



Tipo de documento: Tesis de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: Más decretos que leyes en la era de la convergencia : las políticas públicas de medios en la Argentina y su implicancia en los grupos Clarín y Telefónica (2014-2018).

Autores (en el caso de tesis y directores):

John Garzón

Cecilia Labate, tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2020

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





Más decretos que leyes en la era de la convergencia

Las políticas públicas de medios en la Argentina y su implicancia en los grupos Clarín y Telefónica (2014-2018).

John Garzón

DNI: 19.041.720

E-mail: john3517@hotmail.com

Tutora: Mg Cecilia Labate

Tesina de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Ciudad de Buenos Aires, octubre - 2019

Gracias a mis padres por alentarme con sus palabras a la distancia.

Gracias por la contención a todos aquellos compañeros con los que tuve afinidad electiva en especial a Alexa, Darío y Fran.

Muchas gracias a todos los profes que hacen parte de la carrera por la transmisión del conocimiento.

Muchísimas gracias por todo a mis amigos: Natalia, Martín y Batata.

Tantas gracias a la UBA por la oportunidad.

Tantísimas gracias al comedor “Mafalda” por el apoyo infinito en cuestiones de sobrevivencia.

Y mil gracias a Cecilia por compartirme toda su trayectoria investigativa y por aclarar la luz de este camino.

*“La democracia de baja intensidad del parlamentarismo,
en la cual las decisiones importantes son tomadas por
banqueros, empresarios y políticos,
es una falsa democracia”.*

Michael Löwy

ÍNDICE GENERAL

I. INTRODUCCIÓN	7
1.1 Enunciación del tema.....	7
1.2 Justificación y propósitos.....	10
1.3 Objetivos.....	10
II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	11
2.1 Unidad de análisis.....	12
2.2 Operaciones Técnicas.....	14
2.3 Organización de la tesina.....	15
III. MARCO TEÓRICO	18
3.1 Políticas públicas y políticas de Estado desde la comunicación.....	18
3.1.1 Políticas en comunicación y convergencia.....	19
3.1.2 Estado y comunicación.....	23
3.2 La convergencia sin una regulación convergente.....	27
3.2.1 La mirada convergente en la Sociedad de Información.....	27
3.2.2 La convergencia en medios.....	31
IV. ANTECEDENTES CONVERGENTES	33
4.1 Las políticas antes de la convergencia.....	34
4.2 Convergencia y la digitalización.....	38
V. BREVES CONSIDERACIONES REGULATORIAS SOBRE CLARÍN Y TELEFÓNICA	41
5.1 Clarín.....	42
5.2 Telefónica.....	43
5.3 Dilema normativo hacia los medios.....	44

VI. APUNTES Y ANÁLISIS NORMATIVO	45
6.1 Una ley parcial en convergencia.....	46
6.1.1 Contexto de surgimiento de Argentina Digital.....	47
6.1.2 Análisis de variables.....	48
6.2 Marco regulatorio en la era Macri.....	53
6.3 Contexto de surgimiento del decreto 267.....	54
6.3.1 Análisis de variables.....	56
6.4 Contexto de surgimiento decreto 798.....	58
6.4.1 Contexto de surgimiento decreto 1340.....	59
6.4.2 Análisis de variables.....	61
6.5 Contexto de surgimiento del 1060 y las resoluciones de concentración explícita.....	64
6.5.1 Análisis de variables.....	65
6.6 Contexto de surgimiento del proyecto de ley “corta”.....	68
6.6.1 Análisis de variables.....	70
VII. CONCLUSIONES	72
BIBLIOGRAFÍA	76
Dossier legislativo.....	81
Artículos consultados en internet.....	82
Entrevistas realizadas para la tesina.....	84

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Variables de análisis de las políticas regulatorias.....	13
Tabla 2. Lógicas de regulación.....	21
Tabla 3. Diferencias entre la radiodifusión, las telecomunicaciones y la informática.....	36

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Enunciación del tema

La convergencia digital es un fenómeno que se ha consolidado durante la segunda década del siglo XXI a nivel global y local. La aparición de Internet como instancia de distribución, consumo y valorización de mercancías, y la digitalización han transformado la cadena de valor del sistema de medios en la Argentina (Becerra, 2015). Los principales grupos de medios, Clarín y Telefónica habían experimentado en los noventa la sinergia económica debido a las absorciones de empresas pequeñas para generar economía de escala en su estructura de propiedad (Marino, 2007; Mastrini y Becerra, 2001). Para 2019, se encuentran inmersos en un escenario convergente tecnológico carente de un marco regulatorio unificado y específico de acuerdo a las formas y los servicios de comunicación que se ofrecen en el país.

Al tratarse de un fenómeno cultural, la convergencia en el campo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) tiene un alcance no solo en lo tecnológico, sino en aspectos económicos, sociales y políticos-regulatorios. Por ello, las políticas públicas de comunicación deben tomar un rol importante en la regulación del sistema argentino de medios debido a que el escenario convergente requiere de una legislación diferente a las regulaciones que se aplicaban a los *players* y radiodifusores tradicionales de forma específica y separada por ser una estructura de negocios distintas entre sí (Televisión por cable, Telecomunicaciones, licencias de radiodifusión).

Por este motivo, esta tesina describe y analiza el texto normativo de las políticas regulatorias de comunicación en el país desde la ley Argentina Digital sancionada a fines de 2014 durante el segundo Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner hasta los decretos y resoluciones de Mauricio Macri realizados en su gestión hasta 2018, a fin de analizar las intervenciones normativas en los grupos Clarín y Telefónica.

Este trabajo de investigación se encuadra dentro del marco de la economía política de la comunicación, proponiendo como punto de partida una mirada crítica del campo político-regulatorio en la elaboración de políticas públicas hacia los medios. Este paradigma teórico articula los estudios de la economía y la política, diferente a los postulados globalizadores y neoliberales que intentan desvincular los factores económicos de las consecuencias políticas (Mastrini, 2008).

En cuanto a las políticas públicas de comunicación, este trabajo da cuenta de las dinámicas y tendencias de la intervención regulatoria y la formación de intereses a la hora de definir un marco regulatorio. A raíz de estas perspectivas, se pueden realizar críticas tanto al conglomerado convergente de poder que sostienen los grupos oligopólicos como los posicionamientos políticos del Estado nacional de la Argentina.

De esta manera, la elección de este tema de investigación parte desde la teoría de la economía política y las políticas públicas de comunicación. En tanto, se realiza un análisis normativo de la ley 27.078/14 Argentina Digital sancionada en el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, pasando por los decretos de necesidad y urgencia 267/15, 798/16, 1340/16, 1060/17, las resoluciones 5641 y 5644, y finalizando con el proyecto de ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia TIC más conocido como “ley corta” redactados en la gestión de Mauricio Macri. Es decir, el recorte temporal de esta tesina consta de cinco años desde 2014 hasta diciembre de 2018, en el cual existieron dos mandatos de perfil político diferente.

Se parte de una pregunta guía en base a cuáles son y qué características tienen las políticas regulatorias que atañen a la convergencia y la concentración. Asimismo, se busca identificar y describir qué aspectos de las normativas regulan la infraestructura de red, el espectro radioeléctrico, las transferencias de licencias y la centralización de servicio, implicando a los grupos Clarín y Telefónica durante el periodo de 2014 hasta 2018.

Otras preguntas que forman parte de esta tesina son:

- ¿Cuáles son las leyes o decretos sancionados entre 2014 y 2018 que atañen a la regulación de un escenario convergente?
- ¿Cuál es la relación en materia convergente entre la política regulatoria y dichas empresas de comunicación?
- ¿Cómo es el contexto de surgimiento de las normativas que tratan parámetros convergentes como el Triple y Cuádruple Play?
- ¿Qué normativas afectan o promueven la concentración mediática y las transferencias de licencias de los grupos?
- ¿Cómo la política regulatoria la centralización de servicios de Clarín y Telefónica?
- ¿Cuáles son los artículos de la ley Argentina Digital que favorecen o perjudican a la estructura convergente de Clarín y Telefónica?

- ¿Cómo es regulado el espectro radioeléctrico y la infraestructura de la red en la normativa nacional?

En 2009, la Argentina había logrado un reordenamiento jurídico en materia de comunicación, debido a la sanción de la ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) que consideró los parámetros de la democratización de medios, la diversidad de actores, entre otras cuestiones. A pesar de sus alcances para regular el régimen de propiedad y los modos de financiamiento de las grandes industrias de medios, la ley tuvo limitaciones en aspectos convergentes que serían complementados de manera parcial por medio de la ley 27.078 Argentina Digital (Becerra, 2015).

Se considera importante, pues, la focalización en las políticas de comunicación del país para aportar reflexiones sobre las iniciativas legislativas en el desafío para la regulación de modelos convergentes en los grupos económicos-mediáticos Clarín y Telefónica. De todas maneras, este trabajo acuerda que la elaboración de políticas públicas comunicacionales es un proceso complejo y dinámico compuesto por actores diversos con intereses distintos que intentan definir y regular la conformación del sistema de medios (Califano, 2015).

En tanto, los casos de Clarín y Telefónica permiten relacionar su repercusión en los modelos de servicios, la concentración y entre otras variables con la aplicación analítica del proceso regulatorio. Ambos son *players* que se caracterizan por ejercer poder significativo de mercado, cuya posiciones dominantes les permite la capacidad de tener una economía de escala¹, por ende, se permiten experimentar servicios convergentes tanto económicos como tecnológicos.

El trabajo busca dar cuenta de las leyes o decretos vinculados a las políticas de comunicación situados en el recorte temporal de investigación, cuyo objetivo general es describir y analizar las políticas públicas regulatorias que contemplen elementos convergentes vinculados a: a) concentración, b) infraestructura de la red, c) espectro radioeléctrico d) transferencias de licencias, e) centralización de servicios.

1.2 Justificación y propósitos

¹ Las economías de escala “se dan cuando un aumento de la producción de unidades de un mismo bien reduce significativamente los costos unitarios de producción” (Pérez Gómez, 2000).

El punto de partida del análisis se genera por la articulación entre las políticas públicas de comunicación y el escenario conglomerado de la convergencia liderado por Clarín y Telefónica, que en sus inicios tenían modelos de negocio distintos y debido a la consolidación de internet han diversificado su producción y distribución de mercancías culturales.

El surgimiento de la convergencia ha producido cambios económicos, tecnológicos, socioculturales y también políticos. A tal punto que el carácter de las condiciones regulatorias deben transformarse hacia un camino convergente para generar un marco regulatorio habilitante que logre regular a los grupos multimediales. El avance de la tecnología en el paradigma de la SI originado en la década de los ochenta (Becerra, 2003) ha relegado las características propias que deben tener las normativas locales en cualquier territorio, subordinando las regulaciones a organismos supranacionales con tintes libre-mercaderistas que fomentan los oligopolios en varias regiones del globo, los cuales una vez constituidos requieren de una regulación flexible a su medida para legitimar su posición dominante a modo de barreras institucionales, además de las económicas que los grupos implementan.

La aparición de nuevos mercados en los medios y el capital financiero global son las características de los grandes grupos de comunicación con poder significativo de mercado que concentran y centralizan sus mercancías tanto económicas como simbólicas, estas últimas por estar encuadrados en el área de medios de comunicación y cultura (Garnham, 1983). De esta manera, cuando se empezó a concebir la convergencia, la regulación se daba por separado y con distintas autoridades de aplicación. Por ello, Clarín y Telefónica han tenido ventajas comparativas que se permiten experimentar y transformar la cadena de valor de los medios regidos por organismos supranacionales y no nacionales.

1.3 Objetivos

Objetivo general

- Describir y analizar las políticas públicas regulatorias que atañen a la convergencia y concentración entre 2014 hasta 2018 y su implicancia en los grupos Clarín y Telefónica.

El objeto de estudio hace hincapié en el análisis del texto normativo de las políticas regulatorias y su relación con la concentración, la infraestructura de la red, el espectro

radioeléctrico, las transferencias de licencias y la centralización de servicios como el Triple y Cuádruple Play de Clarín y Telefónica en el recorte temporal de investigación.

Objetivos específicos

- Rastrear aspectos regulatorios convergentes y concéntricos de las normas en comunicación en la estructura de los grupos Clarín y Telefónica.
- Identificar los rasgos normativos que promueven la concentración mediática y transferencias de licencias en las políticas de medios.
- Vincular los índices regulatorios de la infraestructura de la red en la normativa y su implicancia en Clarín y Telefónica.
- Identificar las características de la centralización de servicios que establecen las normativas seleccionadas.
- Describir los aspectos de Clarín y Telefónica que se vinculan a la centralización de servicios.
- Caracterizar el contexto de surgimiento y repercusión de las normativas seleccionadas.

II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Si bien en los estudios de políticas públicas de comunicación no hay un camino metodológico fijado y cristalizado, este trabajo de investigación se sustenta como método principal el análisis normativo a partir de leyes, decretos y resoluciones debido a que se examinan e identifican todos los artículos que traten aspectos de la convergencia desde 2014 hasta 2018, a raíz del resultado de aquel análisis se vincula a la regulación o “desregulación” de los servicios convergentes de Clarín y Telefónica. Es decir, se realiza una selección del dossier legislativo para el desarrollo analítico-empírico del recorrido que consta de cinco años durante el periodo de dos administraciones gubernamentales.

Se relaciona la normativa comparada con los servicios convergentes de Clarín y Telefónica que se permiten desarrollar y experimentar en su propiedad y modelo de servicios a pesar de no haber una ley integral de convergencia que los reglamente. De modo que el enfoque se restringe al texto de la regulación y al protocolo, pero también se analiza los procesos convergentes económicos y tecnológicos de los actores en cuestión. Es importante aclarar

que no se desarrolla en profundidad los aspectos convergentes socio-culturales debido a que los usos y normas sociales se encuentran en otro eslabón de la cadena de valor.

La investigación toma referencias bibliográficas de investigaciones vinculadas a las políticas públicas y a la teoría de la economía política como fuente de datos. También se sustenta a través del acopio de información de los actores o grupos involucrados en el análisis mediante entrevistas y notas periodísticas que traten la temática regulatoria de medios y de aspectos relacionados a la convergencia. Además, se utilizan discursos públicos, conferencias, portales de Internet y publicaciones de diversos autores pertinentes al estatuto jurídico y a la documentación regulatoria en comunicación.

2.1 Unidades de análisis

En la era de la convergencia digital, los grupos de comunicación han modificado todos los eslabones de la cadena de valor. No obstante, debe cambiar los procesos políticos regulatorios locales para tener una legislación congruente con el contexto contemporáneo de medios.

Las unidades de análisis de esta tesina son, por un lado las normativas seleccionadas en comunicación desde 2014 hasta 2018 y por el otro, los casos Clarín y Telefónica en relación a esos aspectos regulatorios. En primer lugar, se parte de la sanción de la norma de Argentina Digital que puso énfasis en el interés público por las TIC, construyendo un primer paso para una política de comunicación en el entorno digital. A pesar de encontrarse tardía ante los avances integrales de Cablevisión como figura estrella del Grupo Clarín que ya ofrecía servicios convergentes de Triple y Cuádruple Play² en sus plataformas al igual que Telefónica.

En cuanto a los decretos 267/15, 1340/16, 798/16, 1060/17, las resoluciones 5641 y 5644, y el proyecto de “ley corta” son tenidos en cuenta porque existen disposiciones reglamentarias convergentes vinculadas a la concentración, la infraestructura de red, el espectro radioeléctrico, las transferencias y la centralización de servicios. Cabe mencionar que no todas estas variables aparecen en la normativa seleccionada a analizar, tal como lo explica la siguiente tabla:

-

² Si bien ambas son propuestas comerciales que consisten en el empaquetamiento de servicios y contenidos. La diferencia radica en que el Triple Play ofrece tres servicios: audiovisuales, telefonía fija, banda ancha de Internet y a su vez el Cuádruple Play agrega un servicio más que son los datos móviles (Becerra, 2017).

Tabla 1. Variables de análisis de las políticas regulatorias

Año	Tipo y número de regulación	Título u origen	Variables de análisis
2014	Ley 27.078	Argentina Digital, cuyo objetivo es regular las telecomunicaciones y declarar el interés público por el desarrollo y la regulación de las TIC	Concentración, infraestructura de red, espectro radioeléctrico, transferencias de licencias y centralización de servicios
2015	Decreto 267	Consta de la modificatoria normativa del texto de las leyes de Fernández de Kirchner. ³	Concentración, espectro radioeléctrico, transferencias de licencias y centralización de servicios.
2016	Decreto 798	Detalla el reglamento sobre administración, Gestión y Control del Espectro y la actualización del Cuadro de Atribución de Bandas.	Concentración, Infraestructura de red y espectro radioeléctrico
	Decreto 1340	Propone convergencia de redes los aspectos referidos a la administración del espectro y a la infraestructura de red entre operadores.	Infraestructura de red, espectro radioeléctrico y centralización de servicios.
2017	Decreto 1060	Consiste en la infraestructura pasiva para servicios de TIC	Infraestructura de red y espectro radioeléctrico.
	Resoluciones 5641 y 5644	Permiten la fusión de las empresas Cablevisión y Telecom Argentina.	Concentración, infraestructura de red, espectro radioeléctrico, transferencias de licencias y centralización.
2018	Proyecto de ley corta	Tendiente a fomentar el despliegue de infraestructura y competencia de TIC.	Infraestructura de red, espectro radioeléctrico, transferencias de licencias y centralización.

Fuente: Elaboración propia.

De ahí que es importante para esta tesina el análisis de las regulaciones entre 2014 hasta 2018, con el fin de examinar índices hacia el avance de un proceso convergente que logre regular a los grupos oligopólicos para que brinden servicios de calidad, que no se excedan en las cuotas de sus mercancías y que se regule bajar las barreras de entrada económicas e institucionales a otros grupos empresariales de comunicación con el fin de generar una mayor competencia y disminuir en parte la concentración de propiedad y la centralización de servicios.

³ Las leyes 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual y 27.078 de Argentina Digital.

En el sistema de medios, los grandes grupos mediáticos están a la vanguardia en nuevas herramientas tecnológicas de la información y de la comunicación pero también tienen relación con los gobiernos de turno en donde con determinadas voluntades políticas pueden estar privilegiados o desfavorecidos según las concesiones o libertades que les otorguen las re-regulaciones estatales en pos de su concentración y desarrollo. La entrada de la segunda década del siglo XXI marcó la consolidación del acceso a Internet y la telefonía móvil, que funcionaban como tecnologías separadas, pero con en el transcurso de los últimos años se han integrado para trastocar los modelos tradicionales de las empresas de telecomunicaciones y de los grupos vinculados en sus orígenes con la producción y la distribución audiovisual.

Clarín y Telefónica tienen características disímiles en sus orígenes pero similares en la contemporaneidad digital. Es por ello que se toman como ejemplo de aplicación del análisis normativo en las políticas de comunicación situadas en el recorte temporal de investigación del presente trabajo. Por un lado, Cablevisión como proveedor de televisión por cable y de Internet gracias a la fusión con Fibertel en 2006, es la empresa que genera mayores ganancias al Grupo Clarín⁴ que en sus inicios era un monomedio vinculado a la prensa escrita y que en los noventa obtuvo licencias de servicios de radiodifusión. Por otro lado, Telefónica que proviene del sector de las telecomunicaciones, se ha consolidado como proveedor de internet, de telefonía móvil mediante Movistar y de servicios audiovisuales que lo consolida como un actor convergente conglomeral.⁵

2.2 Operaciones Técnicas

En esta tesina, las técnicas son la recolección de datos y entrevistas que comprenden:

- Análisis normativo de las leyes, los decretos y las resoluciones situado en el recorte temporal de estudio.
- Análisis de documentos oficiales de los grupos Clarín y Telefónica.
- Recopilación de artículos periodísticos, notas de opinión e investigaciones precedentes.

⁴ Consultado en <http://grupoclarin.com/ir/Estados-Contables>

⁵ Un grupo o empresa de estructura conglomeral se caracteriza por la diversificación fuera de la rama de origen para minimizar o compensar riesgos a través de la sinergia (Mastrini y Becerra, 2006).

- Elaboración de una matriz cronológica de la regulación aplicada en su contexto contrapuesta con las transformaciones de los servicios que han tenido Clarín y Telefónica.

2.3 Organización de la tesina

La tesina cuenta con siete capítulos, en los cuales los dos primeros hacen parte de la introducción que presenta por un lado el objeto de estudio, las preguntas-guía de la investigación, el objetivo general y los objetivos específicos. Por el otro, la estrategia metodológica con los métodos aplicados, las unidades de análisis, las operaciones técnicas y la forma de organización de la investigación.

En el capítulo III se parte de un marco teórico, basado en las políticas públicas de comunicación y la economía política, que expone y define los enfoques instrumentales-conceptuales desde los cuales se analiza las variables de análisis de las normativas tales como la convergencia, concentración, infraestructura de red, espectro radioeléctrico, transferencias de licencias y la centralización de servicios y su influencia en el sistema de medios.

Los capítulos IV y V conforman el marco histórico del trabajo que sirve como antecedente para comprender las políticas regulatorias en un escenario convergente y concéntrico, cuyo camino se desarrolla desde los inicios de la globalización⁶ en la década de los noventa y es abordado por la entrada del capitalismo a la esfera cultural en donde se establecieron mecanismos de gobernanza global con el objetivo de dar pautas para la elaboración de políticas. En tanto, se vincula a la consolidación de la digitalización y en ese contexto se describen de manera crítica las posiciones del proyecto de la Sociedad de la información (SI) que plantean la convergencia como un salto tecnológico que después pasa por una instancia económica, política y sociocultural (Becerra, 2003). También se tratan aspectos sobre el pasaje de lo analógico a lo digital y la liberalización del espectro radioeléctrico.

A su vez, el capítulo V se dedica a mencionar algunas consideraciones regulatorias sobre Clarín y Telefónica en un mercado dinámico e internacionalizado amparado por un marco

⁶ La globalización se caracteriza por el surgimiento de un nuevo modelo de organización socio-técnica (modo de desarrollo informacional) así como la reestructuración del capitalismo como matriz fundamental de la organización económica e institucional (Castells, M, 1995).

normativo que llevó a los grupos a la sinergia y la absorción de operadores pequeños (Mastrini y Becerra, 2011). De esta manera, la multiplicación de adquisiciones de empresas info-comunicacionales fue un proceso político-económico que les permitió a Clarín y a Telefónica concentrarse y desarrollarse con una consecuente lógica de mercado, cuyo objetivo es tener un buen posicionamiento (Albornoz, 2011).

En este sentido, es necesario describir de manera breve no solo los antecedentes históricos de las políticas de comunicación, sino también el camino de la convergencia tecnológica y económica con el objetivo de entender las transformaciones y los entramados de los grupos de comunicación en un escenario convergente. Por lo tanto, se acuerda con el planteamiento de Califano (2015), en el que todo análisis normativo debe considerar las relaciones de poder de distintos actores dentro y fuera del aparato estatal.

En el capítulo VI, la tesina considera fundamental la convergencia política-regulatoria es por esto que se realiza una aproximación analítica-normativa de lo que se puede seleccionar en materia convergente vinculado a las leyes o decretos en la Argentina entre 2014 hasta 2018, en donde se apunta a analizar el Estado como un proceso social de correlación de fuerzas en la elaboración de políticas públicas, resaltando las regulaciones locales ante el avance de las posibilidades tecnológicas y de la capacidad de expansión de Clarín y Telefónica que desafían al marco regulatorio comunicacional del país.

Por lo tanto, la sección analítica contiene dos partes: por un lado, descripción y definición de las políticas regulatorias del recorte seleccionado, haciendo énfasis en el contexto de surgimiento en el momento de la sanción de los textos normativos. Por el otro, se examina y analiza el texto de las regulaciones de medios y la implicancia en los casos Clarín y Telefónica. Para eso, se toman variables de análisis explicadas en el marco teórico como la convergencia, concentración mediática, infraestructura de la red, el espectro radioeléctrico, las transferencias de licencias y la centralización de servicios. También se incorpora los aportes y visiones de académicos, especialistas e interlocutores que están involucrados en la formación de políticas de convergencia en términos de análisis y reflexión a través de entrevistas personales y conferencias realizadas en recintos legislativos.

En el capítulo VII, se abordan las conclusiones que establecen como objetivo sistematizar las dimensiones del análisis normativo y una visión en prospectiva de la regulación

convergente en el país. Por último, se precisan las referencias bibliográficas y los anexos de la tesina.

III. MARCO TEÓRICO

En este apartado, se presentan las dos vertientes teóricas que sustentan la trayectoria de esta tesina. Por un lado, las políticas públicas y de comunicación en donde se establecen sus definiciones, en tanto, se vinculan con el paradigma de la convergencia. Además, se tienen en cuenta las funciones del Estado en la elaboración de políticas y regulación del sistema de medios. Por el otro, la economía política que establece la relación entre la comunicación y los poderes político-económicos. En este sentido, se definen conceptos como la convergencia, concentración, infraestructura de red, espectro radioeléctrico, centralización y sus características en las prestaciones del Triple o Cuádruple Play.

3.1 Políticas públicas y políticas de Estado desde la comunicación

Como se mencionó en la introducción, una de las perspectivas de esta tesina son los estudios sobre políticas públicas. La importancia de este enfoque es visto por diversos autores tales como Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak,⁷ Enrique Bustamante, Luís Beltrán, Margarita Graziano, Guillermo Mastrini y Martín Becerra, en el que acuerdan que es un proceso complejo donde existen diversas problemáticas e intereses a la hora de la elaboración y solución de demandas.

Según la visión de O'Donnell y Oszlak (1984), las políticas públicas son un proceso dinámico que parten de la resolución de un problema que es entendido como una necesidad o demanda en la que el Estado debe tomar una posición ante distintos actores que intervienen con intereses disímiles en la planificación de cuestiones. De esta manera, la política pública es definida como "la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas que actúan en nombre del Estado con relación a cuestiones incluidas en la agenda pública" (Oszlak, 2006: 5).

En este campo de la elaboración y la toma de decisiones de políticas públicas, es necesario tener en cuenta que el Estado es la unidad jurídica, geográfica y cultural que articula y ordena la pluralidad y diversidad de las relaciones sociales en un territorio dado (O' Donnell, 2008), constituyéndose en un actor complejo pero no monolítico ya que está compuesto por diversos organismos estatales que se encargan de la creación de normas y adopción de medidas en determinados ciclos históricos.

⁷ Cabe reiterar que O'Donnell y Oszlak hablan de política pública en general sin enfocarse en el campo de la comunicación.

Para esta tesina, entonces, las políticas públicas son herramientas del bien común en una sociedad para la solución de conflictos y el Estado debe intervenir, a través de su elaboración, a tomar una posición verosímil en pos de solucionar cuestiones problematizadas y de un diseño igualitario para toda la sociedad (O'Donnell y Oszlak, 1984), ya que existen diversos intereses en juego que no siempre concuerdan con el bienestar común, en tanto, al haber actores influyentes en la conformación de políticas, éstas mismas no son objetivas sino que se corresponden de acuerdo a los intereses de quienes la lleven a cabo.

3.1.1 Políticas en comunicación y convergencia

En los setenta, ya refiriendo al campo comunicacional, Latinoamérica experimentó los desafíos de definir políticas de comunicación con visión a largo plazo en pos de tener tintes de políticas de Estado que generen interés nacional en las sociedades para la democratización de medios y su importancia en la acción política. Beltrán definía a las políticas de comunicación como nacionales y como “un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales, organizadas en un conjunto coherente de principios de actuación y normas aplicables a los procesos o actividades de comunicación de un país” (1976: 10).

Por su parte, Sierra Caballero afirma que una política de comunicación refiere a “la definición de objetivos, disposiciones y actividades de las instituciones y actores políticos conducentes a organizar y lograr desarrollos específicos con relación a las condiciones de materialización de la comunicación pública moderna” (2006: 25).

Sin embargo, con el paso del tiempo, la elaboración de políticas nacionales de comunicación no se constituyó como política de Estado en la región debido a que sus posturas excluían del análisis a la multiplicidad de actores tanto locales como globales que participaban en la implementación y los debates políticos (Labate et al, 2017). Por ello, cayeron ante las políticas neoclásicas de liberalización que impulsaron la eliminación de leyes en el sector comunicacional. Para algunos es considerada como una retirada del Estado o una desregulación en las políticas de medios, para otros con una visión crítica puede ser definida como la implementación de una re-regulación (Mastrini y Mestman, 1995). Esta forma de regular a los medios consiste en acciones activas estatales que generan beneficios a

actores privados, modificando estatutos jurídicos que les impiden concentrarse y desarrollarse a los grupos de comunicación privados en el país.

Este tipo de políticas re regulatorias se dieron en un escenario neoliberal en el que estuvieron respaldadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), quien fue la encargada mundial de organizar las privatizaciones y el espectro radioeléctrico⁸, cuya misión era impulsar el desarrollo tecnológico de infraestructura de redes en los países a través de pautas para la concentración de medios, y por la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuya sustentación liberal puso en jaque al proyecto del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) en los debates de las Naciones Unidas (Mastrini y De Charras, 2004). A raíz de ello, en las décadas del ochenta y noventa se generó una modificación en el paradigma regulatorio en comunicación, en el que la liberalización de la conformación de medios tiene su regulación a través del mercado, encargado de regular las relaciones de los grupos de comunicación, permitiendo sus fusiones e ingresos de capitales extranjeros para los países de Latinoamérica.

En su momento Shenkel (1981), afirmó que las políticas de medios de comunicación no se deben limitar a los medios masivos y sus contenidos, sino que debe abarcar a las telecomunicaciones, la informática y otras infraestructuras legales que comprenden las actividades comunicativas.

De aquí en adelante, es menester la vinculación de las políticas públicas con el paradigma de la convergencia que ha cambiado los modelos tradicionales del sistema de medios en cuanto a sus técnicas, servicios y consumos, en el que los límites se difuminan al considerar la articulación de políticas de medios con las telecomunicaciones. Por lo tanto, se considera necesario una política convergente pensada en todas las vertientes normativas, económicas, socioculturales y tecnológicas, comprendiendo al Estado como un proceso social y no como un actor único e independiente que esté por encima de los conflictos económicos, políticos, ideológicos y de clase.

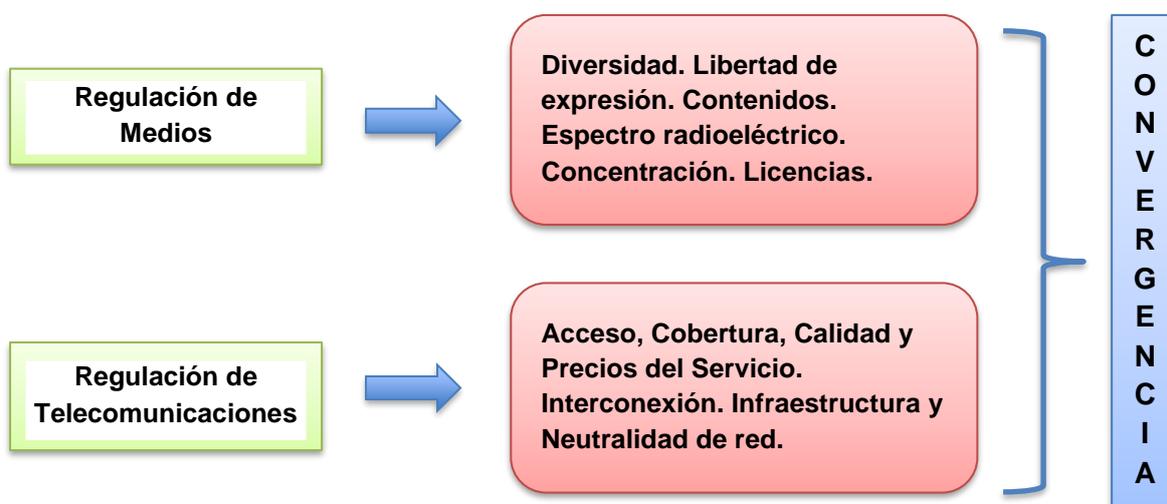
Algunos teóricos, afirman que la noción de “convergencia” tiene una matriz tecnológica basada en la digitalización, que permite la reunión del audiovisual y las telecomunicaciones y que obliga a ampliar la regulación no solo a los contenidos de los medios masivos sino a

⁸ Es el espacio donde se propagan las ondas electromagnéticas que permiten construir distintos tipos de comunicación a distancia. A través de estas señales se brindan los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.

las redes de telefonía y servicios de Internet. Sin embargo, sus repercusiones se extienden más allá del plano tecnológico, para abarcar también el aspecto económico, de prácticas sociales, de política y legislación (Garnham, 1999; Becerra, 2003 y 2015; Álvarez Monzoncillo, 2011).

Las lógicas y matrices de regulación de los medios y de las telecomunicaciones, desarrolladas en el siglo pasado de forma separada, tienen sus propias variables regulatorias pero en el escenario info-comunicacional se han unido debido al fenómeno de la convergencia. La siguiente tabla muestra las diferencias entre los distintos marcos:

Tabla 2. Lógicas de Regulación



Fuente: Elaboración propia en base a Becerra (2019).

La convergencia al influir en las características del sistema mediático, repercute en la regulación de medios. Por ello, es necesario definir las políticas públicas de la comunicación como:

(..)Las acciones y omisiones de las instancias estatales de todo tipo que, de acuerdo a las concepciones y legitimaciones de cada sociedad y cada tiempo histórico, determinan u orientan los destinos de la creación, la producción, difusión y consumo de los productos culturales y comunicativos (Bustamante, 2003: 34).

De esta manera, la formación de las políticas públicas está condicionada por el entramado político institucional y económico de la estructura organizacional en una sociedad, por los intereses de las corporaciones de medios que estructuran el debate, equilibrando el poder

en el proceso político (Freedman, 2006) y atravesada por una tensión en términos de lo nacional y supranacional de los intereses públicos y corporativos, de las formas transparentes y ocultas en la elaboración de políticas y de lo convergente y divergente en materia regulatoria (Van Cuilenburg y Mc Quail, 2003). Todos estos elementos mencionados son funcionales para que los grupos multimediales estén libres de control en un escenario de convergencia consolidado con el pasar de las décadas.

Se puede recordar que en los ochentas en pleno auge del Neoliberalismo, una de las posturas que ayudaba a sustentar la democracia de medios era el informe Mac Bride⁹, el cual proclamaba dimensiones de desarrollo, identidad cultural, acceso, participación, derecho a la comunicación, la independencia y democratización. De todos estos puntos, se dio mayor énfasis en la cuestión del desarrollo mediático y tecnológico, eclipsando el debate en las cuestiones de propiedad de medios, la concentración y la participación de la ciudadanía.

En tanto, se destaca como esencial para la regulación de una política de medios, no hacer caso omiso a la cuestión de la propiedad de los grupos de comunicación debido a que afecta a la democratización mediática y a la competencia por parte de distintos actores que deseen brindar servicios en la Argentina. El capital oligopólico privado impide las políticas convergentes de Estado para un nuevo escenario de medios plural y diverso ya que poseen las mayores inversiones en el tendido de redes e interconexión.¹⁰

Otra de las tendencias características de la nueva etapa de políticas de comunicación en el contexto de la convergencia es la participación mediante vías formales e informales de un amplio número de grupos de interés (actores supra-nacionales, estatales y no estatales) en la elaboración de políticas públicas que da lugar a que se aluda al pasaje del concepto de política medios local al de gobernanza global (Freedman, 2006). Sin embargo, este aumento de participantes en la elaboración de políticas no se traduce en la remoción de las restricciones estructurales e ideológicas de la adopción de determinadas normas. Está participación de múltiples actores que es algo esencial para la elaboración de políticas

⁹El informe tuvo el respaldo de los países de Latinoamérica y fue objetado por occidente porque, según afirmaron sus voceros, las conclusiones del trabajo privilegiaban los intereses de los gobiernos por encima de los derechos de los individuos.

¹⁰ Es la conexión física de las redes de telecomunicaciones, en las que los usuarios de un licenciatario puedan comunicarse con los de otro licenciatario y poder acceder a los servicios brindados por la red en el ecosistema digital. (Katz, 2015)

públicas planteadas por O' Donnell y Oszlak es denominado de manera anglicana por el modelo de *multistakeholders*¹¹ en las políticas de convergencia.

Las políticas de comunicación y sus debidas regulaciones se han permanecido variantes e invariantes depende de los contextos y circunstancias. De acuerdo con Bizberge (2017) en Baptista (2013) señala que existen tres etapas necesarias para la regulación de la convergencia: la primera de ellas es la reforma legislativa, después la conformación de un organismo regulador independiente que habilite la participación en la toma de decisiones y la convergencia institucional que consiste en una organización abarcadora de las instituciones regulatorias, conformados por reguladores sectoriales cooperantes entre sí según las áreas superpuestas, un regulador multisectorial o un mismo regulador convergente.

3.1.2 Estado y Comunicación

Una de las características de la mediación de intereses en las políticas de comunicación es la aparición de los actores privados que tratan de imponer su postura comercial en pos de una maximización de ganancias para generar valorizaciones de sus capitales en detrimento del ciudadano que es visto como consumidor y no como un sujeto con derechos que tenga acceso y conocimiento digital. Los grupos Clarín y Telefónica son aquellos que tienen una gran concentración vinculadas al régimen de propiedad y a los modelos de negocios que éstos ofrecen, de acuerdo con Krakowiak (2003), las estrategias de los medios están en relación de modo dialéctico con la estructura que los determina, en este caso, las regulaciones.

Ante este panorama, el Estado y sus organismos se han visto desdibujados en no favorecer la democratización e igualdad de oportunidades para el ingreso de otros actores que no concentren la mayoría de propiedad y cuota de mercado del sistema de medios y telecomunicaciones. Las ideas libre mercadistas gozan de la apariencia de generar mayor competencia al igual que el mercado goza de ser regulador, pero en realidad se ha demostrado que han contribuido a un capitalismo corporativo concéntrico en todas las áreas y en especial los medios de comunicación durante los últimos treinta años en el país.

¹¹ El modelo multi-stakeholder o de múltiples partes interesadas se refiere a la participación y/o consideración de los enfoques de todos los actores que importan en un sistema. El modelo de múltiples partes interesadas ha sido desarrollado por Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) sobre la base de las aportaciones y colaboración entre los actores mundiales de Internet en el Libro Blanco de EE.UU.

A lo largo del siglo XX y lo que va del XXI, la tensión entre liberalización y proteccionismo en la elaboración de políticas de medios es una puja en la que los grupos¹² de comunicación toman una posición de acuerdo a la situación que atraviesan. Si requieren extender su concentración y centralización de propiedad, entonces necesitan una política liberal o una regulación, pero si aparecen otros actores a disputarle el mercado y su modelo de negocios, entonces si necesitan políticas proteccionistas, generando barreras de entrada económicas e institucionales. A raíz del crecimiento de los grupos de comunicación que son propietarios de los medios en cuanto a su producción, distribución y emisión comunicacionales, se convierten en aparatos de hegemonía y socialización influyentes en las políticas de medios.

De esta manera, la dificultad para definir y sancionar una política de comunicación convergente en la Argentina persiste en el “poder” de los medios (McQuail, 1992) pues son constructores de agenda y moldean la opinión pública, jugando un rol decisivo y no pasivo en la formación de políticas de comunicación. En el escenario de convergencia digital atravesado por potencialidades de servicios y experiencias de consumo de mercancías culturales, la definición de políticas locales de medios se interrelacionan con organismos supranacionales, los cuales generan tensiones entre el accionar del Estado y reconfiguración de actores en el sistema político-mediático.

En la Argentina, las sanciones de las leyes de comunicación se han dificultado a tal punto que solo se han firmado tres en procesos democráticos: la ley 14241/53, la 26522/09¹³ de Servicios de Comunicación Audiovisual y la ley 27.078/14 Argentina Digital, las demás intervenciones han sido leyes sectoriales, decretos y resoluciones que son re-regulaciones que benefician a los grupos mediáticos quienes resisten cualquier tipo de ley integral en comunicación y materia convergente. Tal como lo planteaba Graziano (1986), la mejor política de comunicación es la no política, sin embargo, resulta imprescindible su carácter explícito porque de lo contrario florecen políticas que distan del interés general.

Por lo tanto, la política convergente en el país es un desafío que aún no ha germinado y está en proceso de construcción a pesar de las ventajas y concesiones de los grupos mediáticos que llevan a cabo características convergentes en un escenario en donde “el poder político y

¹² Según Juan Carlos Miguel de Bustos, “es preferible la noción de grupo a la de empresa para dar cuenta del gigantismo, de la diversidad de productos, de la competencia, de la complejidad de la organización interna y de la transnacionalización de sus estructura productiva, distributiva, etc.” (1993: 29)

¹³ En Argentina, la relación neoliberal entre el sistema político y el sistema de medios se tensionó con la luego de la sanción de esta ley que plantea un proceso de desconcentración en el esquema mediático y se presenta como el punto de partida para la consolidación de una política de comunicación democrática, que dependerá de la acción de los gobiernos y de la participación de la sociedad civil (Marino, Mastrini y Becerra; 2010).

económico se halla distribuido de manera desigual en la sociedad” (Califano, 2015: 305). Según lo plantea Miranda (2011), las políticas de medios han surgido de un Estado centralizado y burocratizado, y un sistema socio-económico polarizado por una extrema pobreza y una concentrada riqueza. Por consiguiente, las políticas de comunicación, además de ser un proceso complejo compuesto por actores, son caracterizadas por un entorno cultural específico, ideologías y una tradición institucional.

El actor central de una política pública es la autoridad gubernamental que actúa en un sistema de interdependencia con otros actores (grupos de interés, instituciones, organismos públicos, mixtos o privados, sociedad civil). Los actores no son fijos sino que pueden estar en un momento determinado, luego desaparecer, reinsertarse en otro rol o adoptar intereses o posturas políticas que antes estaban en contra. Por ello, el sistema de actores es elástico y la forma en que se distribuyen da cuenta de determinadas estructuras y relaciones de poder (Rodríguez Miranda, 2011 en Meny y Thoenig, 2002).

En este sentido, la tarea del Estado es, y debe ser, la de regular el mercado para permitir la competencia y la democratización en condiciones iguales, para que muchos actores tengan un acceso igualitario a los soportes para pugnar y generar nuevos sentidos. Es vital considerar que el nivel de democracia de una sociedad está en buena medida condicionado por las determinaciones económicas: la defensa de los intereses de clase o corporativos y el acceso al conocimiento y la propiedad de los medios.

De acuerdo con Bizberge (2017) en McQuail (1992), la función del Estado debe desempeñar dos papeles en el sistema de medios. Por un lado como fuente primaria de información, que influencia en la agenda y formula problemas de asuntos públicos, y por otro lado, también como árbitro para dirimir aspectos vinculados a la propiedad, concesiones, financiación, acceso y contenidos. La forma que interviene está relacionada de manera intrínseca con la tradición del rol estatal y el entorno sociopolítico de cada sociedad.

Se puede sostener que bajo las políticas de comunicación se enfrenta el desafío de un escenario convergente entre la radiodifusión, las telecomunicaciones y la informática, difuminando los límites entre distintos modelos de negocios que están regidos por un mismo mercado, subordinados a la consolidación de mecanismos de gobernanza global que influyen en la regulación local y la concentración de medios. Es por esto que en las políticas de comunicación, la convergencia desafía las conceptualizaciones que rigieron durante el

siglo XX y obliga a ampliar el objeto de estudio para abarcar no solo a los medios de comunicación tradicionales, sino también a empresas de telecomunicaciones y a las que proveen servicios a través de Internet (Becerra, 2012).

La política convergente se constituye como un elemento dinamizador en el diseño de las políticas públicas, sin embargo las elites políticas o económicas son las encargadas de generarlas. Rodríguez Miranda (2011) sostiene que la intervención pública en materia de políticas de comunicación resulta menester para garantizar mayor democratización del sistema de medios, pero no es suficiente. Por ello se debe anclar en políticas que fomenten la participación ciudadana que podría fortalecer la calidad político-institucional más allá de las coyunturas. En este sentido, Rossi (2007) afirma que el fortalecimiento democrático es producto de los ciudadanos en múltiples espacios, a pesar de que Internet ha ayudado, pero no reemplaza los mecanismos convencionales para la creación o modificación de consensos.

En tanto, Ozlak y O'Donnell (1984) observaron en décadas anteriores, la existencia de la articulación de intereses entre el capital extranjero de las empresas transnacionales y los capitales nacionales, siendo un elemento clave para el neoliberalismo y la estructura convergente concéntrica. Es por eso que las condiciones económicas prevalecen ante cualquier elemento que promueva la igualdad de condiciones ya que “la estructura de la concentración¹⁴ deja en evidencia una acumulación de capital que se impuso por sobre cualquier tipo de política pública tendiente a garantizar la diversidad de contenidos y fuentes de información” (Krakowiak, 2003: 36).

En este sentido, Mastrini y Becerra (2009) han definido que la forma de garantizar el pluralismo es a través de la diversidad de medios y de múltiples actores. Es por ello que no debe quedar limitado a garantizar una propiedad no oligopólica, sino que también debe asegurarse la multiplicidad de contenidos en los medios. Esta diversidad de propietarios y contenidos debe quedar reflejada en todos los niveles relevantes: el político, el cultural y el lingüístico, con el objetivo de no caer en una centralización de soportes en red y de contenidos que afecta e impide la pluralidad de actores en la convergencia de servicios en el país.

¹⁴ La concentración paulatina se ha consolidado en el sistema de medios argentino desde el año 1992 y la internacionalización de su propiedad desde 1994, estableciendo los cimientos para un mercado concentrado y extranjero a partir de las políticas de comunicación que lo generaron por acción (re-regulación) y por omisión (mirada pasiva).

Para reafirmar la posición y la noción de esta tesina en cuanto a las políticas de medios, Califano (2017) sostiene que la noción de políticas de comunicación refiere al conjunto de principios, objetivos, acciones y normas aplicados por las autoridades estatales para regular sobre diversas aristas vinculadas con el funcionamiento de los medios. Dichas regulaciones pueden referirse a la estructura de propiedad de los medios, a sus contenidos, formas de financiamiento, configuración de mercados, licencias, infraestructura técnica y desarrollo tecnológico.

3.2 Convergencia sin una regulación convergente

Esta investigación se inscribe en la tradición de estudios de la Economía Política de la Comunicación que permite establecer visiones críticas con el objeto de dar cuenta de cómo y cuánto afectan a la democracia de las comunicaciones en particular y de las sociedades en general las consecuencias de concebir y desarrollar la comunicación en relación a los medios, el poder político-económico, enfocando en la concentración de la propiedad¹⁵ y el crecimiento de los conglomerados que afectan la diversidad de actores a través de la laxitud de las regulaciones.

Se toman las obras de los autores Nicholas Garnham, Juan Carlos Miguel de Bustos, Llorens Maluquer, Manuel Castells, Robert McChesney, Guillermo Mastrini y Martín Becerra. Los autores mencionados comparten en sus obras la necesidad de explorar la vinculación entre producción material y simbólica a través de un análisis crítico del rol de los grupos de comunicación en el proceso de acumulación de capital y reproducción de las relaciones desiguales de clase, repensando la relación entre economía, comunicación y cultura. Dichos estudios comprenden desde la estructura de los grupos de comunicación hasta las transformaciones en el sistema productivo, las políticas de medios y los desarrollos tecnológicos.

3.2.1 La mirada convergente en la Sociedad de la Información

Como se ha dicho en la sección de políticas públicas, la expansión de las corporaciones de medios fue posible en las últimas tres décadas a partir de la combinación

¹⁵ La economía política entiende que existen dos metas en relación con la concentración de la propiedad, dado que, por un lado, debería sostener la competencia y por otro, maximizar la eficiencia en la administración de los recursos. El asunto es que en los grupos de comunicación se verifica la tendencia natural al monopolio u oligopolio. Y es necesario sostener que los límites a la concentración fueron siempre (deben serlo) políticos.

entre el avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y del desarrollo de políticas neoliberales, además del proyecto de la sociedad de la información que impulsaron y permitieron la globalización de la economía de mercado.

El neoliberalismo fue el período donde las empresas desplegaron las estrategias de crecimiento que ayudaron a conformar una estructura basada en la búsqueda de economías de escala que permiten maximizar sus beneficios y aumentar su poder. Es por ello que en la década de los ochenta, al igual que las políticas neoliberales, surgió el proyecto de la sociedad de la información¹⁶ basado en la fuente de productividad de la calidad del conocimiento, pues lo específico de este modelo es que el logro de mayores índices de producción se establece mediante la acción del conocimiento sobre el conocimiento en sí mismo. Castells (1995) denomina “materia inmaterial” al conjunto de símbolos, códigos generados y transformados por el hombre que constituye tanto la materia prima como el producto, anclando la innovación tecnológica en el proceso.

A su vez, Becerra sostiene que “la información se convierte en insumo y en el eje para la reestructuración de los procesos productivos y los procesos de digitalización que permiten abaratar el costo de la producción y procesamiento” (2003: 23), por lo cual se incrementa la capacidad de producir, almacenar y enviar volúmenes cada vez mayores de información. Estas ventajas permiten la flexibilización en las organizaciones de la producción, el consumo y la gestión (Castells, 1995), impactando en la arquitectura política y económica de una estructura social determinada.

En la última década, de acuerdo con Labate (2006), la interrelación entre lo global y lo local es posible gracias a la convergencia de las telecomunicaciones, la informática y radiodifusión a través de las nuevas tecnologías como el desarrollo de Internet, siendo la posibilidad técnica que permite, a partir de la digitalización de las señales, que dos sistemas de comunicaciones disímiles, la radiodifusión y las telecomunicaciones, convivan en el soporte de la banda ancha en el cable de cobre, alterando funciones específicas de una y otra (Becerra, 2003). Este cambio paradigmático ha generado un renovado sistema de medios definido por Fransman (2007) citado por Bizberge (2017) como el ecosistema digital que se refiere a la interacción de proveedores de elementos de red (aquellos que proveen elementos individuales de una red), operadores de red (aquellos que crean y operan las redes), proveedores de plataforma, contenido y aplicaciones (aquellos que usan elementos y

¹⁶ Este proyecto reemplazó modos de acumulación anteriores como los artesanales o industriales.

redes para proveer contenidos y aplicaciones). Es por ello que el escenario convergente debe encontrar su límite a través de la regulación hacia estos nuevos actores que surgen en este ecosistema (Álvarez Monzoncillo, 2011).

Según Pavlik (2004), una de las definiciones conceptuales de convergencia tecnológica puede ser entendida como:

El acercamiento de todas las formas de comunicación mediatizada en una forma electrónica y digital, impulsadas por los ordenadores. Es decir, las fronteras desaparecen, la gente puede acceder a cualquier contenido en la plataforma digital (...). En síntesis, la convergencia es “un proceso multidimensional facilitado por la implantación generalizada de las tecnologías digitales de telecomunicación (2004:25).

Otra de las definiciones de la cultura convergente es el flujo de contenido a través de múltiples plataformas de medios, la cooperación entre múltiples industrias mediáticas y el comportamiento migratorio de las audiencias en distintos soportes (Albarello, 2017 en Jenkins, 2008). De esta manera, las características de un escenario convergente conforman todo un mercado para la comunicación en Argentina. Por ello, esta tesina acuerda con lo siguiente:

La convergencia descansa en la homogeneización de los soportes, productos, lógicas de emisión y consumo de las industrias info-comunicacionales (...). En los hechos, los grupos y plataformas multimedia suponen la posibilidad de imbricación de tecnologías, culturas y tradiciones de producción y procesamiento informativo, y distribución (Becerra, 2003:91).

A su vez Garnham (1999) supone que el potencial de una red de banda ancha conmutada suministra los servicios digitales bajo una misma red IP centralizada a hogares y empresas. Además de lo tradicional, los usuarios pueden recibir servicios interactivos a través de un terminal informático multimedia realizando un pago único de acuerdo a su uso. De ahí se desprende propuestas como el Triple y Cuádruple Play¹⁷ que establecen los grupos para dar facilidades en soporte y proveer servicios diversos en múltiples dispositivos pero con un solo proveedor de red.

Como si fuera poco, estos nuevos entornos contienen características dinámicas que trastocan los modelos de negocios tradicionales, facilitada por el vertiginoso crecimiento de Internet y la digitalización de contenidos que rompen con las limitaciones tecnológicas y de soportes y permiten a través de sus técnicas un uso eficiente del ancho de banda y volumen

¹⁷ Ver definición en nota 4.

de servicios que con la tecnología analógica (Doyle, 2002). Por ende, el plexo normativo debe actualizarse de acuerdo a la formación histórica con el fin de fijar límites regulatorios a las corporaciones de medios y de telecomunicaciones.

Según la obra de Marx a cada formación socio-histórica le corresponde un determinado modo de producción, es decir, una estructura productiva compuesta de la estructura económica conformada por las fuerzas y relaciones de producción y la superestructura jurídico-política basada en el conjunto de normas, leyes e instituciones, que condicionadas por la estructura, ordenan y controlan el funcionamiento de la actividad (Althusser, 1970). Es decir, que esta mirada aplicada a la estructura convergente es capaz de condicionar las regulaciones de medios a nivel global y local. De todas maneras, en la problemática de la relación estructura/superestructura se debe “evitar la doble trampa del reduccionismo económico y de la autonomización idealista del nivel ideológico” (Bustamante, 1999: 24).

A lo largo de la historia, los grupos de medios han contribuido a la aparición y evolución de distintos soportes de medios sin límites ni regulación estatal. En sus inicios, la televisión por cable¹⁸ se caracterizó por tener múltiples soportes televisivos y se desarrolló a través de emprendimientos privados al igual que la telefonía móvil más reciente con el fin de generar la búsqueda de rédito económico y la posibilidad de desarrollar un servicio que se implanta como necesario para la sociedad como la conectividad (Albornoz y Hernández, 2009).

Becerra (2003) remarca distintos niveles de convergencia que se pueden establecer desde el surgimiento de la sociedad de la información y su puesta en marcha de la economía globalizada:

- Puesta en circulación social significativa y modos de consumo: escasa actividad convergente.
- Política y reglamentación: actividad parcialmente convergente.
- Mercado (y modos de pago): escasa actividad convergente.
- Servicios (aplicaciones y géneros): actividad parcialmente convergente.
- Alianzas y fusiones empresariales e industriales: actividad convergente significativa.
- Tecnología y plataformas de red: actividad convergente significativa (2003:93).

¹⁸ La televisión por cable es un sistema de transmisión de señales de radiofrecuencia mediante fibra óptica o cables coaxiales. Sus condiciones técnicas la presenta como la red más óptima para desarrollar los servicios convergentes.

El escenario para el desarrollo del sistema de medios se caracteriza por una doble faceta divergente/convergente. Becerra sostiene que existen varios niveles de convergencia, los cuales pueden ser agrupados en tres categorías: tecnológica, económica y regulatoria. En cuanto, a la tecnológica se encuentra desarrollada mediante la integración de las tecnologías y plataformas de red que afectan a los procesos productivos y los modelos de negocios. Con respecto, a lo económico convergente se ha generado de manera plena a través de las alianzas y fusiones empresariales e industriales. No obstante, no ha tenido un correlato en la convergencia político-regulatoria ya que en el sistema de medios argentino se mantienen normativas separadas y no integrales para la regulación por sector.

3.2.2 La concentración en medios

Es importante introducir el concepto de concentración, como un “proceso complejo, de múltiples variables y no unívoco, ya que puede implicar el dominio o control de una empresa sobre el mercado (a partir de compras y fusiones) y de cobertura territorial por parte de uno o pocos medios” (Labate et al, 2014: 90). A su vez, Rodríguez Miranda (2011) la define como el proceso que aumenta las dimensiones relativas o absolutas de una empresa o grupo y reduce la entrada de nuevos agentes.

Por ello, cuando se habla de concentración implica a hacer referencia a cuatro fenómenos económicos y uno político: las operaciones de concentración o integración empresarial, la concentración de propiedad, la de mercado, la de audiencia y la centralización o acumulación de poder (Miguel de Bustos, 1993).

De todas las vertientes de la noción convergente ha perdurado la económica debido a la implementación de barreras de entrada a otros actores, dirigidos bajo un capital trasnacional que sostiene el escenario info-comunicacional con la complicidad de los Estados y la ausencia de regulaciones para el sector empresarial que se concentra de manera paulatina. Uno de los fenómenos interrelacionados de la convergencia económica es la centralización que implica el aumento de poder de un número restringido de empresas para ofrecer servicios y generar relaciones asimétricas en la oferta. Según Mastrini y Becerra (2001), estos dos elementos imbricados con la convergencia y del sistema de medios en general llevan al crecimiento interno y externo.¹⁹

¹⁹ Puede ser de tipo interno (cuando las empresas crean productos) o de tipo externo (cuando compran otras empresas).Cualquier forma de crecimiento en el sector cultural se pueden dar tres maneras de concentración,

De este modo, el concepto endémico de la concentración en el sistema de medios se consolida y presenta como contracara del proceso de la convergencia. Como sostiene Becerra, la utopía en que el desarrollo de Internet escaparía de la lógica comercial y concentrada de los grupos de comunicación ha fallado. Antes ha generado el efecto contrario de consolidar la posición de los grupos de medios tradicionales que se han renovado por el impacto (2019: Anexo 1). Es por ello que uno de los desafíos para las políticas públicas es cómo lidiar con los monopolios en épocas de rápidos cambios tecnológicos ya que ejercen exclusivos servicios de una estructura productiva como la convergente.

En tanto, el escenario de convergencia digital requiere de la intervención del Estado, por la razón de que quienes llevan a cabo estas innovaciones son propietarios de medios de comunicación que se encuentran hiperconcentrados, impactando los intereses de múltiples actores y repercutiendo en la sociedad. De ahí que Rodríguez Miranda (2011) en Freedman (2006), sostiene que las relaciones entre los intereses corporativos y quienes formulan las políticas se establecen como una conexión estructural, lo que Miguel de Bustos (2006) llama captura regulatoria, que no es más que el corolario de la tendencia neoliberal donde se difumina la distancia entre el regulador y el regulado (Mastrini y Mestman, 1996).

A su vez las estructuras multimediales alegan que las reglas que limitan la propiedad son anacrónicas ya que sostienen que sin la sinergia de servicios y distintas empresas se frenaría la innovación tecnológica. Pero como apunta Bizberge (2017) esta visión de no intervención en el sistema de medios es contraria con el concepto de *level playing field* que consiste en que los mismos grupos exigen regulación ante la existencia de otros actores del entorno digital, que generan algún tipo de competencia y desafían a la posición dominante de los grupos de medios.

A pesar de que algunos teóricos afirman que la sinergia de empresas trae algún aire democratizador, la convergencia tecnológica sigue implantándose hasta nuestros tiempos a través de la concentración. Miguel de Bustos (1993) sostiene que la democracia no debe buscarse en la tecnología sino en las relaciones sociales debido a la profunda desigualdad existente que sostiene el “oligopolio global de los medios” a partir de la concentración

del mismo modo que en otros tipos de industria: la integración horizontal (monomedia), una empresa se expande para producir variedad de productos y produce economía de escala. La vertical consiste en la expansión de la empresa se da hacia atrás o adelante en la cadena de valor y abarca así las distintas fases de producción para reducir costos. Por último, conglomeral-diagonal-vertical que se da en la diversificación fuera de la rama originaria para reducir costes y así compensar los riesgos mediante la sinergia.

horizontal, vertical y lateral y el poder político. De esta manera, se acuerda con Mc Chesney (2002) que la mirada global sobre los medios es fundamental para entender el mercado y por supuesto las regulaciones locales que están ancladas en mecanismos de gobernanza global.

En tanto Llorens-Maluquer (2006) plantea que la concentración de medios como proceso tiene resultados positivos y negativos. Entre los primeros, destaca el desarrollo de economía de escala y la amortización de los costes de producción, además de lanzar nuevos productos o servicios a través de fusiones. En tanto, una de las implicancias negativas es establecer las condiciones para conformar oligopolios, abarcando todo el mercado de medios y ampliando su capacidad de influencia en una determinada sociedad.

De esta manera, el sistema de medios de comunicación atraviesa un proceso de transformación constante de factores múltiples y combinados, expresado en una serie de cambios tecnológicos materializados en el desarrollo de la digitalización y la expansión de las redes, que se ligan con aspectos económicos, político-regulatorios y socioculturales.

Este trabajo aborda la particularidad del contexto argentino de medios en la escena convergente que tiene rasgos característicos heredados de las últimas tres décadas, los cuales pueden ser resumidos en su lógica privado comercial, su concentración en la propiedad, la penetración de capital extranjero y la centralización, producto de las flexibilizaciones regulatorias que no limitan a los grandes grupos de comunicación tanto a los productores y distribuidores de contenidos como a proveedores de conectividad. Según Becerra (2015), este andamiaje implicó la constitución de un sistema oligopólico a través de dos grandes *players*: Grupo Clarín y Telefónica.

IV. ANTECEDENTES CONVERGENTES

En este capítulo, se menciona las políticas globales y locales antes de la consolidación de la convergencia en el sistema de medios y se tienen en cuenta las transformaciones del mundo digital, en el cual se integra la radiodifusión y las telecomunicaciones en un mismo servicio de red.

4.1 Las políticas antes de la convergencia

A comienzos de la década del setenta, el modo de acumulación fordista y el Estado benefactor estaban en declive en la mayoría de países del mundo producto de la crisis del petróleo y de los nuevos cambios informacionales que se venían en marcha. Es por esto que una de las primeras aproximaciones a la noción de convergencia es la que realizaron en 1975 Nora y Minc²⁰, cuando analizaron el impacto de la informática en la sociedad europea. Desde entonces ha habido diversas miradas acerca de este fenómeno que se ha concretado a partir de la digitalización y de la unión de las telecomunicaciones y del audiovisual.

Ya en la década de los ochenta, la UNESCO como organismo multilateral elaboró el informe MacBride que consistió en un análisis de los problemas informacionales y comunicacionales como primer paso para las medidas necesarias en pos de construir un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) (De Charras, 2006). El informe se caracterizó en analizar el papel de la comunicación en los desequilibrios de flujos informativos y las fuentes de información, la relación entre comunicación y política y las situaciones de concentración de los grupos.²¹

En este mismo periodo se produjeron debates internacionales en torno a la comunicación ya que se percibía un cambio de paradigma y de modo de acumulación en el sistema capitalista diferente al modelo keynesiano que había regido durante cuatro décadas. De ahí que, el capitalismo introdujo el neoliberalismo y el proyecto político, económico y social de la SI como respuesta a la crisis del Estado benefactor y de la gobernabilidad de las democracias occidentales. Este proyecto como solución se apoyó en la implementación del modelo de desarrollo informacional y la automatización de la producción (Castells, 1995) relacionado a las potencialidades de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) que dieron lugar a su surgimiento.

La idea de la SI estaba en consonancia con el naciente modelo neoliberal que fue impulsado por Estados Unidos en la administración de Ronald Reagan y por Inglaterra a través de

²⁰ Eran funcionarios de la Inspección General de Finanzas de Francia, quienes elaboraron un análisis sobre la necesidad de desarrollar políticas públicas a fin de encauzar y apuntalar desde el Estado el cambio de paradigma que implicaba la combinación de telecomunicaciones e informática en el libro "La informatización de la Sociedad", más conocido como Informe Nora-Minc.

²¹ Era un informe que hacía hincapié en diversas cuestiones, una de ellas es que explicó las consecuencias endémicas del mundo de la comunicación al haber sido convertido en un intercambio entre participantes no iguales, lo cual confirma el predominio o incluso la dominación de los más poderosos y los mejor equipados.

Margaret Thatcher²², en tanto, se regía bajo tres pilares: la desregulación, la liberalización y la integración competitiva para la creación de un escenario propicio en el funcionamiento de una economía de mercado (Becerra, 2003). De acuerdo con De Charras (2004), el cambio social, político, económico y tecnológico no depende de la técnica, sino que depende de una determinada lógica de acumulación de capital, de un determinado modo de producción en un momento histórico. De esta manera, el informe Mac Bride en la asamblea de la Unesco tuvo poca incidencia no solo por los errores propios, sino por la derrota de las fuerzas políticas que lo impulsaron (Mastrini y De Charras, 2004).

En tanto, la disputa entre los países del Tercer Mundo y las grandes corporaciones mediáticas representadas por Estados Unidos se fueron profundizando hasta que el país del norte desconoció las sesiones como foro de discusión sobre políticas comunicacionales debido al creciente aislamiento de sus posiciones en 1982. Tres años después se retiró Inglaterra del organismo y a partir de entonces, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) se convirtió en el organismo encargado de difundir las ideas de las grandes corporaciones transnacionales, opuestas a los postulados del NOMIC. De esta manera, se implantó la denominada tercera revolución industrial que en el ámbito de la comunicación y su naciente centro convergente consistió en aumentar el flujo de capital hacia las TIC, nuevas formas de explotar el trabajo, por ende, la información es la nueva clave del paradigma telefónico como un primer paso para un escenario convergente capitalista.

Dicho lo cual, la estructura convergente ha organizado las lógicas políticas, económicas y sociales con el fin de acompañar el proceso de acumulación informacional. Las estrategias tienen centros de iniciativa y uno de ellos fue el Consenso de Washington surgido en 1989 que era un manual apuntado al desarrollo del capitalismo en su fase neoliberal, a la proliferación de economías abiertas al mercado internacional, impulsos a las reformas del estado en los países periféricos para privatizar las telecomunicaciones a modo de re-regulaciones que logren reducir la presencia estatal, la puesta en marcha de principios de disciplina fiscal, reducción del gasto público y liberalización del comercio exterior²³.

²²En ambos países se ejecuta como política de estado la flexibilización de los marcos regulatorios favoreciendo una concentración de la propiedad que repercute en el resto del mundo.

²³ En la argentina, se estableció la ley Dromi 23.696 denominada ley de la reforma del estado que consistió en la privatización de diversos entes estatales entre ellos la de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL).

En el año 1992, el Presidente de Estados Unidos de aquel entonces Bill Clinton y su Vicepresidente Albert Gore impulsaron las bases de lo que fue las autopistas de la información y el futuro del desarrollo de Internet a través de la Infraestructura Nacional de Información por sus siglas en inglés (NII) como política coordinadora del área económica, tecnológica y social. Aquella administración mostró la necesidad de complementar la NII con la Infraestructura Global de la Información (GII), cuyos métodos los incorporó Europa y el resto del mundo (Franquet y Prado, 1998).

En el mismo periodo, se llevaron a cabo los procesos de integración de las telecomunicaciones y la informática a través de capitales internacionales (Becerra 2003). El hecho más dinámico como primer paso para aplicar la convergencia fue la privatización de las empresas telefónicas, como veremos más adelante, es el punto de quiebre de la radiodifusión tradicional y la creación de los Nuevos Servicios Digitales Integrados Individuales e Interactivos (NSDIII) en el mundo.

En el siguiente cuadro se observa algunas diferencias en las características en cuanto a los servicios, la regulación y el financiamiento de la radiodifusión, las telecomunicaciones y la informática, y de cómo sentaron las bases para la NSDIII.²⁴

Tabla 3. Diferencias entre la radiodifusión, las telecomunicaciones y la informática

	Radiodifusión	Telecomunicaciones	Informática
Tipo de servicio	Servicio punto-masa. Rol del emisor, servicios audiovisuales libres para todos.	Servicio punto a punto y fibra óptica.	Programación, transmisión y almacenamiento de datos.
Regulación	Regulación política cultural. El estado se preocupa por lo que emite la radiodifusión.	El estado prepondera lo técnico-económico, no el contenido de las llamadas.	Incipiente en competición antimonopólica.
Financiamiento	Financiamiento indirecto publicitario a través de uso doméstico.	Pago por el uso al dispositivo directo a través de servicios individuales.	Publicidad, abono al servicio y pago por las instalaciones de red.

Fuente: Elaboración propia en base a Garnham (1999) y Becerra (2003).

²⁴Las diferencias entre las industrias del audiovisual, las telecomunicaciones y la informática se agrupaban en dos distinciones claves: entre productos y servicios, y entre sentido único e interactivo (Garnham, 1999), y cada una se caracterizó por distintos soportes de transmisión, formas de financiamiento, terminales de consumo y tipo de regulación.

Un hecho a resaltar ocurrido a finales del siglo XX fue la liberalización del sector de las telecomunicaciones, cuando 69 países de la Organización Mundial del Comercio (OMC) entre ellos Argentina se comprometieron a garantizar el acceso sin restricciones y a bajar las barreras institucionales al mercado para operar la telefonía básica.

El acuerdo se presentó como un intento tendiente a favorecer la competencia mundial entre empresas para mejorar la eficiencia y abaratar los costos de los usuarios. Sin embargo, en los hechos no fue más que una oportunidad inigualable para que las grandes transnacionales ampliaran sus mercados comprando las compañías telefónicas de los países periféricos o barriéndolas en una competencia desigual (Krakowiak, 2003: 29).

Entonces en 1997, año de firmado el acuerdo de la OMC, fue un día clave para la comunicación convergente debido a la necesidad de privatizar las telcos para la futura expansión de la telefonía móvil en el marco de la liberalización de los servicios, que también incluía a la radiodifusión.

En cuanto a los estados ideales que propuso el nuevo paradigma de la información como construcción política e ideológica de la mano de la globalización, su principal meta era acelerar la instauración de un mercado mundial abierto y “autorregulado” con la complicidad regulatoria de los países centrales y periféricos.²⁵

A fines del siglo XX y principios del siglo XXI, el desarrollo de la convergencia estuvo vinculado con las políticas de los estados nacionales que estaban influidas por lo que dicta el mercado, las tecnologías, los deseos del consumidor, los organismos internacionales y el distanciamiento del pluralismo y la diversidad. Tal como lo plantea Rodríguez Miranda:

El fenómeno de la convergencia como el proceso técnico que permite borrar las fronteras tecnológicas entre el sector de las telecomunicaciones, el audiovisual y el informático mediante la aplicación de los procesos de digitalización, que los integra en un código binario, abrió la posibilidad que tales convergieran técnicamente transformando a las industrias, lo que supuso una nueva lógica organizacional para las empresas. La convergencia se erigió como una fuerza transformadora y se convirtió en el pivote de la reestructuración económica y en protagonista de la agenda pública (2011: 16).

²⁵ Alemania denominó el “Estado flaco”; en Canadá, el estado adecuado con un gobierno de menor déficit y disciplina fiscal; en Francia a través de un Plan de Modernización del Estado; en 1995 Estados Unidos estableció la reinención del gobierno; España lanzó el Plan de Modernización de la Administración General del Estado; en México se aplicó el Programa de Modernización de la Administración Pública y en cuanto a la Argentina estableció el Modelo Estratégico de la Información Gubernamental a través de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (Mattelart, 2002).

De esta manera, la convergencia a nivel institucional fue la remoción de las industrias de radiodifusión y telecomunicaciones de la administración pública para pasar al control de autoridades regulatorias independientes vinculadas al paradigma de gobernanza a partir de un origen ideológico neoliberal (Bizberge, 2017). Para sintetizar, el fenómeno convergente es un proceso contemporáneo con el desarrollo de Internet y las TIC, fue tratado por diversos foros y reuniones multiestatales como el G8, la comunidad europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por varias agencias de las Naciones Unidas y por el Banco Mundial. A partir de 1998, el desarrollo de la convergencia estuvo vinculado a la UIT, a la ONU y a la Cumbre Mundial de Sociedad de la Información (CMSI) a realizarse en 2003 y 2005 que fue la encargada global de organizar las privatizaciones y los espectros en los países, generando un desplazamiento de la UNESCO a la UIT (Mastrini y De Charras, 2004).

4.2 La convergencia y la digitalización

A partir de los noventa, el campo de la comunicación se encuentra inmerso en un espacio económico internacionalizado cuya relación dialéctica de los grupos comunicacionales se basa entre los condicionamientos tecnológicos y las estrategias desplegadas para maximizar sus beneficios en el marco de una era financiera (Guttman, 1996). Los cambios tecnológicos ayudan a explicar la dinámica de la estructura de propiedad, los intereses y las acciones de los medios de comunicación en su proceso macroeconómico a escala global.

La relación entre los avances tecnológicos y el desarrollo socioeconómico de una sociedad no se explica bajo determinismos. La tecnología opera en el marco de una formación social existente que le otorga sentido. Williams (1997) afirmó que la invención técnica tiene importancia general cuando se decide invertir en ella para la producción y usos sociales particulares, es decir, deja de ser una invención técnica para transformarse en una tecnología disponible. En esta misma línea, Pérez (1986) establece la distinción entre invención, innovación y difusión. La invención de un nuevo producto o proceso ocurre en lo que se llama la esfera científico-técnica y puede permanecer allí para siempre. La innovación en cambio es un hecho económico, es decir, la primera introducción comercial de una invención la traslada a la esfera técnico-económica como un hecho aislado cuyo futuro

será decidido por el mercado. En tanto, la difusión es lo que en última instancia transforma lo que fue una invención en un fenómeno económico-social.²⁶

Por ello, el elemento organizador del mecanismo selectivo y estructurador de cada paradigma sería un insumo o conjunto de insumos capaces de ejercer una influencia determinante en el comportamiento de la estructura de costos relativos. Dicho insumo es el factor clave aplicado a la convergencia que cumple las siguientes condiciones: su costo relativo debe ser bajo y con tendencias decrecientes (Pérez, 1986). En esta línea, los aspectos de la convergencia establecieron un nuevo modelo de acumulación a través de la circulación de la información en sus diferentes formatos (voz, datos e imágenes), la privatización y concentración en pocos grupos de las redes de comunicación y de los sistemas públicos de producción de información, cultura y entretenimiento.

En Estados Unidos, como ya se ha mencionado, flexibilizaron los marcos regulatorios y uno de sus cambios jurídicos fue la ley de desregulación de las telecomunicaciones, en el que aceleró el proceso de concentración de los medios de comunicación y de las empresas de telecomunicaciones, pese a los discursos encendidos en favor de la competencia que se pronunciaron al momento de su aprobación.

En la tabla del apartado anterior (34), se vio que las telecomunicaciones ofrecían un servicio punto a punto en sus inicios mediante el pago del servicio, pero la llegada de la telefonía móvil e Internet a principios del siglo XXI provocó cambios que se tradujeron en una nueva demanda de servicios y contenidos. En tanto, la radiodifusión se define por brindar un servicio punto-masa gratuito, que implica la producción diaria de contenidos para el público que lo recibe de manera no arancelada a través del financiamiento publicitario. En cuanto a la televisión de pago, utiliza redes convergentes que logró cambiar la lógica económica mediante el sistema de financiamiento y la oferta de nuevos servicios hasta la provisión de Internet.

Una de las transformaciones convergentes tiene que ver con el espectro radioeléctrico que se caracteriza por ser un bien público finito por definición, limitado, intangible, inmaterial, susceptible de usos alternativos, posee un alto potencial económico y es considerado patrimonio de la humanidad. Aquel espacio es objeto de luchas y pujas para los procesos de

²⁶ Este razonamiento puede ser relacionado a la temprana crisis de Internet a través de la burbuja bursátil de las empresas punto COM que no lograron adaptarse al mercado de principios del año 2000, después el fenómeno internet se consolidaría en el mundo para convertirse en una tecnología disponible.

digitalización que fragmentan la señal y la codifica en un sistema binario de unos y ceros (0 y 1), permitiendo una mejora en la calidad audiovisual, a la vez que permite su comprensión, de manera que ocupe menos lugar en la banda de transmisión con respecto al sistema análogo (García Leiva, 2006).

En tanto, la digitalización ayuda a los radiodifusores que se ven en desventaja en sus intereses económicos con respecto al avance del sector de las telecomunicaciones en la disputa por el espacio radioeléctrico. Por ello, las telcos estuvieron interesadas en acelerar el apagón analógico en el mundo para desarrollar nuevas redes y servicios 3G y 4G. Sin embargo, hay un deseo político de incorporar los nuevos servicios de comunicación al conjunto de la sociedad, por lo tanto, digitalizar resultaría la condición para incorporarse a la SI (Bustamante, 2003; Van Cuilenburg y McQuail, 2003). De esta manera, se aceleró la transición analógica digital para el desarrollo de nuevas redes y así los Estados puedan obtener nuevos ingresos de la gestión del dividendo digital.²⁷

A pesar de que los Estados poseen la potestad sobre el espectro radioeléctrico en el marco de los territorios nacionales, la UIT ejerce presiones sobre la forma en que se debe dar uso al dividendo digital a partir de criterios de eficiencia vinculados a parámetros mercantiles. Como plantea McChesney (2013), la revolución digital no está determinada por la tecnología, sino que es la sociedad la que elige cómo desarrollarla, por ello es importante desentrañar los planteos sobre la convergencia, en particular en el plano de las políticas y la regulación.

Durante el desarrollo de las TIC, se publicó el Libro Verde²⁸ sobre la liberalización del mercado de las Telecomunicaciones de 1987 en la Unión Europea. En 1994 se presentó el Libro Blanco²⁹ que consideró a la SI como medio para crear una mejor calidad de vida de la población. Para el año 2000, se estableció un nuevo impulso con los planes de una Sociedad de la Información para todos. Estos planos transformadores trazaron una serie de acciones a desarrollar por los Estados miembros con el objetivo de obtener los beneficios de la tecnología digital e Internet en términos de crecimiento sostenible (Urquiza, 2006).

²⁷ Conocido como el conjunto de frecuencias que han quedado disponibles en la banda utilizada para la emisión de la televisión debido a la migración de lo analógico a lo digital (García Leiva, 2006).

²⁸ El libro verde puso en marcha el debate a nivel europeo sobre cómo conviene reglamentar en el siglo XXI la nueva generación de medios.

²⁹ Se trata de un informe sobre el futuro de la industria electrónica y de comunicación, además de para promover y fomentar el uso de las telecomunicaciones y comprender su función específica en el desarrollo socio-económico.

En tanto, las telefonías se caracterizaban por ser grandes empresas estatales con profunda incidencia en la economía, no obstante, la privatización y desnacionalización era un proceso simultáneo para homogeneizar y liberar el espectro para aquellas. La digitalización, desde su base técnica, produjo la posibilidad de explotar diversas técnicas que impactaron en todo hasta en el precio. La digitalización permitió que todo se exprese de dos maneras: sin y con información, comprimiendo a cualquier onda en su modulación digital, cualquier imagen y sonido en una señal que emplea del espectro y cualquier forma audiovisual en unidades homogéneas y pequeñas.

La base técnica del bit tiene un carácter universal y ubicuo, en tanto, era necesario para un proceso culmine de la era analógica que las bandas saturadas se retiren actores que no dejan dividendos. Por ello, la digitalización transformó nuevos servicios para organizar el espectro radioeléctrico con el fin de convertirlo en rentable para la telefonía móvil que en los dispositivos celulares se arancela, a diferencia de la radiodifusión que se monetiza por financiamiento publicitario. Es por esto que las políticas de liberalización que desmantelaron los monopolios públicos de telecomunicaciones en la década de los noventa, contribuyeron a que el mercado se convirtiera en un fuerte oligopolio privado en pocos años (Becerra, 2011).

El paradigma analógico consistía en mercado de receptores y en cada norma técnica, su objetivo era mantener la producción de televisores, generando migración técnica. En cambio, el paradigma digital hace énfasis en el espectro que cambia el servicio de llegada, no es más la TV sino los dispositivos celulares.³⁰ De esta manera, cuando se pasa a lo digital, hay que cambiar los receptores (García Leiva, 2006). Por ello se logró ordenar el espectro radioeléctrico mundial para poder digitalizar y obtener más espacio para empresas de banda ancha que requieren espacio para proveer internet y catapultar a la radiodifusión tradicional.

V. BREVES CONSIDERACIONES REGULATORIAS SOBRE CLARÍN Y TELEFÓNICA

Una de las características de las empresas de comunicación de Argentina es la entrada de capitales financieros en pos de agigantar las crecientes demandas de

³⁰ La TV digital y el proceso del apagón analógico ya no era por la TV, sino para tener el espectro liberado para internet, mencionado antes como dividendo digital con el fin de expandir la producción de dispositivos móviles.

inversiones que requieren para equiparse de las posibilidades tecnológicas en constante transformación. Además, porque los mercados de los países centrales estaban saturados y conquistados, por ende, los capitales extranjeros se focalizaron en el país para realizar inversiones en sectores de telecomunicaciones e informática, iniciando así la expansión de una economía globalizada.³¹ Todo este escenario debido a “las modificaciones normativas de 1989 que promovieron vinculaciones en la estructura de propiedad privada de los medios radioeléctricos y desembocaron en un mapa hipercomercial fuertemente concentrado.” (Rossi, 2005: 238). Por ello, es necesario mencionar para la tesina algunas consideraciones sobre las regulaciones de Clarín y Telefónica en los noventa, y también la complejidad normativa en medios surgida a partir de este periodo.

5.1 Clarín

En sus inicios, el Grupo Clarín era un monomedio de la industria gráfica hasta la aparición del paradigma de la SI que desembocó en la revolución tecnológica mediante. En 1992, generó un escenario de concentración a partir de la adquisición de la cable operadora Multicanal y por la compra y absorción de pequeños cables entre ellos Video Cable Comunicación, ingresando a la distribución por cable que es un modelo de negocio surgido de la iniciativa privada para distribuir señales televisivas a zonas donde no llegaba la TV de aire. Hace unos años, mediante re-regulaciones de la administración de Carlos Menem³², el Grupo había obtenido licencias de radiodifusión de canal 13, de radio Mitre (AM), FM 100, sus repetidoras y la empresa de telefonía móvil CTI, lo que lo convirtió en un multimedio (Mastrini, 2008).

Una vez entrado el siglo XXI, el Grupo obtuvo la prórroga de licencias por 10 años a través del decreto 527/05 lo que le permitió conservar la posición de licenciatario de radiodifusión tanto en TV como en radio. En 2006, se fagocitó la empresa Fibertel proveedora de Internet y se convirtió no solo en el operador dominante de TV por cable, sino en el negocio de Internet que marcó las pautas del mercado de ahí en adelante. Un año después en 2007, Clarín y su cable operadora Multicanal se fusionó con su mayor competidor Cablevisión³³ y a

³¹ Los capitales extranjeros se consolidaron en la Argentina a partir de la reforma constitucional de 1994, pero ya tenían un marco habilitante tras la Ley de Reforma del Estado 23.696.

³² Las leyes de Reforma del Estado 23.696 y la de Emergencia Económica 23.697 fueron dos matrices regulatorias para dar cumplimiento a los actores internacionales, creando un Estado regulador a efecto de expandir los capitales extranjeros y eliminando los incisos para la conformación de multimedios que prohibía la estructura de propiedad foránea.

³³ Cabe recordar que su estructura de propiedad a finales de la década del noventa eran Tele-Communications International (TCI), Citicorp Equity Investment (CEI) y Telefónica Internacional (TISA).

partir de ahí concentraría todos los servicios para ofrecer por parte de un grupo de comunicación que debido a determinadas voluntades políticas de turno, se dio el lujo de experimentar fusiones y adquisiciones para competir o anticiparse con las multinacionales telefónicas en los servicios convergentes.

Una de las características de Clarín es que en aquellos tiempos realizó alianzas con capitales de origen estadounidense a través del banco Goldman Sach y conformó una organización consolidada que ofrece servicios gráficos, una cierta cantidad de radios en FM y radio Mitre AM, el canal 13 de televisión, la señal de contenidos Todo Noticias, la distribuidora de cable Cablevisión y la proveedora de internet Fibertel. Además de ser editor de revistas y realizar producciones cinematográficas (Mastrini, 2008). En este sentido, la capacidad para valorizar el capital por parte del conglomerado se logró a partir del agotamiento del modelo de acumulación fordista y la reivindicación del libre mercado como único mecanismo distribuidor de recursos para convertirse en un actor dominante de la economía de medios en la Argentina.

5.2 Telefónica

Telefónica es considerado desde su fundación un grupo info-comunicacional debido a que estructura sus actividades en información y comunicación (Becerra, 2015), sus capitales en su mayoría son de España a través de la empresa pública monopólica de teléfonos de dicho país. Durante la década del noventa, sus intereses de expansión coincidieron con el proceso de privatizaciones de las empresas estatales telefónicas de Latinoamérica entre ellas la Empresa Nacional de Telefonía (Entel) de Argentina, controlando así el negocio de telefonía fija y después móvil del país y de la región.

En 1994, Telefónica adquirió Telefé debido a la reforma constitucional de aquel año, anticipándose a la extranjerización en el sistema de radiodifusión de la Argentina que iba a ser ratificado mediante el decreto 1005/99 cuyo efecto era expandir los capitales extranjeros en el sector de comunicación y cultura. Antes de aquella re-regulación (Mastrini y Mestman, 1995) y una vez que fue privatizada del estado español, Telefónica junto al grupo Citycorp Equity Investment (CEI) compraron los canales 9 y 11 de Televisión abierta y los canales del interior del país asociados, además de contar con Radio Continental y sus repetidoras.

Como se ha mencionado, Telefónica al ser de origen español le impedía la participación del capital extranjero en empresas o industrias licenciatarias de servicio de radiodifusión por el artículo 45 del decreto-ley 22.285 establecido por la dictadura militar. No obstante, con la reforma de 1994 se dictaminó que los tratados internacionales cuentan con rango superior sobre las leyes o decretos nacionales, siempre y cuando determinado tratado tenga una ley ratificatoria.³⁴ Por lo tanto, en esa época había regulaciones supranacionales que le permitieron a los capitales de otros países operar en el mercado de la radiodifusión de la Argentina.

En cuanto al sector de las telecomunicaciones regulado por la ley 19.798/72, Telefónica no tuvo inconvenientes para la adquisición de una parte de Entel junto con la compañía francesa Telecom debido a las reformas urgentes menemistas de privatización de bienes públicos. Dichas empresas establecieron un duopolio en el mercado de las telcos y con el respaldo de la OMC se allanó el terreno para ejercer la convergencia en la Argentina.

Telefónica se expandió hacia otros mercados con el transcurso de los años, ya sea como importante operador de servicios de internet, sino también incursionó en medios y con importantes inversiones en televisión y radio. Cabe destacar que la mayor parte de los ingresos mundiales de Telefónica provienen de América Latina ya que es un grupo que se encuentra en 13 países de la región (Telefónica, s/d).

5.3 Dilema normativo hacia los medios

El nuevo escenario más reciente presenta mayor concentración que los noventa y principios de siglo, debido a que han surgido actores corporativos propios de la era digital tras la aparición de internet que han obligado al sistema tradicional de medios³⁵ a adecuarse y renovarse para no perder su posición dominante convergente (Becerra, 2003). Es por ello que los grupos de telecomunicaciones, la informática y la radiodifusión tienen diversos modelos de servicios en una estructura convergente que logran desaparecer los límites, quedando las matrices regulatorias tradicionales obsoletas por los cambios tecnológicos en la cadena de valor.

³⁴ En 1992, cabe mencionar que Argentina firmó un Tratado de Reciprocidad con Estados Unidos, cuyo país tenía una filial de Telefónica que le permitió ingresar a la radiodifusión nacional a través de la ley N° 24.124 de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

³⁵ Los servicios Over-the-top, como Netflix, y la creciente penetración de los dispositivos móviles a través de Google y Facebook Inc en todas las capas de consumidores pusieron a los proveedores de infraestructura y contenidos locales en una encrucijada para renovarse a gran escala.

A lo largo de la historia, en Argentina se ha tenido una débil planificación en políticas públicas de comunicación y vínculos cercanos con los actores dominantes del sistema de medios y los funcionarios políticos de turno (Mastrini, 2008). Por ello, en la elaboración de normativas existe una competencia entre Clarín y Telefónica y su grado de influencia puede devenir del poder económico a través de grandes transnacionales, el prestigio, la trayectoria, el perfil o la visión de cada grupo. Por ende, la influencia de posturas dominantes determina conocimientos especializados con el objetivo de adecuar los marcos regulatorios de los países subdesarrollados a las necesidades de los inversores (Freedman, 2006).

Por lo cual, existe una relación proporcional entre la estructura de propiedad y la capacidad económica de un actor, además que los medios de comunicación tienen una influencia simbólica para la construcción de agenda y la opinión pública (Becerra, 2010; Castells, 2010), en detrimento de la pluralidad de fuentes, de actores y contenidos que se ven diezmadas con las visiones economicistas de ampliar los niveles de concentración para una sustentabilidad empresarial.³⁶

La concentración de la propiedad de las industrias de medios de comunicación y telcos debe ser una cuestión de interés público para las regulaciones del mapa de medios argentino en un escenario de convergencia que fue surgiendo en la década de los ochenta y se consolidó una vez entrado el siglo XXI. Es por ello que para posibilitar más actores en un mercado de medios se necesitan normativas aplicadas en un intervencionismo estatal presente para reconfigurar el escenario protagonizado por los conglomerados con ramificaciones en los sectores audiovisuales, telecomunicaciones e internet que haga contrapeso a un mundo convergente que se encuentra marcado por un fetichismo tecnológico que carece de una regulación consolidada (Mastrini y Aguerre, 2007).

VI. APUNTES Y ANALISIS NORMATIVO

Los actores en convergencia y sus regulaciones deben estar plasmados en la normativa de las políticas de comunicación del país. Por ello, a fines pragmáticos, este capítulo se divide en dos partes: apuntes y análisis. En la primera se realiza un recorrido de las leyes, decretos y resoluciones seleccionadas del recorte temporal, en donde se detalla el

³⁶ En Argentina, la ley de SCA N° 26.522/09 avanzó hacia la democratización de los medios, pero reservó el desarrollo de las nuevas tecnologías al Ejecutivo (Art. 92 y 93) y omitió regular sobre los servicios convergentes.

contexto de surgimiento, sus causas y consecuencias, y los cruces con otros dictámenes. En la segunda parte, se examina la normativa para identificar variables de análisis que tratan aspectos sobre la convergencia, concentración, infraestructura de la red, el espectro radioeléctrico, las transferencias de licencias y la centralización de servicios.

6.1 Una ley parcial en convergencia

El 29 de octubre de 2014,³⁷ el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a cargo de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner envió al Congreso de la Nación el proyecto de ley Argentina Digital que tenía como objetivo regular las telecomunicaciones y declarar el interés público por el desarrollo y la regulación de las TIC. El texto buscaba reemplazar la ley de Telecomunicaciones 19.798/72 decretada en la dictadura de Alejandro Lanusse y el decreto 764/00 de la gestión de Antonio de la Rúa (1999-2001) para promover el proceso de licitación del uso de espectro en la tecnología 4G e incentivar a las empresas telefónicas a prestar servicios audiovisuales.

6.1.1 Contexto de surgimiento de Argentina Digital

Este proyecto tuvo como antecedente en su surgimiento, la creación a principios de 2014 de la Comisión Argentina de Políticas de Internet (CAPI) a través de la resolución 13/14. Aquella Argentina Digital se fundamentó en garantizar el derecho humano a las comunicaciones y asegurar el acceso a los servicios info-comunicacionales en condiciones equitativas para los ciudadanos sin importar su posición geográfica y social (Califano, 2017). En esta misma línea, tuvo en cuenta los procesos de convergencia tecnológica de manera general, en donde las empresas pueden brindar servicios de telefonía, Internet y cable a través de un solo acceso de red, incentivando la competencia y ampliando la oferta para los usuarios.

Durante el debate del proyecto en la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Senado de la Nación presidida en aquel entonces por Liliana Fellner, senadora por la provincia de Jujuy y perteneciente al partido Frente para la Victoria, se realizaron modificaciones con respecto del texto original. En primer lugar, se modificó la

³⁷ A finales de 2014 la regulación comprendía en radiodifusión a la mencionada LSCA y para las telecomunicaciones corría la Ley 19.798/72, que incorporó re regulaciones en la década de los 90 que le brindaron una actualización de corte neoliberal, habilitando la privatización de ENTEL y prohibiendo a las telefónicas su participar como prestadores de servicios de radiodifusión.

autoridad de aplicación al establecer la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC) independiente de la órbita del PEN, por oposición al planteo inicial que determinaba que la autoridad de este organismo fuera designado por el presidente de turno y en segundo lugar, el tipo de servicios que pueden brindar las telefónicas al ofrecer cable diferente a la prohibición inicial de ofrecer televisión satelital.

En su texto modificado, declaró la protección de los actores con poca expansión de mercado pero sin ser especificado por la autoridad de aplicación ya que la norma se refirió al poder significativo de mercado (art, inc. H) sin definir los porcentajes o cuotas de mercado que debe tener una empresa, a diferencia del decreto 764/00, el cual definía a un prestador dominante a aquel cuyos ingresos superasen el 25% de los ingresos totales generados por los demás competidores.

Otro de los cambios sugeridos refiere a la definición de la telefonía fija como servicio público, omitida por el proyecto pionero y a los servicios TIC los definió como un conjunto multifunciones. Según Fellner, “las modificaciones fueron necesarias para proteger a los operadores de cable y licenciatarios TIC que brinden servicios en áreas del país donde las grandes empresas no invierten” (Fibra, 2014).

Las causas de Argentina Digital eran plasmar en un marco regulatorio los cambios tecnológicos como el Triple Play y los productos info-comunicacionales que se estaban desarrollando de manera adelantada por parte de los grandes grupos con poder significativo de mercado como Clarín y Telefónica. También complementó aspectos de la LSCA y el reglamento de Calidad de Servicios de las Comunicaciones de 2013 en interconexión de red, los cambios digitales del sector audiovisual y su relación con Internet y las telecomunicaciones.

Argentina Digital se convirtió en ley 27.078, al aprobarse el 16 de diciembre de 2014 en la Cámara de Diputados y promulgada dos días después, obtuvo 131 votos afirmativos contra 97 negativos, a pesar de tener críticas del mercado al considerarla como impedimento a las inversiones del despliegue del 4G.

La normativa consta de 98 artículos, en 11 títulos de secciones que tratan el objeto, su finalidad, definiciones generales y particulares; el segundo título son las licencias que cuenta con artículos referidos al régimen de competencia de servicios TIC, la distinción entre

contenidos y transporte y los límites de transferencias; en el tercero refiere a los servicios TIC y el establecimiento y la explotación de redes de telecomunicaciones con capítulos sobre el carácter de los servicios públicos en competencia y mecanismos de coordinación para el despliegue de infraestructura; en la cuarta sección establece el Fondo Fiduciario y su respectivo servicio universal; el quinto título consiste en plasmar aspectos sobre el espectro radioeléctrico; en el sexto precios y tarifas de los licenciatarios en el mercado; en el séptimo consideraciones generales sobre los servicios TIC entre las cuales existen artículos que hacen referencia a el carácter de servicio público de la telefonía y la velocidad mínima de transmisión y por último los derechos y obligaciones tanto de los usuarios y los licenciatarios, el régimen de sanciones y la autoridad de aplicación.³⁸

Esta ley fue pionera para una era convergente en el país, la cual intentó plasmar el acceso universal y el rol activo del Estado no solo en la reglamentación sino en la aplicación para que los usuarios tengan mejores servicios. No obstante, la política de telecomunicaciones en que se enmarca Argentina Digital y la LSCA, además de contemplar derechos humanos fundamentales como la diversidad, el pluralismo de las comunicaciones, el acceso y disponibilidad de las TIC, debe garantizarlos de manera fáctica como el resultado de una política de Estado que incorpore el desarrollo productivo, la formación educativa y cultural de los ciudadanos que usufructúan la comunicación.

6.1.2 Análisis de variables

En este apartado, se focaliza en las variables de análisis como el principio de la concentración, infraestructura de red, transferencias de licencias, el espectro radioeléctrico y la centralización de servicios en la normativa de Argentina Digital y su implicancia en Clarín y Telefónica.

En el inicio de su texto, la norma 27.078 establece una diferenciación de los mercados de contenidos, de transporte y distribución de señales o datos, como voz, texto, video e imagen, para no generar confusiones o distorsiones en los servicios TIC. Es por ello que hasta el momento de la sanción de la normativa, Clarín ha sido generador de contenidos audiovisuales no solo en el canal de aire Canal 13, sino en la señal de contenidos TN, Magazine, Metro y volver (Clarín, 2018). No obstante, es distribuidor al poseer el 60% de las

³⁸ Cabe destacar que la AFTIC intervino a las dos autoridades regulatorias de las telcos en Argentina: la SeCom y la CNC, dejando bajo su influencia la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (ArSat), el programa Argentina Conectada y el correo oficial del país.

acciones de la empresa Cablevisión. A su vez, el grupo Telefónica en 2014 poseía el canal Telefé y otros canales de aire a lo largo del país³⁹, pero no era distribuidor de servicio de TV por cable que es lo que buscaba en esta ley para poder competir en igualdad de condiciones.

Uno de los elementos claves de la normativa es que puso sobre la mesa en un escenario convergente temas como la Infraestructura de red y la define como “la conexión física y lógica de las redes de telecomunicaciones de manera tal que los usuarios de un licenciatario puedan comunicarse con los usuarios de otro licenciatario, así como también acceder a los servicios brindados por otros” (art. 7, inc. d). Es una definición general que induce a que los licenciatarios en telcos debían compartir su estructura de red. Por ello, todos los propietarios de redes (cableteros y telefonías) deben estar dispuestos a la licencia de telefonía esencial para facilitar la interconexión. En lo regulatorio, se establece una red universal para la interoperabilidad entre empresas que garantice un buen servicio a los usuarios. En este sentido, el gran dilema es que la red la manejan los grandes grupos ya sea por el servicio de telefonía como la provisión de internet y es ahí donde surge la discriminación a usuarios de otras empresas con poco alcance. De todas maneras, esta definición fue un primer paso para una legislación convergente en el país ya que la red debe ser universal en un entorno de contenidos digitales.

En cuanto a los actores con poder significativo de mercado, Argentina Digital establece una definición sobre ellos, pero como se mencionó en el segmento anterior, no fija las cuotas que deben tener los grupos para operar en el sistema de medios nacional (artículo 7, inc. h). Sin embargo, hace referencia a que las grandes expansiones de los prestadores en los distintos mercados pueden derivar en prácticas anticompetitivas e integraciones tanto verticales como horizontales. En 2014, Clarín a través de Cablevisión quería licitar el 4G debido a que estaba a punto de comprar acciones de la compañía Nextel⁴⁰ y diversificar su modelo de negocios. Por su parte, el gran objetivo de Telefónica con esta ley era poder prestar radiodifusión por suscripción, por ende también, ocurría la diversificación con los licenciatarios audiovisuales que podían operar servicios TIC. Este fue un permiso legal de la normativa pero con escasa probabilidad de concreción debido a la escala económica de unos operadores con respecto a otros.

³⁹ Canal 8 de Córdoba , 5 de Rosario, 8 de Mar del Plata, 9 de Bahía Blanca, 7 de Neuquén, 11 de Salta, 13 de Santa Fe y 8 de Tucumán.

⁴⁰ Esta empresa no se presentó al concurso de la licitación de las bandas de espectro para las frecuencias de servicios celulares antes de la sanción de la ley debido a sus precarias condiciones económicas y de inversión (Gelfo, 2014).

La ley hace referencia a los principios que deben tener los licenciatarios tanto de servicios TIC como de audiovisuales para la diversificación de sus modelos de negocio, estableciendo que:

Los licenciatarios de los servicios previstos en esta ley podrán brindar servicios de comunicación audiovisual, con excepción de aquellos brindados a través de vínculo satelital, debiendo tramitar la licencia correspondiente ante la autoridad competente. Asimismo, los licenciatarios de servicios de comunicación audiovisual podrán brindar Servicios de TIC, debiendo tramitar la licencia correspondiente ante la Autoridad de Aplicación de la presente ley (Ley 27.078, art 9 bis)

Este artículo es de vital importancia porque genera contradicciones con la LSCA debido a que exceptúa a los prestadores de servicios públicos como la telefonía a prestar servicios audiovisuales⁴¹. Cabe decir que este artículo es a la medida del grupo Telefónica debido a que lo favorece después de estar impedido por la regulación vigente originada en 2009.⁴² Así, Argentina Digital habilitó lo que la ley 26.522 no había logrado: permitir de manera legal las prestaciones de Triple Play, es decir, el empaquetamiento de servicios conjuntos de banda ancha, voz y televisión. A partir de allí, los licenciatarios de servicios TIC que quisieran brindar servicios audiovisuales debían tramitar la licencia ante la AFSCA y encuadrarse dentro del marco regulatorio de la ley. Lo mismo ocurría con los licenciatarios de servicios audiovisuales que quisieran brindar servicios de TIC ante la flamante AFTIC. No obstante, los servicios convergentes unificados ya se brindaban en el país y la ley nunca llegó a reglamentar exigencias.

Es por ello que la ley estipula los requisitos para ser licenciatario TIC y de servicios audiovisuales entre los cuales deberá conformar modelos de negocio separados, tener una contabilidad separada de todos los servicios ofrecidos y no caer en prácticas anticompetitivas, facilitando la infraestructura de soporte a otros competidores. Sin embargo, más allá de estos requisitos, no incluyó límites claros para la concentración de la propiedad en el mercado de telecomunicaciones y TIC, ni restricciones para la participación de capitales extranjeros. “Al ser más tolerante con la concentración que la ley audiovisual, fue entendida como el aval del Gobierno nacional para que las telefónicas avancen sobre el

⁴¹ El tercer párrafo del artículo 9 establece que “Quedan exceptuados los licenciatarios de servicios públicos relacionados con el ámbito de aplicación de la presente ley, de las disposiciones contenidas en los artículos 24 inciso i) y 25 inciso d) de la ley 26.522, sean éstas personas físicas o jurídicas respectivamente”.

⁴² En su artículo 25 inciso d, la ley 26.522 prohibía a las empresas prestadoras de servicios públicos nacionales o extranjeras del sector privado a brindar servicios audiovisuales, y habilitaba una excepción para las entidades sin fines de lucro.

mercado de la televisión por cable” (Becerra, 2015: 45). De esta manera, se habilita a Telefónica a tener el canal de aire Telefé además del armado de redes de TV cable y la única obligación exigente para dar audiovisual es que las telcos deben tener la contabilidad separada y no generar anti competencia en el nuevo mercado que ingresan.⁴³

En términos de concentración, esta ley puede determinar tanto límites como expansiones a los grupos de comunicación del sistema de medios. A su vez, tiende a fomentar la competencia de actores pero la condiciona, en donde no todos los competidores son capaces de usufructuar la convergencia de servicios. En definitiva, “la normativa puso en la misma órbita a todos los operadores en un régimen de competencia pero lo que se necesita es un marco regulatorio asimétrico que defina a los actores que tienen poder de ejecución y concentran el mercado” (Mastrini, 2019: declaraciones en Policy Paper). Por ende, no se equiparía en igualdad de condiciones en un régimen de competencia con las pequeñas y medianas empresas licenciatarias de servicios de TIC, de audiovisual o de cable.

En los aspectos de transferencias de licencias, desde el criterio de la AFTIC se puede realizar cualquier tipo de operación, sin identificar y resaltar a los actores dominantes que manejan el sector de las telecomunicaciones en la Argentina, cuya característica es la centralización de servicios de telefonía e internet, generando retraso en el despliegue tecnológico de la calidad y tarifas altas por no haber suficientes competidores en igualdad de condiciones. En este sentido, las estructuras de las posiciones dominantes no parecen ser afectadas por las políticas de comunicación. Al contrario, autorizar el ingreso de empresas de telefonía a prestar servicios audiovisuales constituye una re-regulación a Telefónica, a Fintech de Telecom y a otros competidores como Claro.

Un hecho positivo es que la normativa “reconoce el carácter de servicio público esencial y estratégico de Tecnologías de la Información y la Comunicación en competencia al uso y acceso a las redes de telecomunicaciones, para y entre licenciatarios de Servicios TIC” (Ley 27.078, art 15). Es decir, la norma refiere a la competencia en un ámbito general pero sin condiciones específicas para aplicarla. De todas maneras, era una buena oportunidad para los operadores TIC que tendrán derecho y obligación de suministrar acceso e interconexión a otros operadores, a pesar de que los prestadores con poder significativo de mercado están enmarcados en una zona gris sujeta al criterio de la autoridad de aplicación.

⁴³ Cabe reiterar que en su mercado original que es la telefonía fija, la ópera bajo duopolio junto con Telecom y la comunicación móvil con Personal, Claro y Nextel.

Un elemento fundamental en la convergencia es la liberación del espectro radioeléctrico, en que reafirma lo estipulado por el decreto 764/00 que debe ser un recurso administrado por el Estado quien es el responsable de otorgarlo a los licenciatarios según las necesidades e intereses públicos. A pesar de los vaivenes de la normativa, esta ley favoreció en parte al Grupo Telefónica, pero también estuvo en desventaja por la compartición de la infraestructura de red, tal como lo estipula el siguiente artículo “Los licenciatarios de Servicios de TIC tendrán el derecho y, cuando se solicite por otros licenciatarios de TIC, la obligación de suministrar el acceso y la interconexión mutua” (Ley 27.078, art 35).

En tanto en la sección de los servicios TIC, existen dos artículos que hacen alusión a la infraestructura de red, uno defendiendo los derechos de los usuarios, y otro estableciendo obligaciones para los prestadores. El primero de ellos garantiza a cada habitante acceder a contenidos TIC sin ninguna interferencia y restricción; y el segundo establece las prohibiciones de no fijar precios de acceso a Internet según los contenidos que obtenga determinada red de cada grupo y la no imposición de cláusulas hacia los usuarios impidiéndoles la libertad de elección de las ofertas de prestadores. Es una medida que los usuarios deben tener ante cualquier abuso de poder de mercado que tengan los grandes conglomerados a la hora de ofrecer paquetes de servicios.

En este sentido, la ley se centra en el fomento por el despliegue de la infraestructura regional desde redes troncales hasta las bocas de acceso de los hogares a través de fondos del servicio universal⁴⁴, cuya función es desarrollar el tendido de la red de fibra óptica en el territorio nacional considerado en esta ley como único y sin distinciones. Por ello, la siguiente disposición final de Argentina Digital hace hincapié en:

Establecimiento de asimetrías regulatorias como instrumentos de universalización tendientes al desarrollo de una efectiva competencia, determinando un conjunto de derechos y deberes diferentes para un prestador respecto de otro, aun cuando ambos actúen en el mismo mercado geográfico brindando servicios equivalentes en lo referido, entre otros supuestos, a las condiciones para la entrada de nuevas prestadoras, para el establecimiento de límites a la concentración y a la expansión del área de prestación del servicio (Ley 27.078, art 94, inc d).

Si bien la normativa se preocupa por la competencia en el sector de las telecomunicaciones y las TIC, no establece los derechos y los deberes de un prestador con poder significativo de mercado y otro actor que no tiene esa fuerza económica. Sin embargo, es una ley de la

⁴⁴ Es un fondo redistributivo en el que los grandes jugadores deben aportar el 1% de sus ganancias al desarrollo de la red.

convergencia que ha sido reclamada por distintos sectores medianos y pequeños en las demás provincias del territorio nacional a la que se los alude.

Por último, existe una ambigüedad con los prestadores que soliciten una licencia de tv por suscripción en el que quedan a criterio de la AFSCA, pero establece que los operadores con poder significativo de mercado están impedidos a operar en determinadas zonas de promoción durante un plazo limitado. Por ello, choca con la autoridad de aplicación de LSCA que es la encargada de “realizar una evaluación integral de la solicitud que contemple el interés de la población” (26.522, art. 30), la cual debe solicitar un dictamen a la Defensa de la Competencia para establecer las condiciones de prestación del servicio si otro licenciatario en la misma área se opone, y exigir el cumplimiento de una larga serie de obligaciones.

De todos modos, esta ley fue la que se encargó de dar apertura a las empresas de telecomunicaciones para la prestación de servicios convergentes. En el caso de Telefónica fue un primer paso para acceder a nuevos mercados en la era de convergencia y desarrollar el 4G a través de su firma de comunicación móvil Movistar. Por otra parte, el Grupo Clarín se vio desfavorecido sobre todo en el mercado de la TV paga en la que su marca Cablevisión-Fibertel, tras dos décadas de protección regulatoria a través de concesiones políticas y económicas, encuentra competidores con economía de escala como poseen las telefónicas. Tal que su empresa Nextel iba a encontrar inconvenientes⁴⁵ para la licitación del 4G y poder ingresar al mercado de las telcos.

6.2 Marco regulatorio en la era Macri

En esta sección, se describen los contextos de surgimiento y analizan las variables de análisis en la normativa de 2015 compuesta por el decreto 267, mencionando de manera breve sus decretos antecesores en el inicio de la gestión de Mauricio Macri en diciembre de aquel periodo. Al año siguiente, la tesina se focaliza en los decretos 1340 y 798/16, en 2017 se selecciona el decreto 1060 y las resoluciones 5641 y 5644. Por último, el proyecto de ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia TIC conocido como “ley corta” debatido en 2018. Al asumir como Presidente de la Nación, Mauricio Macri firma más de cien Decretos de Necesidad y Urgencia incumbentes a distintas carteras ministeriales del

⁴⁵ Uno de los inconvenientes normativos que tuvo el grupo Clarín con la administración de Cristina Fernández de Kirchner fue debido al decreto 1950 (B.O 22/09/15), en el que en sus considerandos le impedía adquisición de las acciones de la empresa Nextel.

gobierno. Entre ellos, están las disposiciones vinculadas al área de comunicación que no pasaron por ninguna instancia de consenso y debate (Loreti et al, 2016). Al día siguiente de su asunción, ejecutó su primer decreto⁴⁶ que consistió en la creación de un Ministerio de Comunicaciones con competencias en el área de Telecomunicaciones, TIC, Servicios Postales y Audiovisual.

No obstante, otros decretos se firmaron en el mismo mes cuyo objetivo era la modificación o derogación de artículos que definían aspectos de licencias, transferencias de empresas y límites a la concentración que establecían las leyes 26.522 de LSCA y de la Ley 27.078 de Argentina Digital. Entre los decretos más significativos fue el 236, que consistía en intervenir a las autoridades de aplicación autárquicas y descentralizadas del audiovisual y de las telecomunicaciones vigentes (AFSCA y AFTIC) durante un plazo de 180 días, alegando que ambas no tenían en cuenta los cambios sustanciales de diversas tecnologías a través de la convergencia y su consecuente aparición de nuevos actores en el ecosistema digital.

6.3 Contexto de surgimiento del decreto 267

Luego, la administración Macri y un acuerdo general de ministros decretan la normativa más influyente en la comunicación que es el decreto 267/15 que disponía la creación del Ente Nacional de Comunicaciones (ENaCom) dependiente del PEN. Este hecho contradice a los estándares internacionales que sostienen que el ente regulador debe ser un órgano independiente y colegiado (Califano, 2017). En el preámbulo, hace referencia a los cambios que ha generado la convergencia tecnológica y compara esta situación con la de otros países de manera general, especificando la necesidad de un marco regulatorio homogéneo que regule a las prestadoras de servicios en sectores de las telecomunicaciones, la radiodifusión e Internet.

Para justificar las modificaciones y derogaciones, el decreto genera críticas a las leyes 26.522 y 27.078, caracterizándolas de obsoletas que alejan al país de un mundo avanzado de tecnología, competencia, de los deseos de los usuarios y consumidores (Presidencia, 2016).⁴⁷ Los cambios se fundaron en la necesidad de alcanzar una convergencia plena entre los sectores del audiovisual y las telecomunicaciones, y lograr una homogeneidad normativa con el argumento de favorecer la competencia para promover las inversiones en el

⁴⁶ A través del DNU 13/15 modificatorio de la ley de Ministerios 22.520.

⁴⁷ En junio de 2016, el gobierno de Cambiemos elaboró un diagnóstico denominado El estado del Estado en el que realiza un diagnóstico negativo de la gestión anterior entre 2006 hasta 2015.

desarrollo del sector. De esta manera, este decreto en sus cuatro títulos consta de la creación del ente, de los cambios normativos en el texto de las leyes kirchneristas antes mencionadas y de las disposiciones finales.

Algunos analistas Loreti y Lozano (2016) remarcan que el gobierno de Macri utilizó decretos como una modalidad de intervención inmediata y en el campo de la comunicación se centró bajo el argumento de lograr una regulación convergente, desbaratando la legislación preexistente. En entrevista para esta tesis Tal como lo dice María Clara Guida ‘asesora en la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Senado’ “Este era un decreto sin ninguna necesidad y urgencia que cumplió por desactivar las leyes integrales en comunicación que costaron bastante en conseguir debido a nuestro pasado de gobiernos de hechos en las que se gobernaba bajo decreto” (2019, entrevista personal).

Los cambios introducidos por el 267/15 que se analizan a continuación son los relacionados con La ley de Telecomunicaciones Argentina Digital y su relación con los grupos Clarín y Telefónica que son: la inclusión de la televisión por cable dentro de la normativa de las telecomunicaciones, la transferencia de licencias, los aspectos referidos al espectro radioeléctrico y demás medidas que estén vinculadas a la convergencia.⁴⁸

Tras las modificaciones y derogaciones de los artículos de la Argentina Digital, Macri se comprometió ante la ciudadanía y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a crear una comisión técnica que elabore un proyecto de Ley de Comunicaciones Convergentes para unificar el marco regulatorio de las leyes 26.522 y 27.078 que consiste en “unir, reunir y generar convergencia sin afectar en nada la pluralidad de voces ya que propende, por el contrario, a promover un protagonismo equitativo por parte de todas ellas” (Comisión Redactora, 2016). Sin embargo, ante estas iniciativas, sectores de la sociedad civil y medios comunitarios se organizaron para repudiar las modificatorias realizadas por el 267/15 que amplió y facilitó las transferencias de licencias entre grupos sin ninguna instancia de debate y tipo de control ciudadano, generando prórrogas, flexibilizando los plazos y relajando las reglas de concentración logradas hasta 2015.

⁴⁸ Solo se mencionan algunas modificaciones de la ley 26.522, pero no se hará un análisis de la norma porque excede el recorte temporal.

6.3.1 Análisis de variables

En esta tesina, el análisis de las políticas regulatorias de medios en la Argentina y su implicancia en los grupos Clarín y Telefónica en la era de la administración Macri empieza por el decreto 267/15 en donde se detalla de manera especial las modificaciones de la ley Argentina Digital 27.078 y algunas disposiciones finales y transitorias.

Este texto sustituye las definiciones generales en lo que respecta al régimen de las TIC y de las telecomunicaciones de la ley de 2014, estableciendo la radiodifusión por suscripción ya sea por vínculo físico o radioeléctrico en este tipo de servicio. Es decir que los prestadores de televisión de pago o por cable pasan a ser comprendidos bajo la categoría regulatoria de las telecomunicaciones. Esta situación favoreció al Grupo Clarín, en especial a las 237 licencias de la empresa Cablevisión en todo el país, ya que se encontraba en un litigio jurídico por desconcentrarse y adecuarse a lo dispuesto por la ley 26.522 de SCA⁴⁹ que regulaba al cable como un servicio audiovisual. Por ello, el decreto lo ratifica:

Incorporase como servicio que podrán registrar los licenciatarios de TIC, al servicio de Radiodifusión por suscripción, mediante vínculo físico y/o mediante vínculo radioeléctrico. El servicio de Radiodifusión por suscripción se registrará por los requisitos que establecen los artículos siguientes de la presente ley y los demás que establezca la reglamentación, no resultándole aplicables las disposiciones de la Ley N° 26.522. Se encuentra excluida de los servicios de TIC la televisión por suscripción satelital que se continuará rigiendo por la Ley N° 26.522 (Decreto 267, art 10).

De esta manera, las empresas de televisión por cable pasan a estar comprendidas dentro del marco normativo para las TIC y las telecomunicaciones y a ser consideradas un servicio de transporte y distribución, sin tener en cuenta las especificidades del sector audiovisual.

Otro favorecimiento del marco regulatorio macrista hacia Clarín y Telefónica tiene que ver con el régimen de transferencias que estas empresas realizan para aumentar su estructura de propiedad y diversificar su centralidad de servicios. Por ello modifica la normativa anterior, ya que cada prestador si solicita el aumento de su capacidad en el mercado vía transferencias o participaciones societarias, lo puede hacer bajo el criterio de la autoridad de aplicación y si la ENACOM no ofrece respuesta después de los 90 días de solicitado, se dará por aprobado. Además, el decreto 267 deroga las disposiciones sobre las zonas de promoción, donde los licenciatarios TIC con poder significativo de mercado no pueden

⁴⁹ El artículo 17 modificatorio de la LSCA amplía las licencias y las prórrogas de los prestadores que incumplían el artículo 45 de la 26.522.

prestar servicios por plazos limitados y que en la Ley Argentina Digital se focalizaba a garantizar una competencia en el sector y a promover a los operadores más pequeños.

Este decreto que además de sustituir aspectos de la Argentina Digital, desfavorece a las telefónicas y en especial al Grupo Telefónica debido a que aplaza por un periodo de dos años la prestación del servicio de radiodifusión por suscripción, mediante vínculo físico y/o mediante vínculo radioeléctrico, retrasando el ingreso de las operadoras de telecomunicaciones para la prestación de servicios de televisión paga debido a esta restricción.

No podrán ser titulares de un registro de Radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico o mediante vínculo radioeléctrico los titulares o accionistas que posean el DIEZ POR CIENTO (10%) o más de las acciones o cuotas partes que conforman la voluntad social de una persona de existencia ideal titular o accionista de una persona de existencia ideal a quien el estado nacional, provincial o municipal le haya otorgado la licencia, concesión o permiso para la prestación de un servicio público (Decreto 267, art 11).

En esta línea, se abre una posibilidad para que Clarín y Telefónica brinden servicios de radiodifusión por suscripción en áreas de prestación, donde existen otros operadores locales pequeños y medianos que depende de la ENaCom y la CNC surgida por la ley 25.156 de aquel entonces.⁵⁰ De esta manera el 267, en los papeles tendió a favorecer más al grupo Clarín por las relajaciones en aspectos de concentración que a Telefónica que se vio desfavorecido por la restricción de no poder brindar TV por suscripción. Ricardo Porto 'Secretario Administrativo de la Comisión Unicameral de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Honorable Senado de la Nación' afirma que:

Este es un decreto en donde está el 100% de las peticiones de Clarín y es una norma que afecta desde lo político e institucional sobre todo porque tiene el aval de diputados en cierta manera y además también porque ningún decreto se ha derogado en la historia de la Argentina, solamente se derogaron dos en otras áreas diferentes a la comunicación. Ambas cámaras debieron manifestarse en negativo ante el 267, pero con un positivo de una de las partes se aprueba como tal sin necesidad de consultar en la otra cámara y aquí está lo paradójico porque para obtener una ley se necesitan ambos positivos para un decreto basta con una sola de las cámaras (2019, entrevista personal).

Es el primer decreto de Macri con relevancia después del 13 y 236 de 2015,⁵¹ pero los grupos de comunicación requerirán de más regulaciones o de un marco homogéneo según sus intereses en pugna que los beneficien para alcanzar un entorno convergente para la

⁵⁰ Ley N° 25.156 "Defensa de la Competencia", de agosto de 1999, derogatoria de la ley 22.262 publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 29.233, Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Producción.

⁵¹ Ambos encargados de intervenir y crear una nueva autoridad de aplicación (ENaCom).

consolidación de sus infraestructuras de red que prestan servicios de TV por cable, banda ancha de Internet, telefonía fija y móvil.

6.4 Contexto de surgimiento del decreto 798

El PEN publicó el Plan Nacional para el desarrollo de condiciones de competitividad y calidad de los servicios de comunicaciones móviles mediante el decreto 798/16, el cual tiene reiterados considerandos críticos relacionados a la política de telecomunicaciones de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández referidos a la calidad del servicio y a la concentración del sector de telefonía móvil.

El decreto cita el artículo 42 de la Constitución Nacional y lo vincula a los derechos de los usuarios a recibir mejores servicios de calidad y a precios competitivos para una mejor comunicación móvil. En tanto, otro aspecto fue la cuestión de la concentración, considerando que “la política desarrollada en el sector de las telecomunicaciones a partir del año 2003 no incentivó las inversiones del sector privado y favoreció por acción u omisión la paulatina concentración de las operaciones”.⁵² También se refirió a la saturación del espectro radioeléctrico producto de la demanda que tiene la telefonía móvil y su impacto en la prestadoras que lo han utilizado para sus servicios, acusando al gobierno de Fernández de Kirchner de no alentar la presencia de nuevos actores por licitar el espectro a grupos que afectan la competencia en un escenario de convergencia. En uno de los considerandos se compromete a otorgar mayor espectro a los servicios móviles, y en cuanto a los derechos de los clientes, les permite acceder a mecanismos que brinden información sobre una buena calidad de la conectividad móvil que están recibiendo.

En su parte resolutive que es analizada en mayor detalle en el siguiente apartado y relacionándolo a Clarín y Telefónica, consta de 19 artículos entre los que detalla el reglamento sobre Administración, Gestión y Control del Espectro Radioeléctrico y la actualización del Cuadro Nacional de Atribución de Bandas. De esta manera y según la normativa, regula elementos para la mejora de los servicios móviles y responsabiliza a la gestión anterior por provocar los malos servicios en el sector, dando la atribución de las bandas de frecuencia para favorecer a las comunicaciones móviles y a su competencia. No obstante, el decreto omite la ecuación tarifaria que hace alarde referidos a los precios

⁵² *Ibíd.*

razonables y menciona sin precisiones la revisión de las reglas de interconexión entre operadores para el proceso de compartición de la red.

6.4.1 Contexto de surgimiento del decreto 1340

En diciembre de 2016, el gobierno de Macri firmó una nueva medida influyente para el área de la comunicación y las telecomunicaciones que va en detrimento de la competencia y en beneficio de la concentración del sector. Es el decreto 1340/16 que estableció en sus considerandos y en su resolución un bloqueo de la competencia por un plazo de 15 años en la prestación de servicios de banda ancha, chocando con lo dispuesto por la ley 27.078 sobre la desagregación de la red y generando un proteccionismo a los operadores que tienen mayor capacidad para invertir en nuevas redes fijas de conexión. El texto corrigió nudos centrales de la regulación dispuesta por el DNU 267/15 en el que trató de beneficiar no solo al grupo Clarín sino a otros actores poderosos para nivelar el terreno.

Esta regulación había sido anunciada y anticipada por el ministro de Comunicaciones Oscar Aguad en el que afirmó que “estas son las condiciones para que la Argentina avance en las telecomunicaciones” (Argentina, 2017). Es por ello que el eje está puesto en la habilitación del Cuádruple Play para las empresas del sector, permitiendo la convergencia a partir del 1 de enero de 2018 en Buenos Aires y Rosario. En este sentido, esta investigación considera relevante el decreto 1340/16, cuyo objetivo fue examinar la convergencia tecnológica entre los servicios de comunicación audiovisual y las denominadas tecnologías de la información y las comunicaciones que permita el camino para un marco normativo homogéneo (El Cronista, 2017),⁵³ el cual pueda fijar las condiciones básicas para alcanzar un mayor grado de convergencia de redes y servicios en condiciones de competencia. Para esto, se propone promover el despliegue de redes de próxima generación, facilitar la penetración del acceso a internet de banda ancha en todo el territorio nacional y mejorar la calidad y cantidad de servicios de comunicaciones móviles para la convergencia. De esta manera, la norma tiene interés sobre las comunicaciones convergentes y genera implicancias en el sector de las telcos, audiovisual y conexión a internet, lo que es denominado como productos informacionales (Becerra, 2015).

⁵³ Es importante destacar que los decretos 267/15 y 1340/16 eran, en teoría, provisorios ya que lo que se esperaba es una Ley de Comunicaciones Convergentes que se extendió en 3 prorrogas pero no se presentó ningún proyecto.

La normativa permite acceder y explotar el espectro radioeléctrico a los grandes jugadores que inviertan en el sector para el despliegue de redes, pero este decreto al ser una modificatoria en parte del 267/15 tiene un problema para las empresas telefónicas en especial ya que les imposibilita brindar televisión de pago hasta el 1 de enero de 2018. Por ello, el gobierno declaró en aquel entonces que la verdadera y plena convergencia empezaría a partir de esa fecha, en la que los grandes players puedan prestar servicios Cuádruple Play. Según el presidente de la ENACOM, Miguel de Godoy, este sistema traería avances en el país ya que “teníamos dividido el cable y la telefonía y ahora se regula convergentemente, gracias al decreto que establece a las telefónicas brindar televisión por vínculo fijo y los operadores de cable van a dar telefonía” (Agencia Télam, 2017).

Al ser decreto reglamentario de 1340, esta norma genera críticas a las leyes originadas en el periodo de Fernández de Kirchner (27.078 y 26522) y resalta además lo paradigmático que fue el DNU 267 al contemplar el escenario convergente en la industria de medios nacional. Un hecho a destacar es su limitación para ejercer una competencia real en el sector porque “el régimen de exclusividad para la prestación de servicios termina funcionando como una barrera de ingreso para que las grandes inversiones tengan grandes réditos y capacidad de centralización que se ofrecen a nivel nacional” (Guida, entrevista personal). Además, de su interpretación se desprende que el modelo convergente debe ser igual a un mercado único en el que pocos operadores dominen la prestación de servicios convergentes bajo una misma red.

Argentina es un país en donde coexisten diversos actores que operan a lo largo y ancho del territorio y zonas despobladas que son de interés de renta para los operadores por no obtener una maximización de ganancias. La medida ejecutiva estipula que todos pueden operar bajo las mismas reglas, pero el texto en sí no resalta ni especifica a las Pymes y cooperativas del dominio de los grandes en localidades de menos de 100 mil habitantes. De esta manera, el decreto 1340/16 tiene como protagonistas a cuatro gigantes y en un segundo nivel de importancia, a un estamento disperso de empresas pequeñas y medianas, cooperativas, estableciendo barreras de entrada extendidas que afecta a la comunicación competente y generando asimetrías de carácter legal que no son asimetrías de hecho sino de derecho (Guida, entrevista personal).

En materia de comunicación, el gobierno no problematiza en sus estipulaciones que los servicios info-comunicacionales están concentrados y proveídos en pocas empresas

dominantes (Becerra, 2015). En un mercado de medios donde la telefonía fija está dirigida por un duopolio debido a la presencia de Telefónica y Telecom, en la telefonía móvil con las compañías Movistar, Personal, Claro y Nextel en menor medida y en la TV de pago se concentra en Cablevisión, Telecentro y cableteras del interior.

Por lo tanto, la administración macrista reguló bajo decreto y de espaldas a los debates en el Congreso de la Nación, no solo no interpreta a la concentración como problema en las regulaciones sino que deja de poner el foco en exigirles a los principales jugadores mejores las redes y calidad en el servicio.

6.4.2 Análisis de variables

El decreto 798 tiene como principal objetivo: otorgar mayor espectro a los servicios de comunicación móvil. Para ello, insta a adecuar el Reglamento sobre Administración, Gestión y Control del Espectro Radioeléctrico para “introducir mayor competencia” y dispone “Actualizar el Cuadro Nacional de Atribución de Bandas del Espectro Radioeléctrico de forma de incrementar la disponibilidad de frecuencias para la prestación de servicios de comunicaciones móviles” (artículo 2, inciso d). Este texto tiene en cuenta disposiciones de ley 27.078 que tratan la administración por parte del estado del espectro radioeléctrico y los cambios de atribución de bandas de frecuencias de las prestadoras.

A mediados de 2015, Clarín compró el 49 % de las acciones de la compañía Nextel, ingresando al sector de las telecomunicaciones de manera incipiente en un movimiento que mostró la correspondencia entre el discurso gubernamental una vez asumida la presidencia de Macri y la estrategia de negocios del mayor grupo info-comunicacional del país. A su vez, el Grupo Telefónica está consolidado por su empresa Movistar que tiene una gran posición en el mercado argentino de telecomunicaciones. En tanto, un beneficio para las operadoras de telefonía móvil es que el decreto a través de la agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) les otorgó:

(...)terrazas, techos, torres, solares y/o cualquier instalación, planta o sector de inmuebles del Estado Nacional que resulten aptos para la instalación de estructuras portantes de antenas, equipos e instalaciones asociadas a los servicios de telecomunicaciones, tecnologías de la información y las comunicaciones y/o comunicación audiovisual (Decreto 798, art 6).

A pesar de sus pocos artículos, la normativa regula el proceso de compartición de la infraestructura de la red con el objetivo de incentivar el despliegue de redes en el mercado de las comunicaciones móviles en el resto del país.

Por su parte, el decreto 1340/16 complementa al 267/15 y facilita la expansión de las telcos hacia el audiovisual y viceversa. Es decir que el plazo propuesto por la disposición de 2015 de aplazar a la telefonía a ofrecer servicios audiovisuales hasta el 1 de enero de 2018 se vio abortado para beneficiar al grupo Telefónica y a Telecom como actores grandes con poder significativo de mercado que están presentes en diversos modelos de negocio. Cabe que recordar que la ley Argentina Digital habilitó a las empresas licenciatarias de telecomunicaciones para brindar servicios de comunicación audiovisual, con la excepción de aquellos prestados por vínculo satelital. Luego el 267, corregido luego por este decreto, introdujo un período de aplazamiento para autorizar a los operadores del servicio básico telefónico y de telefonía móvil a ofrecer servicios de TV paga, quienes podrán hacerlo recién a partir de enero de 2018, pero sólo en ciertas regiones específicas según la autoridad de aplicación.

La fecha de inicio de la prestación de los servicios por parte de las personas referidas en el párrafo precedente, para el Área II, definida de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto N° 1461/93 y sus modificatorios, y las ciudades de Rosario, Provincia de Santa Fe y Córdoba, Provincia del mismo nombre, será el 1° de enero de 2018.

Para el resto del país, la fecha de inicio para la prestación del Servicio de Radiodifusión por Suscripción por Vínculo Físico o Radioeléctrico por parte de los licenciatarios mencionados en el artículo 94 de la Ley N° 27.078, será determinada por el ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES. A tales efectos, en los términos previstos por los artículos 46 y 47, inciso d) de la Ley N° 27.078 considerará especialmente a aquellas localidades de menos de OCHENTA MIL (80.000) habitantes donde el servicio referido sea prestado únicamente por Cooperativas o Pequeñas y Medianas Empresa (Decreto 1340, art 5 bis).

También el Grupo Clarín ha sido beneficiado porque lo habilita para ingresar al negocio de la telefonía móvil en otras localidades del país al haber adquirido, a través de su operadora de TV por cable Cablevisión, la empresa Nextel en septiembre de 2015 que no poseía frecuencias para brindar servicios de 3G y 4G. No obstante, en junio de 2016 anunció la compra de las firmas Trixco S.A, Skyonline Argentina S.A, Netizen S.A e Infotel S.A (Agencia Télam, 2017) que tienen frecuencias en las bandas de 2,5 GHz y de 900 MHz con el objetivo de diversificar su mercado.

Para los pequeños y medianos actores, este decreto reservó cuotas de protección en la demanda de espectro que está estipulado en el siguiente artículo:

A los efectos de lo dispuesto por los artículos 27 y 28 de la Ley N° 27.078 y por el artículo 2° incisos c) y d) del Decreto N° 798/16, el ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES estará facultado a asignar a demanda frecuencias del espectro radioeléctrico, estableciendo compensaciones, obligaciones de despliegue y cobertura, en los plazos que correspondan, a: 1) los prestadores locales o regionales actuales de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en sus áreas de servicio; y 2) los actuales prestadores de Servicios de Comunicaciones Móviles, en los términos previstos por el artículo 3° del Decreto N° 798/16 (Decreto 1340, art 4 ,inc c).

Sin embargo, a la luz de los decretos de Macri y de las acciones emprendidas hasta ese momento por el Ministerio de Comunicaciones y de la ENACOM, la convergencia ha sido amoldada en sus principales disposiciones tanto para los operadores más importantes del sector de la televisión de pago, como también para los conglomerados de las telecomunicaciones y las compañías de Internet. Por ello, la prestación de servicios convergentes es posible solo para quienes dominan el 70% del mercado en sus diferentes modelos de negocio.

En cuanto a la infraestructura e interconexión de red, esta investigación considera importante el siguiente inciso en el que hace referencia a los acuerdos que establecen los distintos operadores de comunicación móvil:

El Reglamento Nacional de Interconexión definirá normas referidas al servicio de itinerancia nacional automático, obligando a los prestadores de servicios móviles, y por el plazo máximo de TRES (3) años, a poner a disposición de los restantes prestadores dicho servicio en aquellas zonas donde estos últimos no tengan cobertura de red propia.

Los prestadores de servicios móviles celebrarán libremente acuerdos para fijar, entre otras, las condiciones técnicas, económicas, de operación, y legales. Esos acuerdos no podrán ser discriminatorios o fijar condiciones técnicas que impidan, demoren o dificulten la Interconexión. El Reglamento Nacional de Interconexión facultará al ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES a definir precios de referencia por el plazo máximo de TRES (3) años tomando en consideración los costos de los activos involucrados sujetos a explotación y una tasa de retorno razonable, para garantizar la celeridad, neutralidad, no discriminación y competencia equilibrada entre los prestadores de servicios móviles. Asimismo no deberán contener condiciones técnicas, de interconexión, operacionales ni de ninguna otra índole que demoren, dificulten o creen barreras de acceso al mercado a los restantes prestadores (Decreto 1340, art 7, inc c).

Uno de los aspectos centrales en telecomunicaciones refiere a la interconexión con las redes troncales para evitar preponderancia de los grandes operadores a los que se les deben imponer obligaciones de apertura y exigencias de interés público tales como la última milla o el establecimiento de tarifas. En tanto, este decreto relaja las regulaciones para los operadores móviles que se encuentran bajo el criterio del ente regulador y de los acuerdos que establezcan los grupos o empresas entre sí.

En cuestiones de telefonía móvil, Clarín exige iniciativas para abrir la competencia para desarrollar Nextel, y Telefónica redujo el plazo de interconexión asimétrica, estableciendo los peajes en las redes troncales, donde es concesionaria a operadores más pequeños. De esta manera, queda casi explícito que la competencia como la entienden las autoridades gubernamentales sólo es válida para las grandes players, a pesar de que los grupos conglomerados cedan márgenes mínimos del mercado donde ejercen dominio a cambio de comenzar a operar en modelos de negocio en el que no son dominantes.

Hasta lo transcurrido en 2016, el Grupo Clarín ha sido beneficiado por las re-regulaciones que abolieron los límites para su expansión y desarrollo, facilitando el acceso al mercado de las telcos y manteniendo su estructura conglomeral de dos décadas. A su vez, Telefónica recortó sus posiciones al vender Telefe y los canales de aire provinciales al conglomerado mediático estadounidense Viacom.

6.5 Contexto de surgimiento del 1060 y las resoluciones de concentración | explícita

El decreto 1060 de “infraestructura pasiva para servicios de TIC” consiste en que la administración nacional, las empresas y sociedades del Estado garantizan a los licenciatarios TIC el acceso múltiple o compartido a la infraestructura pasiva apta para el despliegue de redes, sin que pueda otorgarse exclusividad o preferencia, remediando en parte lo del decreto 1340/16 pero de manera general. Esta era una medida reclamada por los competidores para equilibrar la cancha ya que se avecinaba la mega fusión Cablevisión-Telecom.

En los considerandos trata la puesta del espectro radioeléctrico al mercado para que haga uso de él, tomando como recomendación a la UIT. Este es un decreto que consta de 14 artículos y es importante para el preámbulo de la convergencia normativa que propone el gobierno antes del 1 de enero de 2018.

Un día después de la firma de este decreto, ocurrió un hecho que marcó el mapa de medios y de telecomunicaciones hacia una era convergente y es producto de las resoluciones 5641 y 5644 que permitieron la fusión de las empresas Cablevisión y Telecom Argentina, generando la mayor concentración conglomeral en comunicación del país que elimina a un

competidor y concentra el poder de mercado de dos firmas en una.⁵⁴ Además de la compañía de telefonía fija, se absorbe la empresa de comunicación móvil Personal.

Estas dos normativas estuvieron a la medida de ambos grupos, pero según el texto, están sujetos a devoluciones que deben otorgar para la equivalencia en el sistema de medios. Entre ellas, están las relacionadas al espectro radioeléctrico en el que la mega fusionada debe devolver por estar sobrepasado en el plazo de dos años o más tiempo de acuerdo a las consideraciones del ente regulador, dado que entre Telecom y Cablevisión superan el límite de 140 MHz vigente para operadores móviles, la restricción del precio minorista del servicio de banda ancha en lugares donde superan el 80 % de los abonos y la obligación de compartir la infraestructura de soporte.

Un hecho a destacar de la resolución 5641 es que atrasa la habilitación para que las telefónicas presten servicios de TV por cable no en los grandes centros urbanos como lo disponía el 1340/16, sino en todo el territorio nacional. De esta manera, el mercado convergente allana el terreno para que sea protagonizado por actores dominantes que generan desigualdad en el espectro, el desarrollo de infraestructuras y la centralidad de servicios en el que los actores locales pequeños y medianos se les hace imposible desarrollarse en tecnología por las grandes inversiones que requiere lograr cierta potencialidad convergente en las ciudades pobladas. Como remarca Becerra, este tipo de regulaciones que tratan tipos de concentración conglomeral a gran escala en distintos sectores de la cadena de valor como la producción, distribución y comercialización de productos info-comunicacionales suelen ser demoradas y deben tener un debido proceso, pero el ente gubernamental le tomó pocos meses para autorizar dicha megafusión (Blog QUIPU, 2017).

6.5.1 Análisis de variables

Como ya se ha mencionado, en 2017 el Ministerio de Comunicaciones pasaría a ser absorbido por el Ministerio de Modernización y en aquel año aun el gobierno no ha presentado un proyecto de legislación convergente para ser debatido en el Congreso. No obstante, Macri firmó el decreto 1060 referido a la infraestructura pasiva de servicios de TIC, en el que determina la estructura de la red sin privilegios para una mayor competencia

⁵⁴ Las fusiones son clasificadas según la relación de mercado de las partes fusionadas: horizontal cuando las partes son competidores, vertical cuando las partes son o podrían ser comprador - vendedor, y conglomerado en todos los casos (Miguel de Bustos.1993).

tomando como referencia a la ley de Defensa de la competencia 24.156/92. Por ello, una de las competencias que tendrá el Ministerio de Modernización son las disposiciones que favorecen a los prestadores móviles, dándoles una cuota de espectro radioeléctrico de acuerdo a un escenario convergente que exige mayor interés sobre los dispositivos móviles:

En el marco de lo dispuesto por el artículo 2° inciso d) del Decreto N° 798 del 21 de junio de 2016 y en el artículo 4° inciso a) del Decreto N° 1340 del 30 de diciembre de 2016, en un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días elaborará un plan plurianual de espectro, con el fin de maximizar e incrementar los recursos radioeléctricos para el despliegue de redes y servicios móviles de próxima generación y de servicios de comunicaciones móviles (SCM), con el objetivo de acompañar el crecimiento del tráfico y mejorar la calidad de servicio (Decreto 1060, art 6, inc b).

La normativa tiene una particular definición sobre el servicio de comunicaciones móviles que es de vital relevancia para el entorno convergente ya que comprende al dispositivo móvil como prestador de múltiples funciones inalámbricas que permite la interoperabilidad con otras redes, siendo más específico y sustituyendo al artículo 3 del decreto 798 del año anterior.

Otros de los aspectos de esta norma es que ratifica lo dispuesto por los decretos anteriores para que Telecom y el grupo Telefónica expandan la tecnología 4G en sus servicios móviles:

Los licenciatarios del Servicio Básico Telefónico podrán prestar este servicio mediante el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico utilizando las atribuidas para la prestación de servicios móviles en tecnología 4G, sin perjuicio de la prestación del servicio fijo conforme el artículo 2°, inciso a) del Reglamento General del Servicio de Comunicaciones Personales (PCS) aprobado como anexo al artículo 1° del Decreto N° 266 del 10 de marzo de 1998, mediante la suscripción de convenios con los licenciatarios de estas últimas, los que deberán ser informados al ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES(Decreto 1060, art 9, inc b).

En tanto, la resolución 5641/17 ha sido firmada por el presidente de EnaCom Miguel de Godoy, en donde se prorroga hasta el 1° de enero de 2019, el plazo de inicio para la prestación del Servicio de Radiodifusión por Suscripción por vínculo físico o radioeléctrico por parte de los Licenciatarios referidos en el artículo 94 de la Ley 27.078:

Prorrógase hasta el 1° de enero de 2019 el plazo de inicio para la prestación del Servicio de Radiodifusión por Suscripción por vínculo físico o radioeléctrico por parte de los Licenciatarios referidos en el artículo 94 de la Ley N° 27.078, en todas aquellas localidades del país no comprendidas en el segundo párrafo del artículo 5° del Decreto N° 1.340/16, que cuenten con más de OCHENTA MIL (80.000) habitantes, donde el servicio sea prestado únicamente por Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (Resolución 5641, art 1).

Según el ente regulador, esta restricción es conveniente para la competencia del mercado de medios en el país, diferenciando en sus considerandos a los operadores de servicios de Televisión por Cable, locales y/o regionales y los grandes actores del mercado en la

Argentina en localidades en que el servicio de Radiodifusión por vínculo físico o radioeléctrico sea prestado por actores que no superen el 10% de la cuota total de abonados o suscriptores a nivel nacional.

Sin embargo, la fecha de iniciación de la convergencia de Servicios de Telecomunicaciones y de Radiodifusión por Suscripción para los actores comprendidos en el artículo 94 de la Argentina Digital estará sujeta a lo dispuesto por el decreto 1340/16.

Establécese que en todas aquellas localidades del país no comprendidas en el segundo párrafo del artículo 5^o⁵⁵ del Decreto N° 1.340/16, cualquiera sea su número de habitantes, donde el Servicio de Radiodifusión por Suscripción mediante vínculo físico o radioeléctrico sea prestado por, al menos, un licenciatario que posea a nivel nacional, una cantidad total de abonados o suscriptores SUPERIOR a SETECIENTOS MIL (700.000), el ingreso de los Licenciatarios mencionados en el artículo 94 de la Ley N° 27.078 podrá ocurrir a partir del 1° de enero de 2018 (Resolución 5641, art 2).

De todas maneras, estos aplazamientos en la prestación de los servicios convergentes en determinadas zonas fue compensado por el gobierno hacia el grupo Clarín al permitirle ingresar al mercado de las telcos con la fusión de Cablevisión y Telecom mediante la resolución 5644, después de no lograr un desarrollo pleno con Nextel y al grupo Telefónica con el proyecto de ley “corta”.

En este escenario, la resolución 5644 autoriza la fusión de las empresas mencionadas, en el texto explicita la transferencia de activos y licencias por parte de Cablevisión hacia a Telecom:

Autorízase a la empresa CABLEVISIÓN SOCIEDAD ANÓNIMA a transferir a favor de la empresa TELECOM ARGENTINA SOCIEDAD ANÓNIMA el Registro de Radiodifusión por vínculo físico y/o radioeléctrico, incluyendo los permisos/frecuencias necesarios para la prestación del servicio de radiodifusión por suscripción por vínculo radioeléctrico, así como las autorizaciones de áreas para la prestación de esos servicios (vínculo físico y radioeléctrico), los cuales podrán operar en el Área II, definida de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto N° 1.461/93 y sus modificatorios, y las ciudades de ROSARIO, provincia de SANTA FE y CÓRDOBA, provincia del mismo nombre, a partir del 1° de enero de 2018, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 5° del Decreto Nacional N° 1.340/2016, y en el resto de las áreas autorizadas en las fechas y con las modalidades dispuestas por la Resolución ENACOM N° 5.641/2017⁵⁶ de fecha 20 de diciembre de 2017 (Resolución 5644, art 1).

⁵⁵ El artículo 5° del decreto 1340/16 establece que “La fecha de inicio para la prestación de los servicios por parte de las personas referidas en el párrafo precedente, para el Área II, definida de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto N° 1461/93 y sus modificatorios, y las ciudades de Rosario, Provincia de Santa Fe y Córdoba, Provincia del mismo nombre, será el 1° de enero de 2018”.

⁵⁶ Lo único que no podrá hacer, ni la fusionada Telecom ni sus competidores como Telefónica o Claro, es integrar servicios en un mismo paquete fuera de los grandes centros urbanos hasta 2019.

Sin embargo, y por acuerdos societarios de las empresas, el Grupo Clarín ejerció la dirección y gestión operativa a través de Cablevisión Holdings⁵⁷ que se encargó de nuclear a Cablevisión/Fibertel y Nextel y poseer el 60% de las acciones mientras el 40% restante de Fintech-Telecom. De esta manera, el grupo de Héctor Magnetto y compañía, además de ser productor de información y entretenimientos, es editor de diarios, posee radios en AM (Radio Mitre) y FM (La 100) y una de las cadenas radiodifusión de TV abierta (El Trece). También es accionista mayoritario en Papel Prensa y ahora la concreción del dominio de las redes de transporte, distribución y comercialización al hogar de la información, las comunicaciones y los datos en la Argentina.

Como contrapartida, la autorización de la megafusión por parte del ente regulador dependiente del PEN exige la devolución del espectro radioeléctrico que supere el tope previsto de la resolución N° 171-E/17, en el plazo de dos años de aprobada esta operación por la Comisión Nacional de la Competencia y la ENaCom. A su vez, el Grupo Telefónica se vio desfavorecido porque no hay ninguna disposición al final de 2017 que lo habilite a desarrollar servicios de televisión satelital para que pueda competir con la mega fusionada y con DIRECTV en la consolidación de un paquete de Cuádruple Play en su modelo de servicios.

6.6 Contexto de surgimiento del proyecto de “ley corta”

En abril de 2018, el gobierno de Cambiemos presentó un proyecto de “ley corta” de las telecomunicaciones denominado Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia en TIC con el fin de habilitar a las telefónicas a dar TV satelital y usar el espectro radioeléctrico reservado a la ArSat, en beneficio de los mayores grupos del sector (Blog QUIPU, 2018). Según el ministro de Modernización⁵⁸, Andrés Ibarra, el objetivo del proyecto era acelerar inversiones en materia de infraestructura para comenzar a resolver disparidades de acceso a internet que existen en el país (I Profesional, 2018). Para conseguir estos objetivos, la “Ley corta” propuso reglamentar la compartición de infraestructura, dado que los licenciatarios de servicios TIC deben permitir el uso y ocupación de su infraestructura pasiva a otros prestadores para el despliegue de sus redes.

⁵⁷ Es el primer holding argentino dedicado al desarrollo de infraestructura y la prestación de servicios convergentes de telecomunicaciones que surge del proceso de escisión societaria del Grupo Clarín a fines de 2016.

⁵⁸ En julio de 2017 y sin presentar un proyecto de una ley convergente y con la adaptación del marco regulatorio vía decretos a las necesidades de los grandes operadores del mercado, disolvió el Ministerio de Comunicaciones para ser absorbido por el Ministerio de Modernización.

A su vez, las telefonías licenciatarias de servicios públicos tienen que facilitar a los licenciatarios de servicios de tecnologías de información y comunicación el acceso a la infraestructura pasiva de la que sean titulares, acceso que debe otorgarse en condiciones transparentes, equitativas y no discriminatorias. Además, para aportar en la reducción de los precios finales de los usuarios, se dispone la licitación de bandas de frecuencia de la compañía estatal AR-SAT para mejorar la oferta y calidad de los servicios.⁵⁹

En la práctica, la ley “corta” permite que grupos como Telefónica y Claro puedan ofrecer servicios de televisión digital para convertirse en actores Cuádruple Play que en otros países de la región latinoamericana ya se han instalado como prestadores de esas características (Telefonía fija, telefonía celular, conexión a internet y televisión satelital). De esta manera, la ley corta en sus argumentos propone fomentar la competencia, pero solo entre los grandes jugadores que establecen barreras de entrada para prestar servicios convergentes bajo una misma red.

El tratamiento del proyecto de “ley corta” se llevó a cabo en la comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Senado, cuyo presidente es Alfredo Luenzo (Chubut Somos Todos) junto con Marta Varela (Frente PRO ciudad de Buenos Aires). El proyecto de ley fue presentado al Senado por Cambiemos con el objetivo de dictaminar lo antes posible y a las jornadas de análisis se llamó a empresarios e investigadores a dar su opinión. Los ejes de discusión más significativos fueron: el vínculo entre la tecnología y los contenidos, el federalismo y la identidad cultural, la situación de privilegio de las grandes empresas, la vulnerabilidad de actores más pequeños, los plazos de implementación y la gestión del espectro en relación al rol de ArSat.

Entre los actores que se encuentran a favor del proyecto se destacan la Cámara de Información y Comunicación de la República Argentina (CICOMRA), que cuenta entre sus socios a Claro, Telefónica, Personal, Nextel, Level3, DIRECTV, IBM, HP, Huawei y Alcatel, entre otras, y la Cámara Argentina de Internet (CABASE), los cuales tienen como postura principal la defensa de la supuesta competencia. Del otro lado, la crítica corre por parte de los prestadores de menor rango (quienes prestan servicios de cable como Supercanal, Telecentro, Intercable), cooperativas, PyMEs, productores audiovisuales y la Defensoría del

⁵⁹ Es importante destacar que las bandas de frecuencias licitadas en la ley 27.208 de Desarrollo de la Industria Satelital), anexo II, son las más valiosas del espectro: hablamos de la banda de los 700 MHz (específicamente 748-748 y 793-803) y la banda alta que va de los 1700 a los 2100 MHz.

Público. Sin embargo, Porto afirma que hubo modificaciones en el proyecto original emanado del gobierno, declarando que:

Me parece que lo que salió fue mucho mejor que lo que entró, ahora bien la ley corta fue bautizada por Clarín como la ley Telefónica por el beneficio de la licencia de TV satelital. En definitiva, trató de ser equilibrada con los grandes players y los cableros del interior, pero una ley bastante equilibrada suele ser un problema que por lo general no es de nadie. Es decir, ninguno de los sectores la asumió como una ley propia. El senado trató de establecer una ley ecuaníme y equilibrada que no fue considerada por la cámara de diputados (Porto, entrevista personal).

El proyecto consta de 13 artículos, entre los principales puntos de la ley: la obligación de compartir infraestructura y la venta de las franjas más valiosas del espectro radioeléctrico al mejor postor, generando consecuencias en el mercado de las telecomunicaciones. Las zonas alejadas de los grandes centros urbanos y con baja densidad poblacional han implicado para las grandes empresas costosas inversiones y rentabilidades bajas. Éste siempre “ha sido el cuello de botella que impidió la total concentración del mercado” (I Profesional, 2018). En aquellas zonas florecieron las cooperativas y la “Ley Corta”, de aplicarse, levantaría esta barrera de entrada a las grandes telefónicas que podrían usar, a costo cero, la infraestructura que tendieron estas modestas Pymes (La Arena, 2018). El desenlace es previsible, en el que puede existir una especie de *dumping*⁶⁰ de los grandes actores que pueden ir a pérdida sin que esto les ocasione mayores problemas y termina por sacar del mercado a los pequeños en un escenario hiperconcentrado con pocos actores en condiciones de brindar el servicio de Cuádruple Play.

6.6.1 Análisis de variables

Este proyecto de ley tendiente a fomentar el despliegue de infraestructura y la competencia de TIC ha sido seleccionado para el análisis normativo de la investigación porque es la primera política de comunicación en la que el gobierno de Macri participa del debate en el poder legislativo en un escenario convergente del sistema de medios nacional.

La norma incorpora el segundo párrafo del artículo 40 de la ley Argentina Digital que consiste en la compartición de la infraestructura de red de los licenciatarios de servicios TIC, en los cuales se desarrollaría mediante convenio entre privados para la ejecución y el despliegue de redes en cuanto a su uso y ocupación. En esta misma línea, insta a los

⁶⁰ El dumping o competencia desleal consiste en vender un producto a un precio inferior al coste incurrido para producirlo, con el objetivo de competir más eficazmente en el mercado.

prestadores de servicios públicos municipales, provinciales y nacionales a facilitar el acceso de la infraestructura pasiva a los licenciatarios TIC para que desplieguen la fibra óptica.

Siguiendo el planteo de Becerra (2015), la convergencia digital devendrá en divergencia, agudizando el problema al beneficiar a las grandes empresas que pueden brindar todos los servicios en todo el territorio nacional. En pocas palabras, los grandes jugadores con mayor despliegue y con una mínima inversión podrán llevar su servicio a nivel nacional, sin barreras de entrada ni costos de mantenimiento y de desarrollo de la infraestructura local. Es por esta razón que desde los sectores cooperativistas en las instancias de debate se plantean la posibilidad de agregarle a los artículos 1 y 2, que empresas Pymes, cooperativas y de los Estados Provinciales y Municipales puedan oponerse a dicho uso compartido, ya que podría suponer mayores niveles de concentración en el futuro, atentando contra el artículo 42 de la Constitución Nacional y la ley 24.240 de Defensa de los Consumidores al no regular la alta concentración de empresas de comunicaciones en pocas manos.

En tanto, este proyecto de ley sustituye la definición de radiodifusión por suscripción que establecía Argentina Digital en pos de regular las plataformas de video Premium⁶¹ que tienen las empresas Cablevisión en su formato Flow⁶² y On Video Lite para clientes de Speedy Telefónica que luego se convertiría en Movistar Play a finales de 2018, en las cuales pueden brindar servicios adicionales de TV paga en dispositivos celulares y ordenadores:

Radiodifusión por suscripción: toda forma de comunicación primordialmente unidireccional destinada a la transmisión de señales para ser recibidas por público determinable con independencia de la tecnología y medios utilizados. Incluye los servicios de radiodifusión ofrecido por un prestador de servicios TIC que utilice la tecnología de transmisión de contenidos audiovisuales basados en el protocolo IP para el acceso de los programas en vivo y/o televisión lineal (Proyecto de ley, art 4).

Este proyecto incorpora lo dispuesto por el decreto 1340/16 sobre la prestación de servicios TIC por parte de licenciatarios audiovisuales y viceversa, requiriendo la solicitud ante la autoridad de aplicación la cual no especifica si es ENaCom o las intervenidas AFSCA y AFTIC. Además, entre líneas, el texto sigue criticando la gestión anterior por no haber un marco regulatorio homogéneo que una las leyes 26.522 y 27.078, en tanto, persisten los regímenes de gravámenes hacia los titulares de servicios de radiodifusión estipulados en esas normativas.

⁶¹ Es una solución sin fibra de Video y TV On Demand o conocido como plataforma Over The Top, en el que se pueden ver series, películas o grillas de programación.

⁶² Se trata de su plataforma de servicios de aplicaciones en línea que combinará la televisión en vivo, con la TV, música y otros eventos -deportivos, musicales, y otros- a demanda y la prestación de servicios on line a los que se podrá acceder desde cualquier dispositivo, fijo o móvil.

Como se había detallado en las resoluciones 5641 y 5644, los favorecimientos hacia Clarín inclinaron la balanza hacia su favor, dejando de lado al Grupo Telefónica sin poder prestar servicios de TV satelital, pero en este proyecto de ley es favorecido no solo por usar la infraestructura pasiva del resto de los operadores pequeños, medianos y cooperativos sino por medio de este artículo hecho a la medida: “Los prestadores referidos en el párrafo precedente podrán prestar servicio de radiodifusión con vínculo satelital en las localidades y conforme al cronograma que apruebe el PEN, estableciendo como fecha límite el 1 de enero de 2019” (art 8, párrafo 1). Sin embargo no podrán comercializar ofertas conjuntas de comunicaciones móviles para las localidades de determinada cantidad de habitantes.

Por último, el proyecto de ley “corta” deroga el apartado a) del inciso 1 del artículo 45 sobre el régimen de licencias y los artículos 38 y 46 que trataban de manera respectiva la adjudicación de bandas de espectro y reglas antimonopólicas de la Ley 26.522. A su vez, los incisos b) y c) del artículo 6 sobre la definición de servicio básico telefónico de la Ley 27.078 y entre otros. En definitiva, esta normativa no obtuvo la media sanción en la Cámara de Diputados y el ministro de modernización Ibarra decidió posponer los debates que se generaron en 2018 por no aceptar los cambios sugeridos por la oposición del peronismo federal.

VII. CONCLUSIÓN

A modo de cierre, esta tesina buscó describir y analizar las normativas de las políticas públicas regulatorias que atañen a la convergencia y concentración entre 2014 hasta 2018 y su implicancia en los grupos Clarín y Telefónica. Se analizaron Argentina Digital, los decretos 267, 798, 1340 y 1060, las resoluciones 5641 y 5644 y el proyecto de ley corta de telecomunicaciones, en donde se describió el recorrido de su contexto de surgimiento y se analizó el texto mediante variables como la concentración de medios, la infraestructura de la red, el espectro radioeléctrico, las transferencias de licencias y la centralización de servicios.

Se propuso dar cuenta de las dinámicas y las tendencias de la intervención regulatoria en el campo de la comunicación y las telecomunicaciones vinculadas a los grupos Clarín y Telefónica que dependiendo de la ley, decreto o resolución salieron favorecidos o desfavorecidos para aumentar su estructura convergente de servicios en expansión.

Para ello, se requirió de un marco teórico sobre la elaboración de políticas públicas y una crítica de la economía política a las concentraciones de los conglomerados de medios en los inicios de la globalización. También se tuvo en cuenta los antecedentes del fenómeno de la

convergencia, en el que desaparece paulatinamente las fronteras de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Por último y lo más preponderante de la tesina fue la selección del dossier legislativo y normativo para el análisis empírico del recorrido que constó de cinco años durante el periodo de dos administraciones gubernamentales.

En este último periodo, las leyes de comunicación han marcado la tendencia de no existencia en la planificación de las políticas públicas en la Argentina. Es decir, que los consensos y los debates para conformar una ponderación legislativa se ve abortada por la aparición de tantos decretos y resoluciones que se convierten en re-regulaciones en función de necesidades coyunturales e intereses que representan las relaciones entre las autoridades gubernamentales y los grupos empresariales de comunicación concentrados.

Por ello existe, en el derecho vinculado a la comunicación en especial, zonas de penumbra o grises sujetas a diversas interpretaciones, en donde las modificaciones parciales distorsionan las disposiciones normativas y producen reglas incoherentes para el beneficio común y la competencia entre grandes jugadores y pymes. Para ser claros, en la Argentina ocurrió un fenómeno histórico para el campo de la comunicación, en el que se sancionaron en cinco años dos leyes vinculadas a los servicios audiovisuales y a las telecomunicaciones respectivamente, marcando un hito en el cual era posible debatir y sancionar normativas integrales comunicacionales. Sin embargo, en el cambio de gestión presidencial asumida por el Gobierno de la Alianza Cambiemos, se derrumbó lo logrado por las leyes 26.522 de SCA y 27.078 de Argentina Digital a través de decretos y resoluciones *express*.

En este sentido, el Estado desde la comunicación no puede ser débil para regular el mercado y permitir la competencia y la democratización de los licenciarios TIC y audiovisuales que existen a lo largo y ancho del país. Para esto, tiene que estar acompañado de una toma de conciencia de la ciudadanía y de la academia en todos sus ámbitos, los cuales deben vigilar todo el entramado conglomeral que llevan a cabo los grupos Clarín y Telefónica que cada vez más están consolidados. A pesar de verse amenazados por la aparición de distintos actores que surgieron en el ecosistema digital tras la aparición de Internet, siguen teniendo poder porque son los dueños del gran tendido de la red que conduce banda ancha, servicios audiovisuales y las telefonías móviles y fijas en centros urbanos y en camino a la expansión nacional.

De esta manera, el nivel de democracia comunicacional no debe estar condicionado por las determinaciones económicas, a pesar que en la actualidad los tecnócratas encuentren la

oportunidad perfecta por el argumento de la consolidación de la convergencia y crean necesario la concentración para lograr los servicios convergentes que requiere Argentina para su potencialidad tecnológica en pos de los desarrollos mundiales digitales, sino que debe haber un acceso equitativo a los servicios para todos los habitantes de todas las provincias del país, combatiendo la centralización de los centros urbanos y la brecha que existe entre las relaciones de usuarios por un lado y empresas y grupos por el otro. Por lo tanto, debe existir un desafío en la legislación que articule las demandas de un mundo globalizado sin descuidar la pluralidad de proveedores y de actores del sector informacional.

En cuanto al análisis de las políticas de medios seleccionadas, la ley Argentina Digital muestra un claro desfavorecimiento a Clarín por la no licitación del 4G para la empresa Nextel, esto en parte por las tensiones enfrentadas por el gobierno de Fernández de Kirchner con aquel Grupo, pero se favoreció porque la distribución de servicios audiovisuales pasaría a ser regulada por las telecomunicaciones, evitando la desconcentración que le imponía la ley de SCA por la propiedad cruzada de TV abierta y cable. Sin embargo, desde la llegada de Macri al PE, el conglomerado ha ganado todas las re-regulaciones del nuevo marco regulatorio vía decretos, cuyo objetivo es lograr ser convergente para competir contra actores ya sea locales y globales.

En tanto, el Grupo Telefónica se vio favorecido por la Argentina Digital debido a que puede brindar televisión por cable en la provincia de Buenos Aires, antes de estar impedido por ser licenciatario de servicio público telefónico. Aunque en los años venideros y con el gobierno de Cambiemos encuentra inconvenientes por no brindar televisión satelital a alcance nacional, incluso logró desconcentrarse al vender todos los canales de aire para poder ser beneficiado en nuevas licitaciones, no obstante, sigue esperando el proyecto de ley corta para poder equiparar sus posiciones con el grupo Clarín.

En el decreto 267, el primero en importancia de la era macrista, hizo énfasis en relajar las reglas de concentración y las transferencias de empresas y licencias, diferente al texto del marco regulatorio de la administración de Fernández de Kirchner, dando vía libre a la consolidación y futura reglamentación para los conglomerados en el escenario convergente. Los decretos 798 y 1340 trataron de regular el servicio de Triple y Cuádruple Play en un régimen de exclusividad que bloqueó a otros actores competentes y favoreció a la centralización de servicios de los grandes players. También condicionó la liberación del espectro y someterlo a concurso para las comunicaciones móviles. En tanto, el decreto 1060/17 instó en su texto al proceso de compartición de la infraestructura de la red y las

resoluciones 5641/5644 profundizaron la concentración explícita de las empresas Telecom y Cablevisión mediante una mega fusión. Por último, el proyecto de ley corta fue una iniciativa para poder sancionar una primera ley convergente, pero quedó a medio camino de su sanción en la Cámara de Diputados.

En conclusión, como diría Graziano (1986) la mejor ley es la que no existe o como el argot popular dice “hecha la ley, hecha la trampa”, se sigue esperando una ley convergente que ojalá sea equitativa para las cooperativas y pequeños licenciatarios y para los grandes jugadores aplicarles asimetrías regulatorias para poder nivelar en parte la cancha. Esto no es un tema concluyente ni acabado, se debe estar pendiente constantemente a los cambios en materia regulatoria y a los servicios ofrecidos por los grupos de comunicación ya que como ciudadanos tenemos derecho a acceder y saber lo que sucede ante los hilos de poder, por ende, no podemos ignorar el debate y consenso para dar soluciones.

BIBLIOGRAFÍA

Albarello, A. (2017). "Del contenido al flujo: nuevas relaciones entre medios y usuarios en el ecosistema digital". En Labate, C y Arrueta, C. (comp). *La Comunicación digital. Redes sociales, nuevas audiencias y convergencia: desafíos y oportunidades para la industria, el Estado y los usuarios*. Argentina: Editorial Universidad Nacional de Jujuy, EDIUNJU. Disponible en <http://editorial.unju.edu.ar/descarga/item/la-comunicacion-digital-2.html>

Albornoz, A. (2011). *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la Economía Política de la comunicación*. Buenos Aires: Paidós.

----- y Hernández, P (2009). "La radiodifusión en Argentina entre 1995 y 1999: concentración, desnacionalización y ausencia de control público" en: Mastrini G. (Coord.) *Mucho ruido, pocas leyes. 2da. Ed.* Buenos Aires: La Crujía, pp. 261-290.

Althusser, L (1970). *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*, Nueva Visión, Buenos Aires.

Álvarez Monzoncillo, J. M. (2011). *La Televisión etiquetada. Nuevas audiencias, nuevos negocios*. Madrid: Fundación Telefónica.

Becerra, M. (2003). De la divergencia a la convergencia (Capítulo 6). *En Sociedad de la Información: proyecto, convergencia, divergencia*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

----- (2012). "Redes y medios: la resurrección de la política". En *Fundación Friedrich Ebert Stiftung*. Disponible en http://fes.cl/media/documentos/redes_medios_politica.pdf

----- (2015). Cultura y comunicación: la revolución digital con final abierto en *Fibra tecnologías de la comunicación* (año 1, N°4, marzo-abril).

----- (2015). Medios, políticas y redes: la revolución inconclusa. *De la concentración a la convergencia*. Políticas de medios en Argentina y América Latina (pp. 157-183). Buenos Aires: Paidós.

----- (2019). Declaraciones en la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión. En la presentación del *Policy Paper UNESCO sobre la convergencia de medios, telecomunicaciones e Internet en la perspectiva de la competencia: hacia un enfoque multicompreensivo*. Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires.

Beltrán, L. (1976). Políticas nacionales de comunicación en América Latina: Los primeros pasos, en *Revista Nueva Sociedad* N° 25, julio-agosto.

Bizberge, A. (2009). La carrera por la TV digital y el triple play en la *TV en Argentina*. UBA-UNQ.

----- (2017). "Los desafíos de la convergencia digital para las políticas de comunicación". En Labate, C y Arrueta, C. (comp). *La Comunicación digital. Redes sociales, nuevas audiencias y convergencia: desafíos y oportunidades para la industria, el Estado y los usuarios*. Argentina: Editorial Universidad Nacional de Jujuy, EDIUNJU. Disponible en <http://editorial.unju.edu.ar/download/item/la-comunicacion-digital-2.html>

Bustamante, E. (1999). "La televisión económica" (cap.2). En *La televisión económica. Financiación, estrategias y mercados*, Gedisa, Barcelona

----- (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Ed. Gedisa.

Castells, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y desarrollo urbano-regional*. Alianza editorial- Madrid.

Califano, B. (2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. Austral Comunicación, pp 283-318.

----- (2017). Políticas de medios y tecnologías de la información: de la Argentina Digital a las modificaciones de Cambiemos. En Labate, C y Arrueta, C. (comp). *La Comunicación digital. Redes sociales, nuevas audiencias y convergencia: desafíos y oportunidades para la industria, el Estado y los usuarios*. Argentina: Editorial Universidad Nacional de Jujuy, EDIUNJU. Disponible en <http://editorial.unju.edu.ar/download/item/la-comunicacion-digital-2.html>

COMISION REDACTORA nueva Ley de Comunicaciones. (2016). Primera Declaración de la Comisión Redactora de la Nueva Ley de Comunicaciones. Disponible en http://www.enacom.gob.ar/noticias/nueva-ley-comunicaciones/primera-declaracion-de-la-comisionredactora-de-la-nueva-ley-comunicaciones_n1193

De Charras, D. (2006). *Redes, burbujas y promesas. Algunas reflexiones críticas acerca del proyecto Sociedad de la Información y la nueva economía*. Buenos Aires: Prometeo.

Doyle, G. (2002). *Understanding media economics*. Londres: Sage.

Franquet, R y Prado, E (1998). "Convergencia digital en el paraíso tecnológico: claroscuros de una revolución". En *ZER- Revista de Estudios de Comunicación N° 4 Vol. 3*. Universidad del País Vasco. Disponible en <https://www.ehu.eus/ojs/index.php/Zer/article/view/17333/15120>

Freedman, D. (2006). "Las dinámicas del poder en la elaboración de políticas de medios en la actualidad". En *Media, Culture & Society N° 6, vol.28*. Londres, (traducción de la cátedra).

García Leiva María Trinidad (2006). "Políticas europeas de televisión digital terrestre. Antecedentes, caracterización y alternativas". En *Revista Latinoamericana de Comunicación Social N° 61*.

Garnham, N. (1999). "El desarrollo del multimedia: un desplazamiento de la correlación de fuerzas". En Bustamante, E. y Álvarez Monzoncillo, J. M. (eds.). *Presente y futuro de la televisión digital* (pp. 297-314). Madrid: Edipo.

----- (1991). La economía de la comunicación. El caso de la televisión. *Revista Telos* N° 28, pág. 68-75.

Graziano, M. (1986). Política o ley: debate sobre el debate; en *Revista Espacios*, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

Guttmann, R (1996): "Las mutaciones del capital financiero". En François Chesnais (comp.), *La Mundialización financiera*. Losada, Buenos Aires.

Katz, R. (2015). "El estado de Internet en América Latina" en *El ecosistema y la economía digital en América Latina*. Fundación Telefónica. Disponible en https://books.googleusercontent.com/books/content?req=AKW5QacSE-4to4IplF03S8HlaMOP-73sK6x7jOzU1iU2FOcrUYziyv2JbOedK2kEPqcKIVCCZf6FWeXShKzPzSLn8WO60Pky3YzXIsLLR9HhJb4_o1e9V7syYsxeLAoN6mnrxfFufGinpuixrAIEQfrZTFr46q27kEfkxPwDfPAFCneYR_GO4D_RYRAfjF9MuKmilMeQQ7H-Hzocld2UYM34KgfEOR0kNQ8WLzDqY6tr_uXLBpeylg65p998f1Zx0xPSBplHUYIY7TjQbepzWWbznW2dL35TWfUwl_i7YPIYYWOpNtuioVk

Krakowiak, F. (2003) *Concentración y transnacionalización en las industrias culturales. Surgimiento y consolidación de los conglomerados transnacionales de medios*, Tesina de grado, Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Disponible en <http://comunicacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/16/2013/02/1286.pdf>

Labate, C. (2006). *Ciudad Abierta: una mirada desde cerca. Estudio de las políticas de comunicación*. Tesina de grado, Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Disponible en <http://comunicacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/16/2017/12/labate.pdf>

Labate, C; Lozano, L; Marino, S, Mastrini, G y Becerra M. (2014). *Abordajes sobre el concepto de "concentración"*. Disponible en <http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/concentracion.pdf>

Llorens Maluquer, C. (2006) "Una influencia decisiva: la Unión Europea y la redefinición de la televisión pública en España". En *Actas de las XX Jornadas Internacionales de la Comunicación*. Pamplona, Universidad de Navarra.

Loreti, D.; De Charras, D. y Lozano, L. (2016). "El Decreto 267 y el fin de los debates. Buenos Aires". Disponible en <https://www.facebook.com/notes/damian-loreti/el-decreto-267y-el-fin-de-los-debates/897763896998578>

Marino, S. (2007). Neoliberalismo, Comunicación y Políticas Públicas: el caso de la Televisión Por Cable en Argentina entre 1989-2001. Tesis para Magíster en Comunicación y Cultura. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Mastrini, G y Mestman, M. (1995). *¿Desregulación o re regulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota*. Ponencia ante las Jornadas de Jóvenes Investigadores en Comunicación, Buenos Aires.

----- y Becerra, M. (2001). "50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala". Políticas y Planificación de la comunicación, Universidad de Buenos Aires.

----- (2011). "Estructura, concentración y transformaciones en los medios del Cono Sur latinoamericano". En Revista *Comunicar*, Vol XVIII, núm 36. Huelva, España. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/158/15817007007.pdf>

----- y De Charras, D. (2004). *Veinte años no es nada: del NOMIC a la CMSI*. Ponencia al Congreso IAMCR. Porto Alegre.

----- y Aguerre, C (2007). "Muchos problemas para pocas voces. La regulación de la comunicación en el siglo xxi", *Diálogo Político*, N° 3, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.

----- (2008). *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina*. Buenos Aires, La Crujía, 2a edición.

----- (2019). Declaraciones en la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión. En la presentación del *Policy Paper UNESCO sobre la convergencia de medios, telecomunicaciones e Internet en la perspectiva de la competencia: hacia un enfoque multicompreensivo*. Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires.

Mattelart, Armand (2002): "Los avatares de las políticas públicas" (Cap.V). En *Historia de la Sociedad de la Información: entre el NOMIC y la CMSI*. Ed. Paidós. Bs. As.

McChesney, R. (2002). "Economía política de los medios y las industrias de la información en un mundo globalizado". En Vidal Beneyto, José (director). *La ventana global*, Madrid: Taurus.

McChesney, R. (2013). *Digital Disconnect. How capitalism is turning the Internet against democracy*, New York: The New Press.

Mc Quail, D. (1992). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Argentina: Amorrortu Ediciones.

Miguel de Bustos, J.C (1993). *Los grupos multimedia. Estructuras y Estrategias en los medios europeos*, Bosch Comunicación, Barcelona.

O'donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. En *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de estado y la Administración pública*, Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, Oscar (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina en *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*.

----- y O'Donnell, G. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Flores (Comp.) Administración pública, Perspectivas críticas*. Buenos Aires: ICAP.

----- (2006) Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. Artículo publicado en *POST Data Revista de Reflexión y Análisis Político N°11*. Buenos Aires.

Pavlik, J. V. (2004). "A Sea-Change in Journalism: Convergence, Journalists, their Audiences and Sources". En *Convergence*. N.º 10. Pp. 21 - 29.

Pérez, C (1986). "Las nuevas tecnologías: Una Visión de Conjunto" en C.Ominami, ed. *La Tercera Revolución Industrial, Impactos Internacionales del Actual viraje Tecnológico*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 43-89.

Pérez Gómez, A (2000). "Las concentraciones de medios de comunicación", en *Quaderns del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, Consell de l'Audiovisual de Catalunya, Barcelona.

Presidencia de la Nación (2016). El Estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública. Disponible en https://www.siggen.gob.ar/pdfs/el_estado_del_estado.pdf

Rodríguez Miranda, C (2011). *Políticas públicas para la televisión terrestre. El proceso de adopción del sistema técnico ISDB-Tb: casos Argentina y Chile*. Tesis para Magister en Industrias Culturales. UNQUI.

Rossi, D (2005). "La radiodifusión entre 1990-1995: exarcebación del modelo privado-comercial. En *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina*. Buenos Aires, La Crujía, 1ra edición.

----- (2007). *Los ciudadanos interpelados por nuevos sistemas y prácticas de comunicación: actualizando la agenda de políticas democratizadoras*, ponencia en la VI Bienal Iberoamericana de Comunicación, Córdoba.

Schenkel, P (1981). "Introducción". En *Políticas Nacionales de Comunicación*. Editorial Ciespal. Quito.

Sierra Caballero, F. (2006). "Políticas de comunicación y cultura. Un nuevo marco para el desarrollo". En *Políticas de comunicación y educación. Crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Gedisa.

Van Cuilenburg, J y Mc Quail, D. (2003): "Cambios en el paradigma de políticas de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación", en *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, Sage, Londres.

Dossier legislativo

-Constitución de la Nación Argentina en Honorable Senado de la Nación, Santa Fe, agosto 1994.

-Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia, publicada en el Boletín Oficial N°29.233, agosto de 1999. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60016/norma.htm>

-Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, publicada en el Boletín Oficial N° 31.756, octubre de 2009. Disponible en <https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2009/Ley%2026522.pdf>

-Ley N° 27.078 Argentina Digital, publicada en el Boletín Oficial N°33.034, diciembre de 2014. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239771/norma.htm>

-Ley N° 27.442 de Defensa de la Competencia modificatoria de la N°25.156, Boletín Oficial N°33.671, mayo de 2018. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/310241/norma.htm>

-Decreto N° 764, publicado en el Boletín Oficial N°29.476, septiembre de 2000. Disponible en https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2000/Decreto%20764_00.pdf

-Decreto N° 13, publicado en el Boletín Oficial N°, diciembre de 2015. Disponible en https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2015/Decreto-13_2015.pdf

-Decreto N° 236, publicado en el Boletín Oficial N°33.282, diciembre de 2015. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257248/norma.htm>

-Decreto N° 267, publicado en el Boletín Oficial N°33.288, diciembre de 2015. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257461/norma.htm>

-Decreto N° 798, publicado en el Boletín Oficial N°33.403, junio de 2016. Disponible en https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2016/Decreto-798_2016.pdf

-Decreto N° 1340, publicado en el Boletín Oficial N°33.535, diciembre de 2016. Disponible en https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2016/Decreto-1340_2016.pdf

-Decreto N° 1060, publicado en el Boletín Oficial N°33.776, diciembre de 2017. Disponible en https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2017/Decreto-1060_17.pdf

-Resolución N° 13, publicado en el Boletín Oficial N°32.870, abril de 2014. Disponible en https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2014/Resolucion-13_14.pdf

-Resolución N° 5641, publicado en Boletín Oficial N°33.777, diciembre de 2017. Disponible en [https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2017/res5641%20\(diciembre\).pdf](https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2017/res5641%20(diciembre).pdf)

-Resolución N° 5644, publicado en el Boletín Oficial N°33.777, diciembre de 2017. 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)

-Primera Declaración de la Comisión Redactora de la nueva Ley de Comunicaciones. Disponible en http://www.enacom.gob.ar/noticias/nueva-ley-comunicaciones/primera-declaracion-de-la-comisionredactora-de-la-nueva-ley-comunicaciones_n1193

-Proyecto de ley “corta”, cámara de senadores del Congreso de la Nación, abril de 2018. Disponible en https://www.parlamentario.com/db/000/000604_proyecto_ley_telecomunicaciones.pdf

Artículos consultados en internet

Agencia Télam “El Enacom autorizo a Nextel a comprar empresas”, diciembre de 2016. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201701/175612-el-enacom-autorizo-a-nextel-a-comprar-empresas.html>

Agencia Télam “El Cuádruple Play, o convergencia de comunicaciones, será a favor de la gente”, afirmó Miguel de Godoy”, enero de 2017. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201701/175554-el-cuadruple-play-o-convergencia-de-comunicaciones-sera-a-favor-de-la-gente-afirmo-miguel-de-godoy.html>

Argentina “El presidente creó las condiciones para que la Argentina avance”, enero de 2017. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/aguad-el-presidente-creo-las-condiciones-para-que-la-argentina-avance>

Blog QUIPU “Fusión Cablevisión-Telecom: nuevas reglas para la convergencia, diciembre de 2017. Disponible en <https://martinbecerra.wordpress.com/2017/12/27/fusion-cablevision-telecom-nuevas-reglas-para-la-convergencia/>

Blog QUIPU “Corta y limitada, pero directa. Hacia una nueva ley de comunicaciones”, abril de 2018. Disponible en <https://martinbecerra.wordpress.com/2018/04/09/comunicaciones-ley-corta-y-limitada-pero-directa/>

El Cronista “El tutti frutti de Argentina Digital” noviembre de 2014. Disponible en <https://www.cronista.com/columnistas/El-tutti-frutti-de-Argentina-Digital-20141121-0039.html>

El Cronista “Extienden el plazo para reorganizar con una ley la convergencia de medios”, diciembre de 2017. Disponible en <https://www.cronista.com/negocios/Extienden-el-plazo-para-reorganizar-con-una-ley-la-convergencia-de-medios-20171229-0027.html>

I Profesional “El ministro Ibarra dejó claro que el fin de la ley corta es acelerar inversiones”, portal, abril de 2018. Disponible en <https://www.iprofesional.com/notas/266436-internet-frecuencias-macri-cable-congreso-consumo-argentina-banda-ancha-arsat-industria-tv-precios-telecomunicaciones-empresa-ejecutivo-reservas-gobierno-demanda-proyecto-ley-consumidor-legisladores-presidente-infraestructura-competencia-espectro-senadores-redes-plan-medida-pinedo-miguel-de-godoy-huici-El-ministro-Ibarra-dejo-claro-que-la-ley-corta-tiene-como-objetivo-acelerar-inversiones>

I Profesional “Entre el reclamo por más espectro, la ley telco se acerca al dictamen”, mayo de 2018. Disponible en <https://www.iprofesional.com/notas/268496-internet-pyme-telecomunicaciones-decreto-infraestructura-espectro-federico-pinedo-redes-convergencia-ley-corta-martin-becerra-La-ley-corta-de-telecomunicaciones-podria-tener-dictamen-y-prometen-espectro-para-las-pyme-telco>

La Arena “Jornada por la comunicación corta”, abril de 2018- Disponible en http://archivo.laarena.com.ar/la_pampa-jornada-por-comunicacion-corta-1206988-163.html

Revista Anfibia “Más dueños que nunca”, mayo de 2019. Disponible en <http://revistaanfibia.com/ensayo/mas-duenos-nunca/>

Revista Fibra “Las pymes negocian más cambios al proyecto Argentina Digital”, noviembre de 2014. Disponible en <http://revistafibra.info/las-pymes-negocian-mas-cambios-al-proyecto-argentina-digital/liliana-fellner/>

Revista Fibra “El espectro en debate”, noviembre de 2014. Disponible en <http://papel.revistafibra.info/el-espectro-en-debate/>

Sitios consultados

<https://www.argentina.gob.ar/>

<https://www.cablevisionholding.com/>

<https://www.enacom.gob.ar/>

<http://www.infoleg.gob.ar/>

<https://governanzadeinternet.wordpress.com>

<http://grupoclarin.com/>

<http://www.telefonica.com.ar/>

<https://www.senado.gov.ar>

<https://es.unesco.org/>

Entrevistas realizadas para la tesina

Ricardo Porto (Doctor en Ciencias de la Información y Secretario Administrativo de la Comisión Unicameral de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Honorable Senado de la Nación)

María Clara Guida (Asesora en Honorable Senado de la Nación y Docente de la carrera de Ciencias de la Comunicación)

¿Cómo afectó el cambio de gobierno en 2015 al escenario convergente desde las normativas públicas?

María Clara Guida: en los últimos años de trabajo en la comisión hemos tenido que rever bastantes cosas vinculadas a todo lo que es la normativa de derecho a la comunicación en general, ya sea leyes muy básicas vinculadas a efemérides como la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), la Argentina Digital y etcétera. Uno a esta altura pensaría que muchas de las normas, exceptuando las últimas dos leyes que mencioné en el marco de todos los debates que hubo sobre la convergencia, podría haber habido una máxima más importante en la materia que dé alguna herramienta legislativa de carácter convergente desde sus principios, elaboración de las propias técnicas legislativas y todas las cuestiones que incluye.

No solamente no contamos con una normativa convergente sino que además lo que tenemos hoy en día es un conjunto de normas fragmentadas, creo que cuando se aprobó el decreto 267 se retrocedió hasta el decreto ley 22285/80 o peor todavía porque en aquel momento no habíamos dado un paso adelante de sancionar una ley en comunicación bajo un régimen democrático. Por lo que el 267 dinamita la LSCA y la Argentina digital, no solo a la normativa en sí, sino que se lleva puesto a todos los procesos de participación de la

ciudadanía y a los distintos actores de la sociedad civil que fueron importantes para la Constitución y elaboración de ambas leyes. Este era un decreto sin ninguna necesidad y urgencia que cumplió por desactivar las leyes integrales en comunicación que costaron bastante en conseguir debido a nuestro pasado de gobiernos de hechos en las que se gobernaba bajo decreto.

Por eso te reitero que el escenario actual cuenta con normativas fragmentadas a raíz de este decreto con principios que no apuntan a fomentar el pluralismo, la diversidad de medios y en las que el concepto de ciudadano está debilitado debido a que la autoridad de aplicación ENaCom está signada bajo el poder ejecutivo cuyas decisiones están marcadas por una decisión de mayoría simple de cuatro integrantes de siete. Las políticas de esta autoridad de aplicación no han tenido el objetivo de abrir los mercados para los diversos sectores en igualdad de condiciones sino que ha favorecido a los grandes jugadores del mercado.

Entonces con estas perspectivas y este contexto, los desafíos para legislar de manera convergente son muy grandes porque además implica tener en cuenta el cómo reconstruir la situación en función de todo lo que nos dejó el 267 y todas las normativas sucedáneas. Por eso se debe encarar una política pública en la que haya una decisión clara respecto de lo que se quiera hacer con el mercado de medios de comunicación y lo llamó así porque no es un mercado como cualquier actividad productiva, sino que es un mercado en donde se está gestionando el derecho a la comunicación que es un derecho humano fundamental.

¿Qué decretos benefician a los grandes players en la comunicación?

Por ejemplo, el decreto 1340 que establece la apertura del modelo de servicio de Triple y Cuádruple Play y también completa la desagregación del bucle local con una cuestión específica de explotación en exclusividad durante 15 años para aquellos grandes grupos que inviertan. Es decir le concede un contrato de exclusividad grande ya que son inversiones que solo tienen la capacidad de hacerlas los grandes conglomerados. Para hacer un poco de memoria, hay ciertas cuestiones históricas en las que los decretos instan a un régimen de exclusividad para justificar calidad en los servicios pero en la práctica esto no pasa.

De esta manera, el régimen de exclusividad termina funcionando como una barrera de ingreso para que las grandes inversiones tengan grandes réditos y capacidad de

centralización en todos los servicios que ofrece a nivel nacional. Este tipo de otorgamiento de licencias en exclusividad para favorecer las inversiones se hace porque los grandes jugadores no quieren entrar en determinados mercados o territorios por falta de maximización de ganancias. Además, este tipo de barreras de entrada extendidas y concedidas, afecta a la comunicación más plural y competente, generando asimetrías de carácter legal. Es decir que no son asimetrías de hecho sino de derecho.

Otra cuestión que termina siendo bastante importante es lo que sucede con las frecuencias de ArSat que pasan a estar a disposición de la ENaCom para manejar las bandas de espectro y dárselas al mercado a través de concurso. Todo esto con el justificativo de fortalecer las inversiones en la comunicación móvil, pero qué han hecho las empresas licenciatarias para dar telefonía móvil en el país en los últimos años para invertir y mejorar los servicios y relacionando a una regulación de carácter convergente, se tiene que encarar muchas de estas discusiones.

Cuando asumió el actual presidente, tuvo un discurso en el cual se comprometió a crear una ley de comunicaciones convergentes, creando la comisión para elaborar el proyecto de ley enviado al senado pero lo que se ha visto hasta el momento es la regulación fragmentada a través de decretos y resoluciones rápidos en los cuales no da margen para el debate y el mejoramiento de la normativas. Como ya dije, los decretos y resoluciones que se aprobaron tiraron abajo la normativa anterior que si bien no eran ideales pero habían sido trabajadas en el Congreso de la Nación y con distintos sectores de la sociedad civil, siendo un punto de partida completamente diferente que el regular bajo decreto y resolución.

¿Qué sucedió con los debates de proyectos de ley convergentes, por ejemplo la ley corta?

El proyecto pasó el senado pero quedó en la cámara de diputados bajo ningún tipo de aprobación, ante la inactividad por parte de esta cámara de no mover el proyecto, el ejecutivo terminó aprobando la quita de las frecuencias exclusivas de ArSat. El motor del proyecto de ley era el artículo 3 en el cual estipulaba esto, por lo cual yo no creo que se debata y es muy probable que pierda estado parlamentario, luego hubo un proyecto de ley corta de contenidos que hasta el momento no logro el quórum suficiente.

Para poder discutir este tipo de leyes o proyectos de ley, se está emparchando sin tener en cuenta el contexto general. Para legislar de manera integral la convergencia en todos sus

sentidos, no sólo se está a medio camino sino que no hemos empezado a escuchar a todos los sectores porque no todo el mundo tiene acceso a los servicios culturales, acceso a internet y en el peor de los casos hay municipios que no cuentan con energía sustentable, en donde por ejemplo la radio es el único medio de información ya que no están las condiciones avanzadas para que se puedan entrar de otra manera. Por este motivo, se debe escuchar a todas las voces y tener en cuenta todas las situaciones ya que no se trata de legislar para todos de manera equilibrada sino generar las condiciones materiales para que todos puedan ejercer el derecho. Mi perspectiva es tener una norma emanada del Congreso de la Nación, una ley formal en todos sus sentidos para abrir el debate de tener una ley más plural y federal que lo que puede ser un decreto o una resolución. La administración de Macri está pensando más desde la técnica que desde la praxis política y es por eso que no tenemos una brújula para saber a dónde vamos.

¿Qué normativas afectaron o contribuyeron al escenario convergente?

Ricardo Porto: para empezar, si bien la norma Argentina digital tiene parámetros convergentes y apunta a la convergencia desde una perspectiva teórica, pero en los papeles y en la práctica no lo es ya que existían normas separadas de servicios audiovisuales por un lado y telecomunicaciones por el otro. A pesar de que instó a que las telefónicas brinden televisión a través de su propia red, esta posibilidad no se produjo por falta de reglamentación que recién se está haciendo. Por eso digo que es una perspectiva más teórica que practica, no le asigno la importancia paradigmática sobre que la ley signifique un nuevo escenario para el mercado de la comunicación en el país. Además es curioso porque Telefónica quería brindar televisión satelital para competir con DirecTV y que no le interesó la televisión en red, por eso insistió en que el proyecto de ley corta fuera un decreto para poder obtener la licencia. Lo que si es cierto es que la ley tuvo una importancia simbólica porque desde 1972 no se tenía una ley de telecomunicaciones y esos en los papeles es importante.

En cuanto al decreto 267 fue una de las peores normas de la historia en el marco normativo en comunicación. Primero que todo por la forma, en el sentido de deshacer las leyes 26.522 y 27.078 y el fondo por haberlo sacado sin ningún debate previo. Quizá lo que rescato de esta normativa es la autoridad de aplicación que no me parece mal que se haya creado porque unifica a AFSCA Y AFSTIC, a pesar de tener tanta dependencia del poder político ejecutivo, aunque obviamente debió haber sido reglamentado por ley y no por decretos. Este

es un decreto en donde está el 100% de las peticiones de Clarín, es casualidad o no, no lo sé. Es una norma que afecta desde lo político e institucional sobre todo porque tiene el aval de diputados en cierta manera y además también porque ningún decreto se ha derogado en la historia de la Argentina, solamente se derogaron dos en otras áreas diferentes a la comunicación. Ambas cámaras debieron manifestarse en negativo ante el 267, pero con un positivo de una de las partes se aprueba como tal sin necesidad de consultar en la otra cámara y aquí está lo paradójico porque para obtener una ley se necesitan ambos positivos para un decreto basta con una sola de las cámaras.

¿En qué estado se encuentra la legislación convergente tras el proyecto de ley corta?

En cuanto al proyecto de ley corta se desaprobó en diputados aunque hubo un detalle particular. Si vos tomas el proyecto que entró al congreso y el que sacó el senado, se modificaron los 11 artículos. Me parece que lo que salió fue mucho mejor que lo que entró, ahora bien la ley corta fue bautizada por Clarín como la ley Telefónica por el beneficio de la licencia de TV satelital. En definitiva, trató de ser equilibrada con los grandes players y los cableros del interior, pero una ley bastante equilibrada suele ser un problema que por lo general no es de nadie. Es decir, ninguno de los sectores la asumió como una ley propia. El senado trató de establecer una ley ecuaníme y equilibrada, una lástima que diputados no haya hecho lo mismo.

El otro día discutía y una de las personas me dijo que es imposible pensar ahora en una nueva ley general e integral para la comunicación convergente, siendo una posibilidad no factica para poder realizarla por la falta de acuerdo en las posturas y el tiempo también. Estuve de acuerdo porque se requiere de una ley sectorializada que arreglé los aspectos puntuales porque hay una necesidad imperiosa de regular contenidos por un lado, espectro radioeléctrico por el otro. El Gobierno se comprometió a dar una ley de comunicaciones convergentes que nunca llegó y que aparentemente con la llegada de Alberto Fernández tampoco va a hacer un eje de discusión, lo cual hay que pensar en armas cortas y específicas de acuerdo a lo que se quiere regular. En realidad, lo ideal sería una ley pero las condiciones del contexto en el cual estamos requieren de normativas cortas que sirvan de contrapeso para los parches de los decretos de Macri.

Así como el Gobierno ha hecho decretos puntuales, nosotros debemos contraponer para poder regular un escenario convergente que se ha consolidado en los últimos años. Por

ejemplo una ley de infraestructura como la ley corta, luego de contenidos, espectro, concentración y demás. Obviamente que esto está en contra de la teoría, lo que si es que hay que tener en cuenta las prácticas de legislación y lo legislado recientemente ya que al poder político le queda poco para negociar ante el poder económico cuando ya le dio todo a los grandes actores del mercado en los últimos años. Esta la *real politik* de estos tiempos en la Argentina que ni tampoco la administración de Cristina Kirchner no pudo desconcentrar a los grupos de comunicación en su debido momento.