas son aplicadas y apropiadas por la sociedad" (Becerra, 2015, p.11)

Para finalizar, es importante remarcar que los sentidos construidos durante este periodo se cruzan y superponen los unos con los otros, y en este caso, como lo hemos desarrollado, lo convergente es un claro ejemplo de ello.

Conclusiones

A modo de cierre y retomando el título de trabajo, entendemos que los sentidos que trajo consigo el macrismo tuvieron alcances y consecuencias concretas. Desde la unificación de dos entes autárquicos federales en un único ente regulador nacional, hasta problemáticas más cercanas como fue el despido de trabajadores, los cambios de grillas de canales en detrimento de contenidos específicos o incluso la no renovación de los programas de ca-

nal Encuentro. Con diferentes niveles de intensidad, todas estas cuestiones se vieron atravesadas por el cambio paradigmático respecto a las nociones básicas de la comunicación. De ser entendida como un derecho humano básico, a ser considerada una mercancía que el mercado puede controlar.

Ahora bien, resulta claro que el terreno de las comunicaciones reúne múltiples intereses y actores, por lo que la posición estatal es fundamental a la hora de implementar regulaciones. Es posible pensar que actualmente nos encontramos frente a un nuevo viraje, con el gobierno de Alberto Fernández se volvieron a poner en juego ciertos discursos y sentidos que habían sido reemplazados durante la gestión macrista. Encontramos esta reapertura y posible reposicionamiento en tanto a que en plena pandemia del COVID-19, Fernández declaró a la televisión paga, internet y a la telefonía celular como servicios públicos esenciales (DNU 690/2020). A pesar de que aún es pronto para delimitar nuevas dimensiones o sentidos, es claro que, aunque no necesariamente nos encontramos frente a un nuevo proceso democratizador al estilo kirchnerista, si podemos afirmar que hay una tendencia a un corrimiento de las PPC del macrismo.

Referencias bibliográficas

CARDOZO, J., y Cuevas, D. Racionalidad y Eficacia como significantes: Análisis discursivo de las políticas regulatorias del Macrismo. *Actas De Periodismo Y Comunicación*, 6(2)

BECERRA, M. A. (2015). *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Paidós Argentina.

OSZLAK, O., y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento G.E. CLACSO, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, vol. 4.