.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Alcances y desafíos de la convergencia digital y su impacto para la elaboración de políticas de comunicación: un estudio de la convergencia regulatoria en Argentina, Brasil y México (2000- 2017)

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Ana Gabriela Bizberge

Guillermo Mastrini, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2022

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

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales

Ana Gabriela Bizberge

Alcances y desafíos de la convergencia digital y su impacto para la elaboración de políticas de comunicación. Un estudio de la convergencia regulatoria en Argentina, Brasil y México (2000- 2017)

Tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Director: Dr. Guillermo Mastrini

Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

2019

Resumen

La presente investigación plantea un estudio de las políticas públicas de comunicación frente al proceso de convergencia tecnológica entre los sectores audiovisual, de telecomunicaciones e Internet, a través de los casos de Argentina, Brasil y México, en el período 2000-2017. El énfasis está puesto en el modo de interacción entre actores políticos y económicos para la definición de marcos normativos que habiliten a las empresas de telecomunicaciones a prestar servicios audiovisuales y cómo el arreglo regulatorio incide en la conformación del sistema comunicacional.

La elección de los casos se basó en que los mismos resultan emblemáticos por su importancia política, económica, cultural y sectorial en la región y porque los tres países pueden ser abordados como "caso de estudio" y a la vez en forma comparativa.

El abordaje teórico metodológico parte de los estudios de la economía política de la comunicación que analizan la intervención del Estado en la formación de los mercados de medios y las transformaciones sociales y tecnológicas del último cuarto del Siglo XX y comienzos del S.XXI. También se utilizan herramientas metodológicas del área de la administración y las políticas públicas en general y, en particular, de las políticas públicas de comunicación en el escenario de la convergencia.

La tesis se plantea un doble objetivo: la elaboración de un marco conceptual como base de comprensión sobre la convergencia digital y los atributos de una política de comunicación "convergente" por un lado. Por el otro, todo eso luego se aplica a los casos de Argentina, Brasil y México en el período 2000-2017 y su comparación.

Entre los principales hallazgos de esta tesis se destaca que hasta 2008, el proceso de convergencia en el plano regulatorio se encontraba en gestación. Los primeros antecedentes en las discusiones sobre convergencia regulatoria se encuentran a mediados de la década del 90 y cobran más fuerza a partir del 2000 de la mano del proceso de liberalización del servicio telefónico. También forman parte de los antecedentes los procesos de discusión sobre la transición a la TDT.

Si bien tempranamente las telefónicas lograron impulsar cambios normativos para la convergencia, tuvieron resultados exiguos para ingresar al sector audiovisual y la acción de los

grupos de medios tradicionales sobre los actores estatales fue central para mantener a aquellos al margen e incluso lograr ventajas sobre ellos para la prestación de servicios.

Los cambios más significativos en el plano normativo se producen entre 2009 y 2014 a partir de la sanción de nuevas leyes para el audiovisual y las telecomunicaciones, articuladas en mayor o menor medida con los planes de masificación de banda ancha y de implementación de la TV digital. Si bien no siempre el objetivo primordial de las nuevas legislaciones tenía que ver el abordaje de la convergencia digital, todas ellas reconocían los cambios tecnológicos y la importancia de consagrar ciertos principios como el de "neutralidad tecnológica", entre otros. Además, los nuevos marcos normativos fueron centrales para extender el alcance del sector audiovisual para abarcar también a las empresas de telecomunicaciones. En cambio, los actores de Internet que proveen servicios audiovisuales aún no están contemplados en las normativas sectoriales y los debates aún permanecen abiertos.

A partir de 2015 "la convergencia" cobra centralidad asociada a la idea de la "competencia" como directriz de las políticas públicas de comunicación. Bajo esta influencia se relajan muchas de las condiciones establecidas en las normativas sectoriales, lo que redunda en una mayor consolidación de los principales actores del mercado.

Los principales grupos de medios encontraron a través de la flexibilización de las reglas para la TV paga y el capital extranjero la posibilidad de posicionarse como ganadores de la "convergencia" y reconvertirse en proveedores de infraestructura en lugar de servicios audiovisuales.

La desregulación de redes, sobre todo de TV paga, impulsada con los cambios normativos del período 2009-2014, sumado a las modificaciones acontecidas entre 2015 y 2017 en nombre de la convergencia, la competencia y la innovación ha sido central para desestimar las previsiones sobre concentración de la propiedad y fomento a la diversidad y pluralidad de contenidos.

Abstract

This research studies public communications policies facing the process of technological convergence between the audiovisual, telecommunications and Internet sectors, through the cases of Argentina, Brazil and Mexico, in the period 2000-2017. The emphasis is placed on the interaction between political and economic players in the definition of regulatory frameworks that enable telecommunications companies to provide audiovisual services and how the regulatory arrangement affects the conformation of the communication system.

The selection of the cases was based on the fact that they are emblematic because of their political, economic, cultural and sectoral relevance in the region and because the three countries can be approached as a "case study" as well as comparatively.

The theoretical-methodological approach is based on the studies of the political economy of communication that analyze the intervention of the State in the formation of media markets and the social and technological transformations of the last quarter of the 20th century and the beginning of the 21st century. The research also use methodological tools from public administration and public policies in general and, in particular, of public policies in communication in the convergence scenario.

The thesis proposes a double goal: the elaboration of a conceptual framework as a basis for understanding digital convergence and the attributes of a "convergent" communication policy on the one hand. On the other hand, all these is then applied to the cases of Argentina, Brazil and Mexico in the period 2000-2017 and its comparison.

Among the main findings of this thesis standout that until 2008, the convergence process at the regulatory level was on an early stage. The first records of the discussions on regulatory convergence were found in the middle 90s and gained strength after 2000 as a result of the liberalization of the telephone service. The processes of discussion about the transition to DTT are also part of the background on this discussions.

Although the telephone companies early managed to promote regulatory changes for convergence, they had insufficient results to enter the audiovisual sector and the pressure of traditional media groups on state players had a key role to keep them marginalized and even enable media groups to gain advantages over them for the provision of services.

The most significant changes on the regulatory side occurred between 2009 and 2014 after the enactment of new laws for the audiovisual and telecommunications sector, articulated to a greater or lesser extent with the broadband plans and the implementation of digital TV. Although not always the main goal of the new legislations was to address digital convergence, all of them recognized the technological changes and the importance of establishing certain principles such as "technological neutrality", among others. In addition, the new regulatory frameworks were key to extending the reach of the audiovisual sector to include also telecommunications companies. On the other hand, Internet players that provide audiovisual services are not yet covered by sectoral regulations and debates are still ongoing.

Since 2015, "convergence" takes on centrality associated with the idea of "competition" as a guideline for public policies in communications. Under this influence, many of the conditions established in the sectoral regulations are relaxed, which results in a greater consolidation of the main market players.

Through the relaxation of the rules for pay TV and foreign capital, the main media groups found the possibility to position themselves as winners of the "convergence" and to become infrastructure providers instead of audiovisual services providers.

The deregulation of networks, especially pay TV, driven by the regulatory changes of the period 2009-2014, plus the changes that occurred between 2015 and 2017 on behalf of convergence, competition and innovation has been central to avoid rules on ownership concentration and promotion of diversity and plurality of content.

Índice

Introducción **16**

1. Las políticas de comunicación frente a la convergencia tecnológica. Aproximaciones a la convergencia regulatoria en América Latina **16**

1.1. La importancia de nuevas conceptualizaciones. El objeto de estudio y preguntas de investigación. 17

1.2. Objetivos 18

1.3. Hipótesis de trabajo 19

1.4. Estructura de la investigación 20

Capítulo 1. Marco teórico y marco metodológico **24**

2. Estrategia metodológica **24**

2.1. El recorte 24

2.2. Estudio de caso y método comparativo: dos enfoques complementarios 25

2.3. Modo de abordaje para el análisis de casos y su comparación 28

2.4. Corpus de relevamiento y técnicas de recolección de información 32

3. Los aportes de la Economía Política de la Comunicación (EPC) **33**

3.1. Introducción 33

3.2. Recorrido por los orígenes de la EPC 38

3.2.1 Escuela norteamericana 39

3.2.2. Escuela europea 42

3.2.3. Escuela latinoamericana 46

3.2.4. Aportes de la EPC para esta tesis 49

Capítulo 2: Políticas públicas y el subsistema de políticas de comunicación **52**

4. Introducción **52**

5. Definiciones para el abordaje de las políticas públicas **52**

5. 1 El Estado 52

5.2. Actores políticos 59

5.3. Agenda 60

5.4. La cuestión: la definición de problemas públicos 62

5.5. ¿Qué son las políticas públicas? 65

5.5.1. Las políticas públicas como proceso 65

5.5.2. Política pública 67

6. Las políticas de comunicación **73**

6.1. Los aportes al estudio de políticas de comunicación desde la ciencia política 73

6.2. Los estudios de Políticas de Comunicación desde el campo de la Comunicación 77
6.2.1. Escuelas de políticas de comunicación 77
6.2.2. Políticas de comunicación en América Latina 81
6.2.3. De la política a la gobernanza 88
6.2.4. Paradigmas de políticas de comunicación y cambios en la noción de interés público 91
6.2.5. Redefiniendo el objeto de análisis. ¿De los medios de comunicación al ecosistema digital? 95
6.2.6. Recapitulación 99
Capítulo 3: Convergencia digital, alcance y desafíos 102
7. ¿Qué es la convergencia? 102
7.1. Algunas definiciones 102
7.1.1. Distintas "convergencias" 105
7.2. Evolución de los modelos sectoriales 108
7.2.1. Evolución del modelo audiovisual 109
7.2.2. Evolución del modelo de telecomunicaciones 111
7. 3. ¿De la convergencia a la desconvergencia? 113
8. Convergencia regulatoria 118
8.1. Tradiciones regulatorias sectoriales y los desafíos de la convergencia 118
8.1.1. Qué, quién, cómo y por qué. De la regulación vertical a la horizontal 120
8.1.2. Modelos regulatorios tradicionales y sus límites en el entorno "convergente" 123
8.1.3. Regulación ex ante v. regulación ex post 126
8.1.4. Agencias regulatorias ¿separadas o convergentes? La independencia como factor en común del debate 131
8.2. Categorías de la convergencia regulatoria: la mirada (económica) de las "telcos" 138
8.2.1. Licencias 140
8.2.2. Espectro 141
8.2.3. Interconexión y acceso 143
8.2.4. Servicio Universal 146
8.3 La mirada del derecho a la comunicación y la libertad de expresión 147
8.3.1. Marcos normativos y el rol del Estado 148
8.3.2. El desafío de Internet para la regulación 150
8.3.3. Concentración de la propiedad 153
8.3.4. Espectro: Acceso digital, dividendo digital y apagón analógico 155
8.3.5. Rol del sector privado: neutralidad de red y responsabilidad de intermediarios 156
8.4. Dos miradas en tensión que no dialogan 160

Capítulo 4. Análisis de las políticas sobre la convergencia digital. La convergencia regulatoria en Estados Unidos y Europa. Contexto latinoamericano 165
9. Convergencia en Estados Unidos 165
9.1. Rol de la FCC 166
9.2. Ley de Telecomunicaciones de 1996 y aproximación a la "convergencia" 167
9.2.1. Clasificación de servicios y licencias 168
9.2.2. Interconexión, acceso a redes locales y competencia 169
9.2.3. Espectro 169
9.3. Neutralidad de red y reclasificación de la banda ancha 170
9.4. Regulación sobre servicios audiovisuales bajo demanda en Internet 174
9.5. La concentración en el sistema mediático 176
9.5. Tendencias sobre política y regulación de la convergencia en Estados Unidos 177
10. Convergencia en la Unión Europea 178
10.1. Armonización regulatoria: CE, redes de reguladores y agencias nacionales 181
10.2. Marco de Comunicaciones electrónicas 184
10.2.1. Clasificación de servicios 184
10.2.2. Acceso, Interconexión y Competencia 185
10.2.3. Espectro 187
10.2.4. Neutralidad de red 188
10.3. Las políticas del sector audiovisual en la Unión Europea 190
10.4. Reforma DSCA en el marco de la estrategia MUD 193
10.4.1.1. Alcance y jurisdicción 195
10.4.1.2. Obras europeas 197
10.4.1.3. Comunicaciones comerciales 198
10.4.1.4. Protección al menor y discurso de odio 198
10.5. Tendencias sobre política y regulación de la convergencia en Europa 199
11. Sistemas de medios y telecomunicaciones en América Latina 202
11.1. Caracterización del sistema de medios audiovisuales 202
11.2. Caracterización del modelo de las telecomunicaciones 206
11.3. Medios y Telecomunicaciones en el S.XXI 211
11.3.1. Las regulaciones audiovisuales 211
11.3.2. Telecomunicaciones: banda ancha y ecosistema digital 214
11.4. Políticas públicas, marcos regulatorios y convergencia en América Latina 216
Capítulo 5. Estudio de casos: México, Brasil y Argentina 220
12. Las políticas de comunicación en México 220

12.1. Caracterización del sector 220
12.2. Antecedentes para la convergencia regulatoria 222
12.3. De COFETEL a la creación del IFT 225
12.4. LFTR: el sector de telecomunicaciones 233
12.4.1. Clasificación de servicios 233
1.2.1.1 “OTT Audiovisual” 234
12.4.2. Acceso, Interconexión y Competencia 236
12.4.3. Neutralidad de red 237
12.4.4. Espectro 239
12.5. LFTR: el sector audiovisual 240
12.5.1. Migración a la TDT 240
12.5.1.1. Liberación de espectro 242
12.5.1.2. TV abierta: licitación de nuevas cadenas TV abierta 243
12.5.2. Contenidos: cuotas de producción 244
12.5.3. Preponderancia en TV abierta 245
12.5.4. Poder sustancial en el mercado de TV paga: Televisa 247
12.6. Preponderancia y su impacto en el mercado de comunicaciones 249
12.6.1. Las medidas aplicadas a AEP en 2014 y 2017 250
12.6.2. Evaluación de las medidas de 2014 para Televisa 251
12.6.3. Evaluación de medidas de 2014 para América Móvil 254
12.7. Las políticas públicas convergentes en México: principales aspectos abordados 260
13. Las políticas de comunicación en Brasil 265
13.1. Caracterización del sector 265
13.2. Antecedentes e hitos de la convergencia regulatoria 269
13.2.1. La “convergencia” desde el audiovisual: rol de la TDT y regulación de TV paga. 269
13.2.2. Los antecedentes de la “convergencia” desde el sector de las telecomunicaciones: la centralidad de la banda ancha 271
13.2.2.1. Servicio de Comunicación Multimedia: la primera licencia para banda ancha 271
13.2.2.2. El Plan Nacional de Banda Ancha (PNLB) 271
13.2.2.3. El Marco Civil de Internet (MCI) 272
13.2.2.4. El PT, la relación de ambivalencia con los medios y sociedad civil 273
13.2.2.5. La CONFECOM: el rol de la sociedad civil en el planteo sobre la regulación en el contexto de la convergencia digital 274
13.2.2.6. Las omisiones de los gobiernos de Lula y Dilma 276
13.2.2.7. Michel Temer: flexibilización de la radiodifusión y tentativas pro “telco” 278
13.2.2.8. Recapitulación 279

13.3. Organismos reguladores 280
13.4. Marco regulatorio: servicios de telecomunicaciones 285
13.4.1. Clasificación de servicios 285
13.4.2. Acceso, Interconexión y Competencia 290
13.4.3. Neutralidad de red: el rol del Marco Civil de Internet 293
13.4.4. Espectro 297
13.5. El sector audiovisual 300
13.5.1. TV abierta 300
13.5.1.1. Migración hacia la TDT: Del estándar propio a la adopción del sistema japonés con variantes 301
13.5.1.2 Planes para transición y encendido digital 303
13.5.1.3. Apagón analógico, dividendo digital e ¿interactividad? 305
13.5.2. TV paga 309
13.5.2.1 Ley SeAC: gestación, debates y sanción 309
13.5.2.2. Aspectos centrales de la Ley: cadena de valor, reglas de concentración y fomento a la producción de contenidos 313
13.5.3. Servicios audiovisuales VoD en Internet 318
13.6. Impacto en el mercado de comunicaciones 322
13.7. La convergencia regulatoria en Brasil: aproximaciones desde la divergencia. Competencia y acceso 335
14. Las políticas de comunicación en Argentina 341
14.1. Caracterización del sector 341
14.2. Antecedentes e hitos para la convergencia regulatoria 345
14.2.1. La década del 90 345
14.2.2. El Decreto 764 del 2000 349
14.2.3. La “convergencia” durante el kirchnerismo 351
14.2.3.1. El Congreso Nacional de Telecomunicaciones 351
14.2.3.2. La “judicialización” del Triple Play: Clarín, las telefónicas y el rol del Estado 355
14.2.3.3. TV digital y Ley SCA 359
14.2.3.4. Argentina Conectada 360
14.2.3.5 Ley Argentina Digital 363
14.2.3.6. Recapitulación de antecedentes 365
14.3. Organismos reguladores 366
14.3.1. El regulador de telecomunicaciones: de CNC a AFTIC 367
14.3.2. El regulador audiovisual: del COMFER a AFSCA 371
14.3.4. Recapitulación sobre organismos regulatorios 379

14.4. Marco regulatorio: telecomunicaciones 380
14.4.1. Clasificación de servicios 380
14.4.2. Acceso, Interconexión y Competencia 383
14.4.3. Espectro 387
14.4.4. Neutralidad de red 392
14.5. Las políticas del sector audiovisual 393
14.5.1. Breve contexto: el sistema de comunicaciones hasta 2009 393
14.5.2. La transición hacia la TDT: la política de Televisión Digital Abierta (TDA). 397
14.5.2.1. Proceso de estudio y elección de la norma de TDT 397
14.5.2.2. La implementación de la TDT: el rol activo del Estado 399
14.5.2.3. Transición y Dividendo digital 405
14.5.3. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 406
14.5.3.1. Surgimiento: Gestación de la demanda 407
14.5.3.2. La LSCA: principales aspectos para la regulación de TV abierta y TV paga; judicialización e implementación sesgada 410
14.5.4. Macri: Cambios normativos hacia la "convergencia" audiovisual 413
14.5.4.1. Reglas de concentración y clasificación de servicios 415
14.5.4.2. Reglas Must carry 417
14.5.4.3. De la Ley "Convergente" a la Ley "Corta" 418
14.5.5. Regulación de servicios audiovisuales bajo demanda en Internet 420
14.6. Impacto en la configuración de mercado 423
14.6.1. TV abierta 425
14.6.1.1. TV abierta: Penetración - Usos y consumo 425
14.6.2. TV paga y banda ancha 427
14.7. La convergencia regulatoria en Argentina. Principales aspectos abordados. 434
15. Análisis comparativo: las políticas "convergentes" en Argentina, Brasil y México 438
15.1. Introducción 438
15.2. Un recorrido histórico por las discusiones sobre convergencia regulatoria 439
15.2.1. Década del 90: proyectos y regulaciones incipientes 439
15.2.2. Los primeros años del S. XXI (del 2000 al 2008): Liberalización de telecomunicaciones e inicio del proceso de digitalización de TV abierta 441
15.2.3. Del 2009 al 2014: reformas telco y audiovisual 443
15.2.4. Del 2015 al 2017: hacia una mayor consolidación de actores bajo el discurso de la competencia 447
15.3. Categorías de telecomunicaciones 449
15.3.1. Clasificación de servicios -Licencias 449

15.3.2. Espectro y utilización del dividendo digital 452
15.3.3. Acceso, Interconexión y competencia 455
15.3.4. Neutralidad de red 457
15.4. La industria audiovisual 458
15.4.1. Regulación sobre prestadores de servicios audiovisuales VoD en Internet 458
15.4.2. Reglas de concentración y capital extranjero 459
15.4.3. Diversidad y pluralismo: acceso, nuevas voces y fomento a los contenidos 461
15.4.3.1. Nuevos actores 461
15.4.3.2. Acesso a los contenidos y al equipamiento digital 462
1.4.3.3. Fomento a los contenidos 463
15.5. Agencias regulatorias 464
15.6. Alineamiento con organismos internacionales rectores de los procesos de reformas 466
15.7. El rol del Estado, las principales empresas del sector y la configuración del mercado467
15.7.1. Influencia de grupos de medios en el Congreso 467
15.7.2. Influencia de las telefónicas en el Congreso 468
15.7.3. Rol del Ejecutivo e incidencia de grupos económicos 469
15.7.4. Rol del regulador 470
15.7.5. Configuración del mercado 470
15. 8. Las políticas para la “convergencia” 472
Conclusiones **475**
Referencias bibliográficas **492**
Anexo 1: Entrevistados **545**

Agradecimentos

Este recorrido por el doctorado empezó hace cinco años pero en realidad se inició hace once o doce, cuando comenzaba a trabajar en Convergencia, al tiempo que terminaba mi tesina de grado sobre TDT. Ya soñaba con el doctorado y con este tema de investigación.

Quiero agradecer a mis padres, Lidia y Horacio, incondicionales. Sé que esperan este momento ansiosos. Si todo sale bien, seremos dos doctores Bizberge, en mi caso, de las que no aparece en las cartillas médicas. A mis queridísimos hermanos, Ale y Javi, y a mis adorados sobrinos Juli y Tomi.

A mi Director, Guillermo Mastrini, quien me acompaña desde hace muchos años, no solo en este tramo de cinco años sino desde aquel de 11 o más, primero desde el espacio de la cátedra de Políticas y Planificación de la UBA, luego con la tesina de grado, con la tesis de maestría y ahora con la del doctorado. La gratitud es académica pero, sobre todo, con todo el afecto.

Una mención especial para mis compañeros de la cátedra de Políticas y Planificación de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA: Bernadette Califano, Mariela Baladrón, Nadia Koziner, Cecilia Fariña, Cecilia Labate, Fernando Krakowiak, Santiago Marino, Rodolfo Morone y Diego Rossi. Cada uno con sus producciones está presente en esta tesis.

Quiero agradecer a la Universidad de Buenos Aires, que no solo atesora varios de mis años más felices, sino que además apostó y acompañó mi formación a través de la beca Ubacyt de doctorado. Este trabajo también se enriqueció por la posibilidad de realizar estancias académicas en Brasil en 2015, gracias al "Programa Escala Docente" de AUGM y al programa de investigación del MERCOSUR dirigido por Damián Paikin, así como también por las estancias en Portugal y Barcelona, ambas en 2017, a través del Programa de Movilidad Académica de la Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrado (AUIP) con la Universidad de Coimbra y la "Cátedra Telefónica de Política y Regulación de las Telecomunicaciones e Internet América Latina- Europa" del Institut Barcelona Estudis Internacionals (IBEI), respectivamente.

Agradecida a mis amigas de todos los tiempos: Gisi, Meli, Vero, Coti, Nati, Vivi. También a Ale y Mica, pasó la danza, nosotras acá estamos. De cada trabajo me llevé queridísimas amigas que acompañaron este proceso: Poli y Luli; la banda "convergente", Pilar, Dani, Linucha, Leti y Vani; las chicas "Minplan", Euge y Mendi. Para Yamila Heram palabras aparte, este tramo académico no hubiera sido tan divertido sin conocerte.

A Tomás Bieda, que acompañó buena parte de este recorrido con cariño- también con bibliografía y lecturas. A mi psicóloga, Silvia, horas de terapia invertidas en esto que se anuda e ilumina un montón de otras cosas de la vida.

Ahora estoy contenta, lo dejo asentado porque la sensación a veces es fugaz. Lista para lo que sigue. Gracias a todos, por todo.

Lista de tablas y gráficos

Tabla 1. Ventas por contenido y publicidad de Televisa 2014-2016.

Gráfico 1. Participación banda ancha fija por operador 2013- 2017 en México.

Gráfico 2. Participación TV paga por operador 2013- 2017 en México.

Gráfico 3. Participación banda ancha móvil por operador 2013-2017 en México.

Gráfico 4. Participación telefonía móvil por operador 2013- 2017 en México.

Gráfico 5. Market share telefonía móvil 2015-2017 en Brasil.

Gráfico 6. Market share sobre total de abonados 4G. 2015-2017 en Brasil.

Gráfico 7. Cantidad de kits entregados por año 2015-2018 (abril) en Brasil.

Gráfico 8. Kits digitales entregados en zonas con apagón analógico concluido y en proceso hasta junio 2018 en Brasil.

Gráfico 9. Evolución market share conexiones de banda ancha fija 2007-2017 en Brasil.

Gráfico 10. Evolución market share TV paga 2012-2017 en Brasil.

Gráfico 11. Participación sobre total de canales 2016 en Brasil.

Gráfico 12. Participación sobre suscriptores 2016 en Brasil.

Gráfico 13. Evolución de la concentración en Argentina 2000-2014.

Gráfico 14. Evolución market share TV paga Argentina 2002-2017.

Gráfico 15. Evolución de accesos de banda ancha fija en Argentina 2001-2017.

Gráfico 16. Evolución market share por operador banda ancha fija en Argentina 2006- 2015.

Gráfico 17. Participación por ingresos por segmento de Grupo Clarín.

Introducción

1. Las políticas de comunicación frente a la convergencia tecnológica. Aproximaciones a la convergencia regulatoria en América Latina

En la presente investigación se plantea un estudio de las políticas públicas de comunicación frente al proceso de convergencia tecnológica entre los sectores audiovisual, de telecomunicaciones e Internet, a través de los casos de Argentina, Brasil y México, en el período 2000-2017. El énfasis está puesto en el modo de interacción entre actores políticos y económicos para la definición de marcos normativos que habiliten a las empresas de telecomunicaciones a prestar servicios audiovisuales y cómo el arreglo regulatorio incide en la conformación del sistema comunicacional.

La política de medios de comunicación que rigió a las sociedades del S.XX es desafiada por la convergencia digital, que diluye la tradicional división entre los sectores del audiovisual y de telecomunicaciones al permitir ofrecer a través del mismo vínculo físico una variedad de servicios (televisión, Internet y telefonía). A su vez, la convergencia digital pone en crisis los modelos empresariales tradicionales, cuestiona la base normativa de los sectores y los modos de circulación y consumo (Becerra, 2012; Sandvig, 2009; Álvarez Monzoncillo, 2011a, b y c). A partir de estos importantes cambios resulta central poner el foco en el proceso de elaboración de políticas para entender la incidencia de nuevos actores y tecnologías, así como los desafíos a las tradiciones regulatorias existentes (Freedman, 2006).

De ahí se desprende la importancia del tema de esta investigación que indaga sobre los alcances, implicancias y desafíos que postula el discurso de la convergencia tecnológica para la elaboración de políticas de comunicación. Para eso, se plantea un doble objetivo: la elaboración de un marco conceptual para establecer una base de comprensión sobre la convergencia digital y los atributos de una política de comunicación "convergente", que luego se aplica a los casos de Argentina, Brasil y México en el período 2000-2017.

En los tres países, el proceso de convergencia en la política regulatoria es impulsado tempranamente por la industria de telecomunicaciones como parte del proceso de privatización y liberalización del sector a partir de los compromisos asumidos internacionalmente ante la OMC. Luego, los procesos de discusión sobre la adopción de un estándar técnico para la digitalización de la TV abierta y el proceso de transición de la TV analógica hacia la digital

también formaron parte de la "agenda en gestación" sobre el problema de la convergencia en tanto inicialmente la TV digital fue vista como una oportunidad para ampliar el acceso, la promoción de nuevos servicios y, dependiendo del caso, impulsar el surgimiento de nuevos actores.

Sin embargo, el abordaje de la convergencia en el plano regulatorio comienza a cobrar mayor impulso entre 2009 y 2014 a través de las reformas de leyes audiovisuales y de telecomunicaciones en los tres países, articulando en mayor o menor medida esas normativas con los planes de masificación de banda ancha y de implementación de la TV digital. Si bien no siempre el objetivo primordial de las nuevas regulaciones tenía que ver el abordaje de la convergencia digital, todas ellas reconocían los cambios tecnológicos y la importancia de consagrar ciertos principios como el de "neutralidad tecnológica", entre otros que serán presentados. Además, los nuevos marcos normativos fueron centrales para extender el alcance del sector audiovisual para abarcar también a las empresas de telecomunicaciones. En cambio, los actores de Internet que proveen servicios audiovisuales aún no están contemplados en las normativas sectoriales y los debates aún permanecen abiertos.

Si, como se planteó recién, las reformas normativas de 2009- 2014 no en todos los casos perseguían la "convergencia" como finalidad, a partir de 2015 este principio se vuelve central asociado al de la "competencia" (de infraestructuras/ redes y actores) como directriz de las políticas públicas de comunicación. Bajo esta influencia se relajan muchas de las condiciones establecidas en las normativas sectoriales, lo que redunda en una mayor consolidación de los principales actores del mercado.

1.1. La importancia de nuevas conceptualizaciones. El objeto de estudio y preguntas de investigación.

Como se mencionó, el problema de investigación del que parte esta tesis radica en los desafíos que postula la convergencia digital para el diseño de política de medios de comunicación.

Promovida por la integral digitalización de las industrias culturales, que permite ofrecer a través del mismo vínculo físico una variedad de servicios (televisión, Internet y telefonía), la convergencia digital tiene una incidencia decisiva en el sistema de medios de comunicación y obliga a ampliar el objeto de análisis de las políticas para el sector más allá de los medios tradicionales para incluir también a los operadores de telecomunicaciones y redes (Becerra, 2012; Albornoz, 2011; Zallo, 2011a; Bustamante, 2003).

Así, los cambios en las formas tradicionales de producción y acceso a la cultura ameritan una reflexión sobre la dimensión política del nuevo escenario a partir de un estudio de las políticas de comunicación en Argentina, Brasil y México en el período 2000-2017. Es por ello que la investigación parte de las siguientes preguntas:

¿Se puede afirmar la existencia de un nuevo modo que caracteriza el diseño de políticas públicas de comunicación en Argentina, Brasil y México en base a la convergencia digital?

¿Cuáles son los atributos que definen una política de comunicación "convergente"? ¿Cuál es su alcance y cuáles sus limitaciones?

¿Cuál es el rol de los organismos internacionales (OMC, UIT, OCDE, UNESCO, ONU, CIDH) en la definición de los atributos de las regulaciones convergentes?

¿Es posible identificar esos atributos en las regulaciones de Argentina, Brasil y México? ¿Cuáles son los aspectos convergentes y cuáles se mantienen divergentes?

¿Qué características ha tenido históricamente la regulación de telecomunicaciones y audiovisual en los tres países y cuáles son los principales cambios?

¿Cuál es la incidencia de los grupos de medios tradicionales, de las corporaciones de telecomunicaciones y de los actores surgidos del mundo de Internet en la definición de las políticas de comunicación a nivel general y específicamente en Argentina, Brasil y México?

¿Cómo incide la convergencia digital en la estructura de mercado (concentración) y brechas de acceso a la tecnología?

A partir de las respuestas a estos interrogantes, esta tesis procura realizar una contribución conceptual al abordaje crítico sobre los desafíos que genera la convergencia a los procesos de elaboración de políticas en general y, en particular en Argentina, Brasil y México. A través del análisis de los casos se espera generar evidencia sobre los alcances y limitaciones de los discursos en torno a la convergencia en el plano de las políticas y regulación, así como identificar buenas y malas prácticas regulatorias. De este modo, el análisis podrá servir de insumo para decisores políticos en la elaboración de políticas.

1.2. Objetivos

El objetivo de la investigación es doble, en primer lugar, conformar un marco conceptual sobre la convergencia digital y luego, aplicarlo al análisis de la normativa del sector de medios y

telecomunicaciones y su impacto la conformación del sistema de información y comunicación en los tres países de América Latina señalados: Argentina, Brasil y México.

Teniendo en cuenta estos dos objetivos generales y las preguntas de investigación ya apuntadas, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Analizar los principales cambios que genera la convergencia digital para elaboración de políticas de comunicación en la definición del rol atribuido al Estado, finalidad de la regulación, la noción del interés público y la autoridad de control.

- Caracterizar los principales atributos de una política de comunicación "convergente", sus alcances y límites a partir del estudio de los postulados de organismos internacionales de sesgo técnico y económico como UIT, OCDE, OMC, entre otros, por un lado y los de UNESCO, ONU y CIDH, por el otro.

- Indagar antecedentes reglamentarios sobre la convergencia en Estados Unidos y Europa como modelos de referencia para los países latinoamericanos.

- Identificar y describir los circuitos productivos históricos de las industrias televisiva y de telecomunicaciones en Argentina, Brasil y México, teniendo en cuenta las principales actuaciones del Estado en materia regulatoria para caracterizar el modo de gestión de política pública de cada industria en los distintos países.

- Analizar la normativa de radiodifusión y telecomunicaciones en Argentina, Brasil y México entre 2000-2017 para dar cuenta de los aspectos convergentes y divergentes a partir de los atributos identificados anteriormente.

- Estudiar las trayectorias de los actores dominantes del sector audiovisual y de telecomunicaciones de mercado en el escenario comunicacional en cada uno de los países y su interacción con los actores estatales para la definición de políticas de comunicación.

- Analizar el proceso de convergencia digital para la elaboración de regulaciones y su incidencia en la estructura del mercado info- comunicacional en Argentina, Brasil y México.

1.3. Hipótesis de trabajo

La hipótesis principal de esta investigación consiste en que hasta 2008, el proceso de convergencia en el plano regulatorio se encontraba en una fase incipiente o en gestación, y era

principalmente motivada por parte de las empresas de telecomunicaciones. Si bien éstas tempranamente lograron impulsar cambios normativos para la convergencia, tuvieron resultados exiguos para ingresar al sector audiovisual y la acción de los grupos de medios tradicionales sobre los actores estatales fue central para mantener a aquellos al margen e incluso, dependiendo del caso, lograr ventajas sobre ellos para la prestación de servicios. Las discusiones cobran impulso entre 2009 y 2014 con la sanción de nuevos marcos normativos sectoriales y se profundizan a partir de 2015, en parte, aunque no únicamente, debido a los cambios de gobierno (en Argentina y Brasil) pero con alcances diferentes.

Como hipótesis secundaria se planteó que la pretendida convergencia es impulsada por la industria de telecomunicaciones y no aparece como una demanda de los grupos de medios del sector audiovisual inicialmente. Sin embargo, dependiendo del país, los principales grupos de medios encontraron a través de la flexibilización de las reglas para la TV paga y el capital extranjero posicionarse como ganadores de la "convergencia" y reconvertirse en proveedores de infraestructura en lugar de servicios audiovisuales.

En este sentido, otra hipótesis secundaria remite a que que las normativas "convergentes" que versan sobre el plano infraestructural tienden a ser mucho más laxas que las regulaciones audiovisuales en lo referente a la composición y alcance de funciones de las agencias regulatorias, así como también en cuanto a las definiciones relativas a concentración/posición dominante de mercado.

1.4. Estructura de la investigación

Esta tesis se organiza en siete grandes apartados: la introducción, cinco capítulos y las conclusiones.

Luego de esta introducción, el capítulo uno presenta la estrategia metodológica a partir del abordaje del estudio de caso y método comparativo. Posteriormente se explica cómo la corriente de estudios de Economía Política de la Comunicación (EPC) resulta el marco adecuado para abordar los desafíos actuales de las políticas de comunicación frente al proceso de convergencia tecnológica. A su vez se presenta la pertinencia del método comparado para esta investigación a través de un recorrido sobre su aplicación en el campo de la comunicación, en particular, en los estudios que parten de la perspectiva de análisis de la EPC. Luego se plantea un repaso por las distintas corrientes que contribuyeron al desarrollo de la EPC: las escuelas norteamericana, europea y latinoamericana. Se identifican comparativamente los aportes de cada una de ellas y su vínculo específico con el tema de investigación de la tesis, ya que una de las áreas de interés

de la EPC es la preocupación por las políticas y regulación de comunicación en el escenario de la convergencia digital.

En el capítulo dos se realiza un recorrido por la definición de políticas públicas de comunicación, retomando los aportes de la ciencia política, la administración pública y de los estudios de comunicación, en particular, de la EPC. Se caracteriza al Estado, se indaga sobre el proceso por el cual un actor social se convierte en un actor político y la interacción entre actores privados y estatales. También se trabaja la diferencia entre la agenda sistémica, agenda pública y agenda mediática, así como se estudia cómo se formulan los problemas para alcanzar interés general (o cómo se define "la cuestión") y cómo los problemas sociales se incorporan en la agenda pública o gubernamental. Finalmente se caracteriza a la política pública como la respuesta del Estado (su posición dominante) a un problema público.

Luego de caracterizar el proceso de política pública de modo general, se aborda el estudio del subsistema de políticas de comunicación, es decir, las especificidades de las dinámicas propias de las políticas públicas del sector de las comunicaciones. Se sintetizan algunos estudios realizados desde la ciencia política entre sistemas políticos y sistemas mediáticos, principalmente a través del aporte de Hallin y Mancini (2007) y las revisiones de distintos autores a su trabajo pionero. Luego se hace un recorrido sobre las escuelas de investigación sobre políticas de comunicación, la liberal, la pluralista y la crítica, así como se enfatiza en la incidencia de ésta última para la corriente de estudios sobre políticas de comunicación en América Latina.

Se indaga el concepto de "gobernanza de medios", que da cuenta de nuevas formas de estructura regulatoria que contemplan la incidencia de distintos poderes y múltiples actores en la definición de políticas más allá del Estado. También se analizan los cambios de paradigma de las políticas de comunicación y el desplazamiento en la noción de interés público, la reconfiguración y ampliación del objeto de estudio de las políticas del sector y su impacto en los modelos regulatorios sectoriales.

El tercer capítulo comienza con una genealogía del concepto de "convergencia" a partir de los procesos de globalización y liberalización y sus definiciones desde las perspectivas crítica y de aquellas ancladas en el fetichismo tecnológico. Luego se aborda la evolución de los modelos sectoriales históricos del audiovisual (broadcasting o hertziana, narrowcasting o multicanal y webcasting) y de las telecomunicaciones (redes distintas para telefonía y datos y modelo IP) y las lógicas que pone en cuestión la convergencia tecnológica. Además, se analiza de modo

crítico que junto con el paradigma dominante de la convergencia en términos de estrategias empresariales se produce al mismo tiempo la desconvergencia- fragmentación.

Luego de haber trabajado sobre la definición conceptual de la "convergencia" y su impacto en los modelos de funcionamiento tradicionales de la industria audiovisual y de telecomunicaciones, a continuación, se propone un recorrido circunscripto al problema de la convergencia regulatoria. En primer lugar, se identifican las lógicas regulatorias tradicionales sectoriales y se analizan las tensiones subyacentes a partir de la convergencia tecnológica, en particular, las tensiones entre regulaciones verticales vs horizontales; regulaciones sectoriales (ex ante) vs. regulaciones generales o de defensa de la competencia (ex post) y el rol de agencias regulatorias sectoriales vs. agencias unificadas.

Luego se identifican las categorías utilizadas para abordar el problema de la convergencia en el plano regulatorio con el objetivo de identificar y caracterizar una visión dominante, que responde a la perspectiva económica impulsada por las empresas de telecomunicaciones, que se plasma a través de categorías de análisis de documentos de UIT, Banco Mundial y OCDE. También se identifica y caracteriza la mirada latente que responde a la perspectiva del derecho a la comunicación y libertad de expresión a partir de los documentos de UNESCO, y las relatorías de libertad de expresión de ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

A partir de las categorías identificadas se propone un análisis del modo en que Argentina, Brasil y México han realizado cambios en sus normativas de cara a un escenario convergente. Pero antes de pasar al análisis de los casos, en el capítulo cuatro se toman como antecedentes los abordajes sobre la convergencia en Estados Unidos y la Unión Europea, que funcionan como referencia ya que, por un lado, realizaron sus reformas regulatorias hacia la convergencia más de 15 años atrás, y por otro lado y de modo más amplio, son modelos que históricamente han influido en la conformación del sistema de medios en Latinoamérica.

Tras estudiar los antecedentes internacionales, se brinda un panorama sobre las condiciones de producción y circulación de bienes culturales en América Latina para contextualizar el análisis de los casos de Argentina, Brasil y México y su comparación en el capítulo cinco. Para cada uno de los casos se tienen en cuenta los antecedentes regulatorios, el rol de los organismos de control, el análisis de los marcos normativos vigentes para el audiovisual y las telecomunicaciones a partir de las categorías identificadas en el capítulo tres, así como el impacto de todo ello en la estructura de mercado entre 2000 y 2017.

Para finalizar, las conclusiones proponen una reflexión sobre la incidencia del proceso de convergencia digital en la elaboración de políticas públicas de comunicación de modo general y en América Latina en particular, así como se plantean líneas de trabajo para futuras investigaciones.

.

Capítulo 1. Marco teórico y marco metodológico

2. Estrategia metodológica

2.1. El recorte

Como se apuntó en la introducción, la presente tesis se dedica al estudio de las políticas públicas de comunicación frente al proceso de convergencia tecnológica entre los sectores audiovisual, de telecomunicaciones e Internet desde inicios del S.XXI hasta 2017 en Argentina, Brasil y México, con especial interés en los modos en que en el plano regulatorio se habilita el ingreso de las compañías de telecomunicaciones en el sector audiovisual.

El objetivo de la investigación es doble, en primer lugar, conformar un marco conceptual sobre la convergencia digital y luego, aplicarlo al análisis de la normativa del sector de medios y telecomunicaciones y su impacto la conformación del sistema de información y comunicación en los tres países de América Latina señalados: Argentina, Brasil y México.

La estrategia metodológica planteada en la tesis de doctorado de Monje (2013), que analizó las políticas audiovisuales de los países que integran el MERCOSUR entre 1991 y 2007, ha servido de referencia justificar la elección de los países y el recorte temporal de esta investigación. Retomando los argumentos de Monje, para este estudio, la elección de los casos se basó en que los mismos resultan emblemáticos- desde la perspectiva de la presente investigación, por su importancia política, económica, cultural y sectorial en la región-; porque los tres países pueden ser abordados como "caso de estudio" y a la vez en forma comparativa, lo cual permite echar luz sobre los modos de discusión, diseño e implementación de políticas públicas tanto en una perspectiva diacrónica como sincrónica, analizar las coyunturas y los procesos históricos (Monje, 2013: 89).

Entre las principales dificultades para definir el alcance de la investigación (casos y período de análisis) se destaca que si bien los países comenzaron las discusiones tempranamente, a mediados de la década del 90, a la luz de los procesos de privatización y liberalización de telecomunicaciones, los caminos adoptados fueron diversos, a veces erráticos, y con alcance diferente en cada país, al menos entre 2000 y 2008. Por ejemplo, en México, se plasmaron regulaciones concretas (aunque con el interdicto para el operador incumbente, Telmex, que persiste hasta el fin del período estudiado); en Brasil, la convergencia de actores y servicios se fue produciendo relativamente al margen de la regulación vigente hasta la sanción de la Ley SeAC en 2011; en tanto en el caso de Argentina, el ingreso de las empresas de

telecomunicaciones al audiovisual permaneció vedado incluso hasta el final del período estudiado en la tesis. Si bien durante los primeros años del 2000 los cambios normativos generados por el proceso de liberalización de las telecomunicaciones y los debates en torno a la TDT ponen, con distinto énfasis, el tema de la convergencia digital en la agenda pública, serán las discusiones propiciadas en torno a las reformas normativas de los marcos audiovisuales y de telecomunicaciones acontecidas entre 2009 y 2015, las que marcan el pasaje de una agenda en "gestación" sobre la convergencia hacia una mayor "madurez" del proceso. En este sentido, en los últimos ocho años del período de análisis (2009- 2017)- y con más fuerza aún a partir de 2014- tuvieron lugar importantes transformaciones en la política sectorial en relación al tema de la convergencia en la dimensión de política regulatoria.

Siguiendo a Sautu (2005), la tesis propone un recorrido cualitativo, analítico y exploratorio a partir de la triangulación de métodos de investigación, esencial para el avance científico, como postula Gerring (2004). Esta triangulación supone, por un lado, la combinación del estudio de caso con el método comparativo que, como han indicado distintos autores, son enfoques complementarios, no dicotómicos en el diseño de la investigación (Ragin, 2007; Gerring, 2004: George & Bennett, 2004; Collier, 1993; Lipjhart; 1971). Por otro lado, la triangulación también se produce a nivel de los datos al combinar el análisis de documentos de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales; legislaciones; datos estadísticos y entrevistas con actores políticos (decisores políticos, reguladores, actores del mercado e investigadores). Como plantea Monje (2013: 100), esta diversidad de materiales permite producir interpretaciones que fortalecen el enfoque cualitativo, pero aprovechando lo mejor de ambos métodos, cuantitativo y cualitativo.

2.2. Estudio de caso y método comparativo: dos enfoques complementarios

Como se mencionó anteriormente, existe un consenso sobre la complementariedad de los enfoques de "caso" y comparativo en la medida que cada vez más se diluyen los límites entre ambos. En esta dirección, Lipjhart (1971) sostiene que

> La discusión sobre el método comparativo no está completa sin considerar el método de caso de estudio. El método estadístico puede ser aplicado a muchos casos, el método comparativo a relativamente pocos (pero al menos dos) casos y el método de caso de estudio a un caso. Pero el método de caso puede y debe estar estrechamente conectado al método comparativo (y a veces también al método estadístico); ciertos tipos de casos de estudio pueden incluso ser considerados implícitamente parte del método comparativo (Lipjhart, 1971: 691) [traducción propia].

En un sentido similar, George & Bennett (2004) señalan que el método de "caso" incluye tanto el análisis de casos como la comparación de un número pequeño de casos, lo que resulta fundamental para realizar inferencias.

> …existe un consenso creciente que el modo más fuerte de delinear inferencias de los casos de estudio es el uso de la combinación de análisis dentro del caso y comparaciones entre casos dentro de un único estudio o programa de investigación (George & Bennett, 2004) [traducción propia].

Tomando estas afirmaciones como punto de partida que enfatizan en la complementariedad de los métodos de caso y comparativo, a continuación, se establecen las definiciones sobre cada uno de ellos y su utilidad en el marco de esta tesis.

Según Gerring (2004), el método de "caso" remite al estudio en profundidad de una unidad en la que el investigador busca elucidar características generales de una clase más amplia de fenómenos similares a partir de una evidencia de co- variaciones. El autor plantea que existen tres tipos de estudios de caso en función de las co- variaciones en las unidades de análisis: el que analiza la variación a lo largo del tiempo; el que desarma la unidad primaria en subunidades y las analiza de forma sincrónica; y aquel que analiza las co-variaciones de forma sincrónica y diacrónica. Este último tipo de estudio de caso es el que se utilizó en la tesis ya que se analizaron las variaciones a lo largo del tiempo en relación al tema propuesto en cada país- caso (enfoque diacrónico), así como también se estudiaron de modo sincrónico las variantes e invariantes sobre distintos aspectos que fueron identificados como sub-unidades a través de los casos (los aspectos comunes, variaciones y sus causas entre los tres casos frente a coyunturas específicas en los abordajes de políticas pública sobre la convergencia).

Entre las fortalezas del estudio de caso, se puede mencionar su valor para testar y promover nuevas hipótesis; su potencial para alcanzar validez conceptual; su valor para realizar inferencias descriptivas; su capacidad para abarcar la complejidad y dar mayor profundidad a las proposiciones, así como también resulta útil cuando la estrategia de investigación es exploratoria más que confirmatoria, entre otros aspectos (George & Bennett, 2004; Garring, 2004). Es por ello que, como se señaló más arriba, se adoptó este modo de abordaje que pone el acento en la naturaleza analítica y exploratoria.

Sin embargo, una de las principales debilidades del estudio de caso es su limitación en relación a otros métodos para probar hipótesis sistemáticamente ya que no puede ser la base para una generalización válida, así como tampoco el sustento para descartar una generalización establecida (Lipjhart, 1971).

En este sentido es que resulta relevante la articulación del estudio de caso con otros métodos denominados cualitativos para el análisis de pequeñas y medianas muestras de casos como lo son el "método comparativo", cuyo precursor fue Charles Ragin, y el método de "acuerdo y diferencia", inaugurado por John Stuart Mill.

El método de la diferencia se centra en el estudio de pocos casos, que sean lo más similares posibles en todos los aspectos, excepto en el resultado del tema de interés, sobre el cual se espera que varíen (Garring, 2001). Esta aproximación puede ilustrarse en el marco de esta tesis, por ejemplo, al pensar en los casos de Argentina y Brasil en lo relativo a los resultados disimiles frente a las demandas por un nuevo marco normativo audiovisual en contextos políticos con gobiernos del mismo signo político.

En tanto, el "método de acuerdo" remite a la imagen invertida del anterior, y permite contrastar casos a partir de la presencia o ausencia del fenómeno (Monje, 2013 y Garring, 2001). En esta tesis es posible ilustrarlo a través del caso de México que tempranamente contó con una regulación específica para la convergencia de actores y servicios, frente a la situación de Argentina y Brasil; del mismo modo, los cambios normativos más reciente en éstos países (LSCA y Argentina Digital en Argentina; Ley SeAC y MCI en Brasil que se sumaron a la Ley de Telecomunicaciones de los 90) consagraron marcos sectoriales separados, en tanto en México se planteó un abordaje "convergente".

El principal problema para la implementación del "método de la diferencia y del acuerdo" de Mill es que su aplicabilidad resulta limitada para descifrar causas complejas y su operacionalización se reduce a variables dicotómicas (presencia o ausencia), lo que redunda en conclusiones "simples" o deterministas (Garring, 2001).

Como se mencionó más arriba, otro de los abordajes cualitativos por excelencia es el "método comparativo". De acuerdo con Ragin (2007) este enfoque, al igual que el anterior, sirve para estudiar las similitudes y diferencias entre un número moderado de casos, para lo cual es importante el conocimiento en profundidad de cada uno de ellos. Desde su perspectiva, el enfoque comparativo permite testear hipótesis y perfeccionar la definición de los conceptos, así como analizar conjuntamente distintos casos y fenómenos para encontrar los factores explicativos. En particular, este método resulta adecuado para explorar la diversidad, interpretar la relevancia cultural o histórica de un hecho y hacer progresar la teoría (Ragin, 2007: 181).

De acuerdo con Collier (1993: 108), un aporte central que realizan Scokpol y Somers (1980) a los estudios comparativos es destacar la importancia del contexto, es decir, cómo los procesos paralelos de cambio han jugado en forma diferente de acuerdo al contexto.

En consecuencia, por todo lo expuesto hasta aquí en relación al estudio de caso y comparación es que la articulación de ambos métodos resulta pertinente para esta tesis que que procura analizar en profundidad los casos de México, Argentina y Brasil pero también abordarlos de forma comparativa entre ellos para conocer y contrastar las diferentes formas que adoptaron los países para el desarrollo de políticas públicas y el diseño normativo, en respuesta a los avances tecnológicos producidos por la convergencia digital.

Siguiendo a Monje (2013), la comparación no solo se limita a señalar las similitudes y diferencias del fenómeno a partir de la presencia o ausencia de variables en común entre los casos, por ejemplo, circunscribiéndose a una perspectiva que solo contemplara la existencia o no de una normativa. En cambio, se avanza en la construcción de un marco de comprensión que además contempla las dimensiones política, económica, socio- cultural, estructural (estructura del sistema de medios y telecomunicaciones) y legal con el objetivo de pensar las políticas de comunicación como terreno de disputa de sentidos. Como señala Castells (2009), el proceso de comunicación está embebido en una trama de relaciones sociales y códigos culturales que remiten a una determinada configuración de las relaciones de poder que subyace a la evolución del sistema de comunicación. En una dirección similar, Ramón Zallo (2011a), sostiene que los modelos de comunicación actúan como vector de la evolución del modelo socio-cultural de una sociedad determinada. En este sentido, se entiende que la elaboración de políticas es un proceso de construcción social y, de modo más amplio, que las políticas de comunicación se encuentran en el centro de la cultura. De ahí que Price & Verhlust (2013) afirman que en materia de comunicación, el enfoque comparativo resulta de interés para sugerir nuevas perspectivas y una mejor comprensión sobre cómo un país o medio toma prestadas tradiciones y convenciones de otro y dónde se encuentran buenas prácticas para la regulación de las nuevas tecnologías de comunicación. Como plantean los autores, al estudiar la relación entre las formas de medios a nivel nacional y regional, entre culturas, instituciones y ambientes, así como también a través del tiempo es posible obtener una imagen completa de los procesos de cambio y globalización.

2.3. Modo de abordaje para el análisis de casos y su comparación

El modo de abordaje teórico metodológico se constituye en base a los estudios de la economía política de la comunicación a partir de los aportes de investigadores de las corrientes

norteamericana y europea como Mosco (2006), Murdock (2006), Smythe (1983), McChesney (2013), Garnham (1991, 1999), Bustamante (2003), Ramón Zallo (1988, 2011ª y b) y el libro compilado por Luis Albornoz (2011), entre otros, que analizan la intervención del Estado en la formación de los mercados de medios y ponen el acento tanto en la genealogía como en las consecuencias que suponen las transformaciones sociales y tecnológicas del último cuarto del Siglo XX y comienzos del S.XXI.

También se utilizan herramientas metodológicas del área de la administración y las políticas públicas para caracterizar el comportamiento del Estado y el proceso de elaboración de políticas públicas como marco general para pensar el sub- sistema de políticas públicas de comunicación en el escenario de la convergencia.

Para lo primero resultan centrales los aportes de Oszlak (2012, 2011), O´Donnell (1984), Oszlak y O´Donnell (1981), Aguilar Villanueva (1993), Tamayo Saez (1997), Fox (1992), y las compilaciones de Sabatier (2010) y Acuña (2011), entre otros.

Para el estudio de las políticas de comunicación esta tesis parte de los trabajos críticos de Freedman (2006 y 2008), Napoli (2008), Napoli y Caplan (2016); Van Cuildenburg y McQuail (2003), McQuail (2010), Iosifidis (2011), Jakubowicz (2012), Verhulst, Price y Morgan (2013), McChesney (2013), entre otros, que permiten analizar en clave histórica la evolución de los modelos de políticas públicas de comunicación frente a los cambios tecnológicos. Además, para identificar las trayectorias históricamente divergentes de los sectores de medios y telecomunicaciones, así como su comportamiento convergente, y los efectos de su estructura concentrada se retoman los trabajos de López Villanueva (2011); Prado (2010); Bustamante (1999) Bustillo (2011), Wholers (2008); Galperín y Cabello (2008); Regulatel (2006 y 2015), CAF (2017), Katz (2015); entre otros.

Como la tesis se propuso la comparación de esquemas regulatorios en Argentina, Brasil y México se retoman trabajos de los investigadores europeos Hallin y Mancini (2007 y 2016) y Humphreys (2012), que proveen una matriz conceptual y metodológica que resulta útil como antecedente para el análisis de los casos latinoamericanos, objeto de estudio de esta tesis.

También se recurre a distintos trabajos que desde un abordaje comparativo han caracterizado a los sistemas de comunicación en América Latina, enfatizando en el estudio de la concentración de la propiedad en la región (Mastrini y Becerra, 2006 y 2009; Sinclair, 1999; Fox y Waisbord, 2002; Albornoz, 2000) y en el mundo (Noam, 2016; Birkinbine, Gómez, Wasko, 2017), así

como estudios que dan cuenta del pasaje de la concentración a la convergencia en la elaboración de política de medios en la región (Becerra, 2015) y aquellos que han analizado las reformas regulatorias en el sector audiovisual durante los gobiernos de la región caracterizados como de centro-izquierda (Badillo, Mastrini y Marenghi, 2015; De Moraes, 2011; Becerra, 2012; Kitzberger, 2014-2015; Segura y Waisbord, 2016; Gómez Germano, 2011; Mauersberguer, 2016, entre otros). Todos estos estudios resultan claves para comprender la conformación del sistema de comunicación de los países analizados y sus tradiciones regulatorias, así como también la configuración de los cambios normativos acontecidos en los últimos ocho años (2009- 2017) del período estudiado- que va desde el inicio del S.XXI al 2017-, a qué demandas responden y su impacto en el sistema.

Para abordar el concepto de "convergencia" se parte de las miradas críticas que, sin desconocer los avances tecnológicos, relativizan sus alcances (Garnham, 1999; Becerra, 2003 y 2015; Gindre, 2007; Miguel, 2003; Álvarez Monzoncillo, 2011ª, b y c; Iosifidis, 2011; Jin, 2013) al contemplar no solo el aspecto tecnológico sino además los condicionamientos sociales, empresariales, de culturas productivas de reglamentación y políticas.

Dado que esta tesis se focaliza en el plano de las políticas y reglamentación, se presta especial atención a cómo los cambios en la clasificación de servicios que postula el discurso de la convergencia impactan en la estructura del sistema de medios ya que dichos cambios conllevan implicancias en el plano político regulatorio.

A partir de los estudios de Fransman (2007), Wholers (2008), Drucker y Gumpert (2010), Noam (2008), Pérez Martínez y Frías Barroso (2016), entre otros, es posible identificar una mirada dominante, impulsada desde el sector de las telecomunicaciones, que sostiene que en la medida en que desaparecen las barreras tecnológicas que históricamente separaron a las industrias, el régimen de regulación "sectorial" (por servicio y/o tecnología) entra en crisis y se proclama el pasaje hacia regulaciones "horizontales", que apuntan al establecimiento de las mismas reglas para servicios semejantes, *level playing field*, independientemente de la tecnología usada. Desde esta perspectiva, la idea de regulaciones horizontales apunta a borrar la especificidad del sector cultural (a partir de la idea del cambio de naturaleza de servicio), proponiendo una serie de categorías como licencias, interconexión, espectro, numeración y servicio universal, sobre las cuales se debería centrar la progresiva desregulación, llevando el foco de la discusión hacia justificaciones económicas y de competencia como motores del desarrollo. Para el establecimiento de las categorías de discusión que conforman lo que en esta tesis se define

como “la mirada dominante económica” se utilizan principalmente los trabajos de Singh y Raja (2010); OCDE (2008a y b); Banco Mundial-UIT (2011), UIT (s/f) y ASIET (2015).

Sin embargo, esta mirada no es la única a través de la cual se abordan los cambios que se vienen produciendo en el sector audiovisual a partir del proceso de convergencia digital. Frente a la mirada económica, otros organismos internacionales vinculados a preocupaciones culturales, derechos humanos y libertad de expresión como UNESCO (2015), ONU (2016) y CIDH (2013)- a través de sus relatorías para la libertad de expresión de modo separado y en declaraciones conjuntas- han problematizado cómo Internet y los nuevos actores surgidos en el mundo digital cambian las condiciones de circulación del flujo informativo, inciden en la libertad de expresión, la pluralidad y la diversidad.

A diferencia de los organismos internacionales de corte económico, esta mirada, la “otra” mirada, que de modo general aquí llamamos “la mirada de derechos humanos”, no alude directamente a la “convergencia” como fin en sí mismo, sino que pone el acento en categorías como concentración de la propiedad; rol del Estado y la definición de marcos normativos específicos, claros y detallados; condiciones de acceso a las licencias, licenciatarios y mecanismos de asignación; acceso y utilización del espectro (en especial del dividendo digital y apagón analógico) rol de los intermediarios y neutralidad de red, entre otras cuestiones.

Teniendo en cuenta las categorías de los dos enfoques mencionados provenientes de organismos internacionales- la mirada económica y la de derechos humanos-, se realiza el análisis de distintas regulaciones de medios audiovisuales y telecomunicaciones y procesos de políticas (como el de la digitalización de la TV abierta) en cada contexto nacional, para luego compararlos entre sí.

El análisis de las políticas y regulaciones de Argentina, Brasil y México y su comparación (que, a su vez, actúa como “caso”) se realiza a partir de los siguientes criterios:

- **Gestación de la agenda sobre “convergencia”.** En este punto se plantea el recorrido histórico y antecedentes sobre las distintas iniciativas que evidenciaron, en forma directa o indirecta, el interés por trasladar los efectos de la convergencia digital a la dimensión de política y regulación.

- **Diseño institucional: el rol de agencias regulatorias.** La necesidad de creación de reguladores “convergentes” forma parte de la mirada económica dominante, promovida

tempranamente por la Comisión Europea y, especialmente por la OCDE pero también por otros organismos de corte técnico y económico. Si bien hay una serie de argumentos (reducción de costos, flexibilidad administrativa, ausencia de cooptación política y económica, entre otros) que se esgrimen para proclamar su mayor efectividad regulatoria frente a las agencias separadas, existe bibliografía que indica la ausencia de evidencia que soporte tal afirmación (Noam, 2008; Irion & Radu, 2013). Sin embargo, se incorpora- aunque sin pretensión de hacer un análisis exhaustivo específico- la discusión sobre la dimensión de los desafíos para las agencias regulatorias en el contexto de la convergencia digital porque es un punto sobre el cual han enfatizado tanto organismos de corte técnico y económico como aquellos con una perspectiva cultural y de derechos, en ambos casos, enfatizando en el criterio de independencia.

- Por su parte, el estudio en profundidad sobre los **marcos de telecomunicaciones vigentes en cada país y su incidencia en el modelo audiovisual** se operacionaliza a partir de las categorías identificadas desde la visión "económica" como: clasificación de servicios y licencias; espectro; acceso, interconexión y competencia; y concepción sobre neutralidad de red.

- En relación al análisis de la **normativa audiovisual y las reglas para la transición hacia TDT** se realiza a través de categorías que permitieran un abordaje de problemáticas culturales a partir de los criterios de diversidad y pluralismo como: el tratamiento de las reglas de concentración y capital extranjero; medidas de promoción de contenidos y fomento al surgimiento nuevos actores; discusiones sobre la regulación sobre video a través de Internet en la modalidad bajo demanda.

- Por último, se contempla el análisis de la **dimensión de mercado** con el objetivo de estudiar los efectos de las regulaciones y la dinámica de relación entre el Estado y las empresas del sector en la configuración del mercado en el contexto de la convergencia digital. Para ello se recurre al análisis de fuentes estadísticas sectoriales por país.

2.4. Corpus de relevamiento y técnicas de recolección de información

El corpus de relevamiento consiste en fuentes de datos primarias y secundarias. En relación con las primeras, se realizaron 22 entrevistas semi- estructuradas, en profundidad, con informantes y actores claves. El objetivo que se persiguió con estas entrevistas fue profundizar el conocimiento sobre los cambios en el proceso de elaboración de políticas de comunicación en

el contexto de la convergencia digital. El diálogo con distintos interlocutores que participaron en forma más o menos directa en procesos de toma de decisión permitió comprender las decisiones de políticas públicas y las disputas de poder en torno a ellas dentro del sector estatal pero también entre el Estado y las principales empresas del sector.

La selección de entrevistados incluyó a reguladores- funcionarios o ex funcionarios con cargos directivos y/o de las áreas de relaciones internacionales-; decisores políticos que se desempeñaron en el poder legislativo y ejecutivo; directivos de compañías con presencia relevante en uno o más de uno de los países estudiados; representantes de organizaciones de sociedad civil y académicos. El listado completo se detalla en el anexo 1.

Además de las entrevistas, también se recurrió a otras fuentes como normativa (leyes nacionales, decretos, resoluciones) de medios audiovisuales y telecomunicaciones de cada uno de los tres países estudiados; documentos de audiencias públicas; documentos públicos y recomendaciones de organismos internacionales.

También se revisaron investigaciones existentes del campo de la Economía Política de la Comunicación; de las Políticas de Comunicación en América Latina, Europa y Estados Unidos; reportes estadísticos de organismos públicos y consultoras privadas sobre el sector info-comunicacional de los países estudiados; balances de compañías; artículos de diarios, entrevistas y notas producidas por medios especializados.

3. Los aportes de la Economía Política de la Comunicación (EPC)

3.1. Introducción

Esta tesis toma como punto de partida los aportes de la economía política de la comunicación (EPC), cuya base analítica se encuentra en el rol de los medios en el proceso de acumulación del capital, el problema de las clases sociales, los medios y la legitimación de la estratificación social, la relación entre producción material y producción intelectual.

La EPC es una de las corrientes que se ha encargado del abordaje de las políticas de comunicación, de ahí que resulta una herramienta válida para abordar el objeto de estudio de esta tesis que analiza las políticas de comunicación en Argentina, Brasil y México en el contexto de la convergencia digital de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), entendida como la reunión de los mundos audiovisual, de telecomunicaciones e informática, diluyendo la tradicional división entre sectores (Burgelman en Llorens Maluquer, 1998;

Garnham, 1999; Bustamante 2003; Castro, 2008; Sing & Raja, 2010; Bustillo, 2011; Álvarez Monzoncillo, 2011).

Los procesos de digitalización en las Industrias Culturales, que acontecen desde la década del ´70 pero que se intensifican a partir de los ´90, desafían el modelo "fordista"[1] de producción cultural sin que aún pueda definirse un nuevo modelo productivo (Garnham, 1991). Al mismo tiempo, frente a la creciente mercantilización del sector, la propia definición de políticas de comunicación fue mutando. Como explican Van Cuilenburg y McQuail (2003), las políticas de comunicación cada vez más responden a criterios de bienestar económico e industrial como pilares del interés público en detrimento de criterios de bienestar sociocultural como el pluralismo y la diversidad de información.

Se puede afirmar que el proceso de convergencia mediática representa una doble ruptura: cuestiona la base normativa de reglas presentes en cada medio y, a nivel tecnológico, los distintos medios pueden ser sustituidos en la prestación de servicios (Sandvig, 2009).

En este contexto, siguiendo a Mastrini (2013), es importante revalorizar a la EPC como marco metodológico para el abordaje de las políticas de comunicación en el escenario de la convergencia digital porque los diagnósticos iniciales elaborados en América Latina en la década del 70 encuentran desafíos renovados:

> …los diagnósticos de la década del setenta, si bien deben ser revisados y actualizados, no solo no han perimido sino, por el contrario, en muchos casos se han visto superados por políticas de corte neoliberal que han estimulado la concentración de la propiedad y la internacionalización de los mercados (Mastrini, 2013:32).

En el mismo sentido, Becerra (2012) señala que la convergencia digital tiene una incidencia decisiva y obliga a ampliar el objeto de análisis:

> …la preocupación por la concentración se centra en la posición dominante que algunos grupos pueden ejercer en las redes tradicionales de producción y distribución masiva de informaciones y entretenimientos. Eso es lo que hacían, clásicamente, los medios masivos. Pero la convergencia digital obliga a ampliar el objeto de análisis: hoy en día la información y el entretenimiento a escala masiva no sólo es producido

[1] La TV fordista se caracteriza por un modelo de TV abierta, de programación generalista y financiada por publicidad (Bustamante, 1999). Nicholas Garnham define este modelo a partir de tres variables: el Estado como garante del desarrollo de la infraestructura y activo en la planificación del desarrollo de la industria electrónica de consumo. El Estado garantizaba el financiamiento de programas, de modo que aseguraba la demanda de televisores, contribuía en la creación de audiencias masivas- claves para el marketing- y la formación de opinión pública. A partir de los 80, Garnham identifica el paso hacia la TV postfordista, caracterizada por el desarrollo de la TV por cable y satelital, así como por las videocaseteras. Esto último fue especialmente importante para las películas de entretenimiento que eran claves en la programación televisiva. El financiamiento publicitario se hace inestable a partir de la competencia mundial de los mercados de consumo, cada vez más saturados y segmentados. Así surge el modelo de financiamiento de la TV por suscripción (Garnham, 1991 y Caparelli, S., 2000).

> y distribuido por los medios masivos como la televisión o la radio, sino también, y de forma creciente, a través de las redes de telefonía y de servicios de Internet. Por ello es fundamental el lugar de las operadoras de telecomunicaciones y de las proveedoras de conexión a la televisión por cable… aislar la regulación de la infraestructura de transporte de la de los contenidos puede derivar en la aplicación de diferentes exigencias de provisión de servicios que podrían considerarse bienes públicos (Becerra, 2012).

De modo que es posible afirmar que los cambios en las formas tradicionales de producción y acceso a la cultura ameritan una reflexión sobre la dimensión política del nuevo escenario.

A diferencia de los países europeos y de Estados Unidos, desde comienzos del siglo XXI, con la llegada al poder de gobiernos caracterizados como de "centro- izquierda" o "progresistas" en los países del Cono Sur se emprendieron reformas en la regulación de los medios. A partir del conflicto de intereses de estos gobiernos con los conglomerados mediáticos, las nuevas normativas introdujeron controles más estrictos sobre la propiedad de los medios, su financiamiento y el régimen de licencias (plazos, mecanismos de renovación, entre otras cuestiones) para diferentes actores sociales, no solo operadores comerciales sino también el reconocimiento a los medios de gestión estatal y el sector comunitarios y sin fines de lucro (De Moraes, 2011; Gómez Germano, 2011; Becerra, 2012 y 2015; Bizberge y Goldstein, 2014; Kitzberger, 2014; Badillo, Mastrini y Marenghi, 2015). Todo esto será abordado en detalle en los próximos capítulos referidos al análisis de los casos de estudio.

Sin embargo, a nivel regional esta tendencia está cambiando en los años más recientes, a partir de 2014 y, en especial desde fines de 2015- de la mano de los cambios de gobierno en Argentina y Brasil, aunque no se reduce solo a ese factor-.

Los casos de estudio seleccionados para esta tesis son prueba del giro de tendencia, como se analiza en profundidad en las siguientes páginas, y sirven para ilustrar cómo el foco de las políticas de comunicación está cambiando desde la preocupación por la concentración de la propiedad y la promoción de la diversidad hacia la convergencia digital como otra cara renovada del mismo problema.

Mosco (2006) señala que una de las tendencias actuales de la EPC es la transición en el énfasis de los medios tradicionales hacia los nuevos medios, como fue apuntado más arriba, cómo los nuevos medios profundizan y extienden tendencias existentes en el entorno analógico (concentración de medios, mercantilización, dominio de países ricos sobre la economía global, entre otros). El autor destaca que la atención no debe estar tanto en si son nuevos o viejos

medios como en el modo de producción capitalista y cómo en esta nueva fase, los medios contribuyen a su reproducción:

> Parafraseando el título de uno de los libros de Dan Schiller, los nuevos medios nos pueden llevar a hablar de ´capitalismo digital´, pero aún se trata de capitalismo y no hay duda de qué término es el más importante de los dos (Mosco, 2011: 61).

En esta dirección, Graham Murdock llama la atención sobre los desafíos que traen la digitalización y la convergencia a este modo de producción, donde lo que está en juego es la propia definición de lo público y los mecanismos de acceso:

> El capitalismo siempre ha confiado en los sistemas avanzados de comunicación para rastrear, recopilar y coordinar las actividades dispersas de producción y consumo que pone en marcha… En la primera fase de expansión tecnologías como el telégrafo y después el teléfono y la máquina de fichar se encargaban de estas tareas. Hoy en día dependen de la convergencia de la informática, las telecomunicaciones y la producción cultural, posible gracias a la conversión de toda forma de expresión —texto, datos, voz, sonido grabado, imágenes fijas y en movimiento— al lenguaje único universal de los unos y los ceros. Este proceso de digitalización ha creado redes de alcance y capacidad sin precedentes. Luchas para establecer cuánta de esta capacidad será accesible al público, cómo se organizarán las redes públicas, quién tendrá acceso a ellas, cómo y con qué propósitos, serán cuestiones esenciales de conflicto en las próximas décadas (Murdock, 2006).

El investigador argentino Luis Albornoz (2011) también realiza un planteo coincidente al señalar que la digitalización de las industrias culturales renueva la agenda política tecnológica debido al impacto social, cultural y económico de los contenidos y servicios a los cuales se accede a través de Internet. Así se problematizan temas como la definición del acceso a Internet como derecho fundamental, la neutralidad de la red, la comercialización de datos personales, el comercio electrónico y la piratería, la definición de sistemas de software abiertos o cerrados, entre otros. Al mismo tiempo, Albornoz explica que la nueva agenda político-tecnológica también reedita tensiones propias de las industrias culturales analógicas:

> …el desarrollo de las distintas redes digitales, con Internet a la cabeza, se presenta como un nuevo ´campo de batalla´ donde se reeditan algunas de las controversias propias de las industrias culturales en su andadura analógica: servicio público versus interés comercial, control político versus libertad de información, regulación normativa versus laissez-faire, estandarización y homogeneidad versus diversidad cultural, control mercantil versus privacidad (Albornoz, 2011:223).

El proceso de digitalización de la industria de medios, junto con los procesos de mercantilización e internacionalización del sector han llevado a legitimar la asunción de que la cultura es igual a cualquier otro servicio comercial de la red. Esta tendencia se expresa en el debate internacional en la tensión entre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO- (centrada en las políticas culturales y acceso a

contenidos), la Unión Internacional de Telecomunicaciones – UIT- (infraestructura y conectividad) y la Organización Mundial de Comercio- OMC- (liberalización del comercio). Como plantean Mastrini, de Charras y Fariña (2013), a partir de la Ronda de Uruguay (1986), como antecedente para la creación de la OMC, los servicios y bienes culturales comenzaron a formar parte de la mayor reforma del sistema mundial de comercio desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

> …es a partir de dicho momento que los criterios que guiaban la regulación del sector comunicación/cultura terminan de asumir un sesgo economicista, en detrimento de su histórico enfoque basado en la protección de la libertad de expresión, el acceso a la cultura y el pluralismo informativo (Mastrini, de Charras y Fariña, 2013:75).

Esto es controversial porque las industrias culturales cumplen un doble rol, económico y simbólico (UNESCO, 2005), por ende, su estudio requiere una perspectiva de análisis diferente a la de otros bienes, que considere la libertad de expresión, el derecho a la información y la comunicación y la garantía para la creación de identidades colectivas diversas, que son las bases para la democratización de los medios (Monje, 2013).

De ahí que los estudios sobre política y legislación de medios en el contexto de la convergencia digital resultan un área prioritaria de investigación en la actualidad. A partir de la reelaboración de la agenda de investigación de los estudios sobre EPC en Latinoamérica propuestos por Heriberto Muraro (1987), Becerra y Mastrini (2006) plantean la centralidad de los estudios de política y legislación sobre industrias culturales en el contexto de la convergencia tecnológica y la concentración económica. También el español Zallo señala como prioridad de investigación el estudio de las políticas y normativas culturales en función de objetivos sociales (Zallo, 2011b:40). Plantea que la economía política de la comunicación o economía crítica de la cultura y la comunicación- como él prefiere llamarla- debe responder a un modelo que permita comprender la relación actual del sistema de medios, con la sociedad y el poder:

> La crítica de la economía no puede desentenderse de la sociedad, de sus agentes y de los efectos; al contrario, los incorpora como marco a su matriz...Nuestra economía de la cultura debe subordinar los imperativos económicos a las estrategias de democratización cultural e, igualmente, subordinar la visión económica de la cultura-financiaciones, sectores, políticas regionales.- al lado cultural del desarrollo (Zallo, 2011b: 21).

Su mirada es coincidente con la perspectiva de Graham Murdock, uno de los pioneros del campo de estudios EPC en el ámbito británico, quien rechaza la división entre la economía política crítica y el análisis cultural:

> …ya que todas las formas de comunicación mediada son siempre, simultáneamente, formaciones simbólicas y sistemas económicos, el análisis crítico debe ser un asunto inclusivo y no exclusivo (Murdock, 2006:38).

De todo lo anterior, se desprenden dos cuestiones: por un lado, la importancia del tema abordado en esta tesis, que se propone reflexionar sobre los modelos en la elaboración de políticas de comunicación en Argentina, Brasil y México, a partir de los desafíos que postula la convergencia digital. Por otro lado, se destaca la necesidad de una perspectiva teórica como la EPC, que considere todas las aristas del problema, es decir, los aspectos políticos, jurídicos y económicos y tecnológicos sin perder de vista la cuestión social.

3.2. Recorrido por los orígenes de la EPC

Mastrini (2013) señala que los estudios sobre EPC no han ocupado un lugar hegemónico dentro del campo comunicacional ya que, históricamente, las investigaciones se preocuparon más por la influencia de los mensajes que por las dinámicas económicas. Sin embargo, en la medida que el sector de la comunicación fue incrementando su participación en la economía mundial, especialmente a partir de la década del ´80, se observa el creciente interés por parte de organismos internacionales y estados nacionales por medir el grado de desarrollo e incidencia de la cultura en sus economías (Bustamante, 2009 y 2011; Tremblay, 2011; Schlesinger, 2007 y 2011).

En los orígenes de la EPC, gran parte de los estudios críticos de comunicación tomaron como objeto principal de su estudio el rol de los medios de comunicación en el proceso de reproducción ideológica y social, motivados por la perspectiva estructuralista desarrollada por Louis Althusser para el análisis de los fenómenos sociales. Sin embargo, la EPC se distancia de esta perspectiva para dar cuenta de la influencia del poder económico sobre las industrias de la información y la comunicación. Sus críticas se dirigen hacia el marxismo ortodoxo, que ve a los medios como meros instrumentos ideológicos de la clase dominante. A su vez hay una discusión con los althusserianos y los Estudios Culturales por su planteo de la autonomía relativa de la superestructura que elimina la determinación económica en las esferas ideológica y política. También se distancia de la Escuela de Frankfurt, que no comprende la lógica específica de las industrias culturales dado que, por un lado, no advierte que la industrialización de la cultura no es absoluta ni carente de contradicciones. Por otro lado, no da cuenta de que la producción cultural se distingue de la producción de otras industrias y que, al interior de la industria cultural hay segmentaciones (Garnham 1979; Murdock y Golding 1981; Hersovici, Bolaño, Mastrini; 1999; Zallo, 2011a).

La historia de la EPC puede estudiarse a partir de los principales grupos que colaboraron en su desarrollo: la tradición norteamericana y la europea. Ambas corrientes han tenido una influencia decisiva en la conformación del campo en América Latina (Mastrini, 2013). A continuación, se presenta un breve recorrido por cada una de estas corrientes.

3.2.1 Escuela norteamericana

Hersovici, Bolaño y Mastrini (1999) sintetizan el recorrido de los principales aportes desde los orígenes de la economía política de la comunicación que se ubican en la década del 50, a partir de la necesidad de buscar una respuesta a las teorías funcionalistas, predominantes en los estudios de comunicación de aquel entonces.

Los economistas Paul Baran y Paul Sweezy realizaron un trabajo pionero en el que investigaron cómo, en el capitalismo monopólico, la publicidad tiene un rol estratégico para las empresas oligopólicas para lograr una diferenciación de producto, lo cual impacta en la demanda efectiva global y, por ende, en los niveles de renta y empleo.

Dallas Smythe y Herbert Schiller siguieron su tradición y se erigieron como principales exponentes de la escuela norteamericana de EPC. Ellos discutían con la Mass Communication Research, cuyos principales referentes en ese momento eran Paul Lazersfeld y Wilburg Schramm.

Smythe toma como punto de partida el reconocimiento de que el capitalismo monopólico se basa en la publicidad, y sostiene que "la primera pregunta que los materialistas históricos deberían formular sobre los sistemas de comunicación de masas es a qué función económica del capital sirven intentando comprender su papel en la reproducción de las relaciones capitalistas de producción" (Smythe, 1983:71).

Smythe plantea que la función económica que cumplen los medios para lograr la reproducción del capital es vender audiencia a los anunciantes. Así, define un doble rol de la audiencia: como mercancía, ya que es vendida como producto a los anunciantes, y como trabajo, dado que ve que el tiempo de ocio también es productivo ya que es el momento en el que se aprende a consumir, colaborando en la reproducción de fuerzas de producción.

La tesis de Smythe fue criticada por Graham Murdock2 quien centra sus argumentos en tres aspectos. En primer lugar, que Smythe no considera el rol del Estado en la función de reproducción del capitalismo. En segundo lugar, discrepa en que la razón de ser de los medios sea vender audiencia a los anunciantes, en cambio sostiene que los medios "trabajan con y a través de la ideología, vendiendo el sistema" (Murdock, 2006: 15). El tercer punto que señala refiere a que, desde la perspectiva de Murdock, si bien Smythe reconoce la lucha de clases, no da cuenta cómo esto se expresa en su marco de análisis sobre el sistema de medios.

Otra de las críticas al trabajo de Smythe se centra en el impacto de considerar a la audiencia como mercancía para el análisis entre capital y trabajo en las industrias culturales. Siguiendo los planteos del investigador británico Nicholas Garnham, el brasileño Cesar Bolaño señala que, en términos económicos, los medios no solo crean audiencia sino también programas:

> En la Industria Cultural el trabajo tiene un doble valor. Los trabajos concretos de los artistas, periodistas y técnicos crean dos mercancías de una sola vez: el objeto o servicio cultural (el programa, la información, el libro) y la audiencia (Bolaño, 2006:52).

Para Bolaño, los programas cumplen una función social, se tornan "valor de uso", al proporcionar emociones y diversión al consumidor y la posibilidad de comunicarse con otros. Retomando la pregunta de Smythe sobre a qué función del capital responde la industria cultural, Bolaño dirá que los programas y la publicidad se apropian de la consciencia y los deseos de la audiencia para facilitar la acumulación y reproducción del capital. En sus palabras, la posición del público "no está en el proceso de producción de la mercancía, sino en el de la realización" (Bolaño, 2006: 54).

Veinte años después del debate originado a partir del artículo de Smythe, Murdock da cuenta de cómo la digitalización, e Internet en particular, da mayor sofisticación a los procesos descriptos de reproducción del sistema a partir de distintas herramientas que utilizan las empresas para rastrear y personalizar sus anuncios y ofertas de bienes y servicios. Frente a este escenario, Murdock sostiene que el desafío actual de la Economía Política no pasa por hacer un inventario y crítica de las nuevas armas del capitalismo, sino que

> ..la razón para desenterrar los adoquines es que hay que desarrollar el potencial sepultado debajo… para crear las bases de apoyo institucionales que aseguren una red global de comunicación popular, capaz de hacer llegar los recursos básicos para

[2] Si bien el debate entre Smythe y Murdoch se produce entre 1977 y 1978, la primera traducción al español de las críticas de Murdoch al trabajo de Smythe y la réplica de este último, aparecieron en la revista Cuadernos de Información y Comunicación (CIC), volumen 11, coordinado por Ana Segovia (2006).

> el entendimiento y la acción que implementen estos principios a lo largo de toda la variada experiencia del día a día (Murdock, 2006: 44).

Retomando las investigaciones de los fundadores del campo en norteamérica, Herbert Schiller es uno de los primeros en denunciar el proceso de concentración en la propiedad de los medios al señalar la relación entre el Estado norteamericano, las empresas de comunicación y las corporaciones industriales y bancarias. Su trabajo sirvió de influencia para el desarrollo de la teoría de la dependencia o imperialismo cultural en Latinoamérica. Su libro Comunicación de masas e imperialismo yanqui (Schiller, 1976) planteó un cuestionamiento a las tesis difusionistas y desarrollistas del momento, que tenían especial influencia en América Latina con los programas de comunicación para el desarrollo (Hersovici, Bolaño y Mastrini, 1999).

Mastrini (2013) menciona algunos de los principales aportes teóricos y líneas de investigación de académicos norteamericanos vinculados a la EPC que continuaron el campo abierto por Schiller y Smythe. Janet Wasko centró sus investigaciones en la industria cinematográfica, mientras que Robert McChesney se enfocó en la caracterización de los grupos de comunicación, actualizando el problema de la concentración de la propiedad de los medios y criticando el concepto de globalización.

Más recientemente, McChesney (2013) analiza el modo en que el capitalismo formateó Internet a la medida de las corporaciones. Sostiene que la crisis del capitalismo representa una amenaza para la democracia en la medida que define el tipo de sociedad y humanidad que somos y seremos en el futuro.

> La gente pensó que Internet proveería libertad de acceso global inmediata a todo el conocimiento humano. Sería una zona no comercial, una genuina esfera pública, que conduciría a una mayor conciencia pública, comunidades más fuertes, y mayor participación política. Sería el toque de muerte de la difundida inequidad y tiranía política, así como de los monopolios corporativos…Por el contrario, en lo que parece un giro posible, Internet se ha vuelto comercial, con derechos reservados, patentada, privatizada, se inspeccionan los datos, y monopolizada; la escasez ha sido creada (McChesney, 2013: 2018) [traducción propia].

Su principal argumento es que el desarrollo de Internet y de la economía política están íntimamente conectados y que los esfuerzos por reformar o reemplazar el capitalismo deben necesariamente cuestionar el rol de los gigantes de Internet, cuyas ganancias son el resultado de privilegios de posición monopólica, efectos de red, fuerza de trabajo explotada, políticas de gobierno y subsidios, entre otras cuestiones.

> Si se cuestionan las prerrogativas de los gigantes de Internet… se está desafiando el componente dominante del capitalismo realmente existente (McChesney, 2013: 222) [traducción propia].

A modo de síntesis de los aportes al campo de la EPC de la escuela norteamericana, Mastrini (2013) destaca que su mérito fue la introducción de la pregunta sobre la materialidad de la producción cultural cuando predominaban las corrientes que centraban su análisis en los efectos de los mensajes. Otro de los aportes que menciona es la articulación de intereses entre el Estado y las grandes corporaciones de medios y un abordaje de las características de los procesos de transnacionalización de la comunicación. Sin embargo, el investigador argentino critica que la mayoría de los trabajos de la escuela norteamericana son mayormente descriptivos y no abordaron las dinámicas económicas específicas de las industrias culturales.

En este sentido, los aportes resultan de suma importancia para la presente investigación que buscó dar cuenta cómo el proceso por el cual en los distintos países se fue desarrollando una agenda de política pública para el abordaje de la convergencia digital implicó una disputa de poder entre actores y de sentidos sobre el rol de la comunicación y la articulación de intereses diversos en cada contexto nacional pero también de modo transversal entre ellos: al interior del aparato estatal, entre actores estatales y corporaciones, pero también la incidencia de las directrices delineadas por organismos internacionales en la elaboración de políticas nacionales de cara al proceso de convergencia tecnológica.

3.2.2. Escuela europea

Desde el continente europeo también se desarrolló una corriente teórica sobre la EPC, bajo la influencia de la Escuela de Frankfurt, a partir del concepto de Industria Cultural, acuñado por Adorno y Horkeheimer para referirse a las amenazas que sufría la creación y difusión masiva de obras culturales con la aplicación de técnicas de reproducción industrial. En el transcurso de los años 70 y 80 cambian las connotaciones del término. Se utilizará el plural "industrias culturales"- en lugar del singular "industria cultural"- para designar a una multiplicidad de sectores económicos más que a un proceso único. Asimismo, se deja a un lado el acento negativo para pasar a un análisis más económico, que focaliza en los procesos de producción. A partir de los años 90, surge el concepto de "industrias creativas" promovido por el interés del Reino Unido de reposicionarse en el mundo globalizado. Este concepto incluye a las industrias culturales clásicas e incorpora otras industrias como el software y el diseño. En Estados Unidos cobra popularidad el concepto de "industrias del entretenimiento", que engloba al cine, música, radio-televisión, publicidad, edición y nuevos medios, juguetes y juegos y loterías y casinos,

deportes, orquestas y danza y operas más parques de diversiones. Más recientemente, apalancado en la reconversión digital ha surgido la denominación "industria del contenido" o "industria del contenido digital" que pretende marcar un corte absoluto entre la cultura analógica y digital, preocupados de sus derivaciones económicas (modelos de negocio, rentabilidad). En ellos, el parentesco con la cultura queda difuminado o eliminado y lo que manda es la tecnología, la "convergencia" que justifica la ambigüedad y la mezcla de compañías muy diferentes que vienen de campos disímiles. Al poner el acento único en la característica tecnológica del soporte-lo digital- y efectuar el corte total con el mundo analógico, algunos analistas legitiman la fusión entre las redes y los programas informáticos con los contenidos, y en el seno de estos últimos, fusionan la cultura con cualquier otro servicio comercial originado en la red, sea comunicativo (telebanca, turístico, pornográfico) o relacional (chats, foros, buscadores, recomendadores). Para un estudio detallado de la historia y mutaciones del concepto de industria cultural, ver Getino, 2005; Tremblay, 2011; Bustamante, 2009 y 2011; Schlesinger, 2007 y 2011, entre otros.

Dentro de la tradición europea de los estudios de EPC, se reconocen los aportes de la escuela británica, cuyos principales referentes son Murdock y Golding (1981), quienes proponen una lectura no determinista de la frase de Marx en La Ideología Alemana: "La clase que dispone de los medios de producción material controla al mismo tiempo los medios de producción mental". Desde su perspectiva, la noción de "determinación" debe ser leída en el sentido gramsciano y entendida de modo amplio de fijación de límites, ejercicio de presiones y clausuras de opciones. Así, plantean que la producción cultural e intelectual no puede ser eternamente contradictoria con la lógica del capitalismo (no en el sentido de reproducción ideológica sino en cuanto a su sostenimiento económico). Toman el ejemplo de la prensa inglesa y dan cuenta que subsiste gracias a conglomerados lucrativos capaces de absorber sus pérdidas. En segundo lugar, dan cuenta de que los medios legitiman la estratificación social al transmitir los valores y creencias de las empresas que los sostienen.

También desde la escuela británica, Nicholas Garnham (1979), introduce la noción de "formas económicas" para dar cuenta de que en el capitalismo varía la forma de buscar excedentes. La forma de la producción cultural en un momento determinado será producto de la interrelación entre formas económicas, ideología y política. Así, a diferencia de Smythe, Garnham plantea que la función económica directa de los medios es crear plusvalía a través de la producción de la mercancía programas, con una función económica indirecta, que es crear plusvalía en otras áreas a través de la publicidad.

Mastrini (2013) da cuenta de la revisión más recientemente que realiza Garnham de los estudios de EPC en la que propone actualizar la agenda de investigación a partir del análisis los tres cambios centrales que, desde su perspectiva, involucran a las industrias culturales. En primer lugar, señala el creciente reconocimiento del modo moderno de producción cultural como un sistema tecnológico de reproducción y distribución basado en economías de escala y gama, que lleva a focalizar en el desarrollo tecnológico y, en particular, en la economía y la regulación de las redes. En segundo lugar, alude al reconocimiento de la especificidad de la inmaterialidad, que deriva en la necesidad del estudio del trabajo cultural como parte del análisis de los trabajadores de la información o del conocimiento, en el marco aún más amplio del problema de la productividad en el sector de servicios. El tercer cambio que acontece en las industrias culturales, que Garnham ve como un ámbito de investigación es el reconocimiento de que las particularidades e inestabilidades en el mercado de los bienes y servicios simbólicos conducen a la más amplia economía política de la información. El efecto de estos tres desarrollos es el decisivo cambio del estudio de la cultura entendida como una demanda final hacia el estudio de los bienes, servicios y redes de comunicación como productores primarios de bienes y servicios, cuyo desarrollo está conducido no por demandas culturales, sino por dinámicas de la producción en general (Garnham, 2011: 52 en Mastrini, 2013).

Al igual que los británicos, la escuela francesa también abordó la temática de la conformación y estructura de las industrias culturales. En su trabajo *Capitalisme et Industries Culturelles*, el Groupe de Recherches sur les Enjeux de la Communication (GRESEC), de la Universidad de Grenoble, señala que el campo de la cultura y de la comunicación opera siguiendo las principales reglas del sistema industrial capitalista. Tanto Patrice Flichy como Bernard Miège abordan por primera vez el estudio de la especificidad económica de la mercancía cultural y plantean que entre sus principales problemas se encuentran la reproductibilidad y la incertidumbre en su valorización. Patrice Flichy estableció la distinción entre los sectores de edición (libros, discos, video, CD, etc) y la cultura de flujo (radio y TV) (Albornoz, 2005; Hersovici, Mastrini, Bolaño, 1999; Mastrini, 2013).

La escuela francesa tendrá una importante incidencia en España, donde Enrique Bustamante ha coordinado investigaciones sobre los sectores culturales en el país y a nivel mundial que se plasmaron en publicaciones como *Las industrias culturales en España. Grupos multimedia y transnacionales* (1988, con Cartón y Zallo), *Comunicación y Cultura en la era digital. Industrias, mercados y diversidad en España* (2002); *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital* (2003) y más recientemente, *Las*

industrias culturales audiovisuales e internet. Experiencias, escenarios de futuro y potencialidades desde la periferia (2011). Por su parte, Ramón Zallo realizó un trabajo pionero, *Economía de la comunicación y la cultura* (1988), donde analiza las distintas ramas industriales de la comunicación y cultura desde un enfoque macroeconómico. Más recientemente, en *Estructuras de la comunicación y de la cultura. Políticas para la era digital* (2011a), Zallo revisa la agenda de investigación de la EPC en el contexto de la era digital para ampliarla al ámbito cultural, más allá de las industrias culturales y los medios al referirse a la necesidad de una economía crítica de la cultura y la comunicación que incluya también patrimonio, diseño, publicidad y producciones para la red, entre otras.

> A los subsistemas y a la cultura y las comunicaciones sociales de la red, habría que añadirle dos nuevos campos: a) por un lado, los ámbitos culturales de la producción general (diseño, moda, la parte cultural del turismo cultural, la creación publicitaria, el lado cultural de otros ámbitos…) ámbitos que están muy subordinados a las funciones económicas en las que se insertan en la economía de mercado…b) por otro lado, los ámbitos suministradores desde atrás en la cadena de valor de la industria cultural (aparataje, electrónica de materiales como bienes intermedios o de producción…) o hacia adelante como es el caso de los equipamientos necesarios para los consumos domésticos (electrónica de consumo y conexiones) o desde los laterales como es el caso de los facilitadores (telecomunicaciones) o actividades auxiliares… (Zallo, 2011a:160-161).

Otros trabajos de investigadores españoles que merecen atención son los de Marcial Murciano sobre la estructura y dinámica de la comunicación internacional; Juan Carlos de Miguel sobre los grupos multimedia (Quirós, 2006), y Francisco Sierra Caballero que ha dirigido diversas compilaciones sobre los estudios de economía política (2005 y 2012, ambos en conjunto con Bolaño y Mastrini), comunicación y globalización (2002), comunicación y educación (2006), comunicación y cultura (2008, en co- autoría con Moreno), entre otros.

Para resumir los aportes de estudios europeos de EPC, Mastrini (2013) señala que, a diferencia de los investigadores norteamericanos, los europeos se interesaron por cuestiones filosóficas y epistemológicas, así como también en el desarrollo de una interpretación teórica de la producción materialista de la cultura con una posición de equilibrio entre el rechazo al determinismo economicista por un lado y la relativización de la influencia de la base sobre la estructura.

Esta perspectiva que aborda las dinámicas específicas de las industrias culturales, evitando el reduccionismo económico y su lógica de reproducción, ha sido de utilidad para el abordaje de esta tesis. La presente investigación indagó en tres países latinoamericanos la dinámica de la industria audiovisual y cómo va siendo permeada por la lógica de la industria TIC desde una

perspectiva que contempló no solo la dimensión económica sino además la política en sentido amplio y, en especial, en el desarrollo de la política regulatoria sectorial, así como también los cambios que trajo la convergencia digital para la dimensión social y cultural.

3.2.3. Escuela latinoamericana

En la región, los principales aportes a la EPC provinieron por parte de autores vinculados a las Teorías de la Dependencia Cultural y a los debates sobre un Nuevo Orden Informativo y las Políticas Nacionales de Comunicación, como respuesta a la teoría desarrollista (con la influencia teórica de CEPAL), que sostenía que los medios, junto con la urbanización, la educación y otras fuerzas sociales, estimularían mutuamente la modernización económica, social y cultural en el Tercer Mundo (Mosco, 2006; Mastrini, 2013).

Esta idea de comunicación para el desarrollo supuso una visión instrumental de la comunicación que fue cuestionada en los años ’70 por el Movimiento de Países No Alineados (MPNA) que, junto a los reclamos por un Nuevo Orden Económico como respuesta a la crisis del capitalismo, abogaron por un Nuevo Orden Informativo Internacional (NOEII), que más tarde desembocó en el Informe Mc Bride y la propuesta del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) en el seno de la UNESCO. En forma paralela, en América Latina se enfatizó en el rol de los Estados en la definición de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC).

En el marco de estos debates, Albornoz (2005) señala que entre los investigadores que realizaron aportes al conocimiento de la estructura de los medios durante la década del 70, se puede mencionar a Luis Ramiro Beltrán y Fernando Reyes Matta. Como referente de una de las escuelas de comunicación latinoamericana, Antonio Pasquali inauguró la sociopolítica de las comunicaciones en 1964 cuando publicó Comunicación y Cultura de Masas, donde puso el acento en la estructura del emisor para dar cuenta de la influencia del poder económico sobre los mensajes. También formaron parte de esta ola de investigadores Armand Mattelart quien, junto a Dorfman escribió *Para Leer al pato Donald,* y con Héctor Schmucler dirigió la revista “Comunicación y Cultura” que, en varios números, publicó artículos sobre la estructura de los medios. Entre ellos, en 1974, Margarita Graziano presentó una investigación sobre los dueños de la televisión a partir del estudio de la conformación de los directorios de los canales y mostró

una fuerte concentración de la propiedad y una centralización de la producción en Buenos Aires. Heriberto Muraro (1974) publicó una serie de artículos periodísticos en la revista política "Crisis", que bajo el título de "La Manija" analizaba con detenimiento las estructuras empresariales en el conjunto de las industrias culturales.

A partir de las lecturas de Muraro y del investigador Diego Portales, Mastrini (2013) señala que el mérito de la teoría de la dependencia reside en haber expuesto la relación entre propiedad y flujo informativo para dar cuenta de la asimetría entre países centrales y periféricos. Sin embargo, la crítica se centra en que los investigadores recayeron en el modelo de la teoría de la manipulación al limitar su análisis de la estructura económica en la medida que les permitiera justificar su interpretación de la ideología de los mensajes.

Durante la década del 80, el foco de las investigaciones en comunicación se desplazó del interés por la estructura del emisor hacia las mediaciones (Martín Barbero, 1987; para un análisis en profundidad de estos desplazamientos, ver Grimson y Varela, 1999). En la década del 90, se asistió a una profunda reestructuración del sector de las comunicaciones. Por un lado, se modificó la base tecnológica del servicio como resultado de la digitalización en la producción y, por el otro, mutó la estructura de propiedad ya que, como resultado del proceso de privatizaciones, se produjo la consolidación de grupos multimedia (de Charras, 2006).

A partir de la revisión y actualización de la agenda de investigación sobre EPC propuesta por Muraro en la década del 80, Becerra y Mastrini (2006), sintetizan cinco ámbitos de interés que contribuyen a profundizar el conocimiento de los sistemas de medios en la región: el peso económico de las industrias culturales en los indicadores económicos; la transformación de los procesos y circuitos productivos, y las rutinas laborales a partir de la convergencia digital; la articulación entre estudios de la cultura (dinámicas culturales) y economía política; las industrias culturales en tanto que complejos económicos y tecnológicos integrados, más allá de los análisis de las relaciones de propiedad; la centralidad del análisis sobre política y legislación sobre industrias culturales, enfatizando en el desafío del pluralismo y la diversidad en el contexto de la convergencia tecnológica y la concentración económica. Sobre ésta última línea de investigación es que pone el foco esta tesis, al indagar sobre la incidencia del proceso de convergencia digital en la elaboración de políticas de comunicación en Argentina, Brasil y México.

En Latinoamérica existe una larga tradición de estudios sobre la concentración de la propiedad, como ya se comentó, inaugurados en los 70, así como de análisis de políticas públicas sobre

industrias cutlurales. Albornoz (2005) señala que, a pesar del aluvión neoliberal, durante la década del 90 hubo trabajos críticos que dieron cuenta del proceso de concentración y transnacionalización en los medios de comunicación en la región (Rama, 1992; Sánchez Ruiz, Crovi Druetta, 1996; Recondo, 1997; García Canclini y Moneta, 1999; Mastrini y Bolaño, 1999; Bolaño, 2000; Getino, 1995 y 2001- todos en Albornoz, 2005). Más recientemente, hay que mencionar un libro publicado por la Secretaría de Cultura de la Nación (2003) así como también los estudios comparados sobre concentración de la propiedad en América Latina realizados por Mastrini y Becerra (2006, 2009 y 2017a).

En relación a los estudios de políticas sobre distintas industrias culturales en la región, tomando como referencia los tres países estudiados en esta tesis, los investigadores que han trabajado sobre esta línea son los brasileños Dos Santos y Ramos (2007); Anita Simis (2015) vinculada a la industria del cine; Valerio Brittos (2001) en materia de televisión, quien además realizó trabajos junto con Bolaño (2005 y 2007); Marcos Dantas (2013) que aborda los desafíos para las políticas de comunicación en el contexto de la convergencia en Brasil; entre otros. En México se pueden mencionar los estudios de Gómez (2014, 2016, 2017), Sánchez Ruiz (2009); Crovi (2006); Trejo Delarbre, entre otros. En Argentina, un trabajo coordinado por Luis Albornoz ha contribuido a reconstruir la historia de las políticas de comunicación en el país, con especial énfasis en la década del ’90 (Albornoz, 2000). Por su parte, Mastrini (2005 y 2009) también ha coordinado un volumen que recorre las políticas de comunicación en Argentina desde el surgimiento de la radio hasta la actualidad. También se destaca el trabajo de Monje (2013) sobre las políticas para el audiovisual en países del MERCOSUR.

Desde comienzos del siglo XXI, con la llegada al poder de gobiernos caracterizados como de “centro- izquierda” o “progresistas” en los países del Cono Sur se emprendieron reformas en la regulación de los medios. Diversos investigadores se dedicaron al análisis sobre los cambios en las políticas de comunicación a partir del conflicto de intereses de estos gobiernos con los conglomerados mediáticos y la sanción de nuevas normativas que introdujeron controles más estrictos sobre la propiedad de los medios, su financiamiento y el régimen de licencias (plazos, mecanismos de renovación, entre otras cuestiones) y el reconocimiento a nuevos actores como el sector comunitario y sin fines de lucro. En esta línea cabe mencionar la investigación de Dennis de Moraes (2011), el trabajo de compilación de Koschützke y Gerber (2011) que contiene artículos sobre Argentina, Brasil y Chile; Waisbord (2013); Segura y Waisbord (2016); los artículos de Becerra (2011); el número de la revista Nueva Sociedad (enero- febrero 2014); la investigación de Phillip Kitzberger sobre la relación entre medios y populismos en América

Latina (2014, 2015), en particular, en Argentina y Brasil (2016) y el dossier temático n° 14 del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe- IEALC- (Bizberge y Goldstein, coord., 2014) que compila análisis regionales y por país (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay), entre otros.

Para sintetizar los aportes de la "escuela latinoamericana", se puede señalar que esta corriente de estudios se caracterizó por denunciar el orden informativo establecido- la relación entre propiedad y flujo informativo- a dos bandas: frente a la UNESCO, para dar cuenta de la asimetría entre países centrales y periféricos, pero también dentro de los contextos nacionales. El mérito de los primeros trabajos residió en poner el foco en la intencionalidad ideológica y el rol del Estado.

Uno de sus aportes fundamentales de los investigadores latinoamericanos en la década del 70 pero también desde la segunda mitad de los 90 fue el acento de los trabajos que se encargaron de desmontar la estructura de propiedad concentrada y centralizada (análisis microeconómicos), dar cuenta de la vinculación entre grupos locales, regionales y globales, y entablar correlación con procesos macroeconómicos.

A su vez, otras líneas de investigación inauguradas entre mediados de los 90 y comienzos del S. XXI focalizan en el funcionamiento de la estructura de las industrias culturales, la transformación de los procesos y circuitos productivos, y las rutinas laborales frente a las tecnologías convergentes, regulación y políticas de comunicación y el impacto de la convergencia digital en la estructura de las industrias culturales, así como en la definición de políticas públicas sectoriales.

3.2.4. Aportes de la EPC para esta tesis

Esta tesis se propuso estudiar las políticas públicas de comunicación frente al proceso de convergencia tecnológica entre los sectores audiovisual, de telecomunicaciones e Internet desde inicios del S.XXI hasta 2017 en Argentina, Brasil y México. Especialmente, el interés se centró en la forma en que las compañías de telecomunicaciones promovieron tempranamente discusiones en el plano regulatorio para ingresar al sector audiovisual y erigirse poco a poco como actores centrales en la industria integrada de medios y telecomunicaciones, con incidencia decisiva en la definición de políticas, donde se evidencia la progresiva instalación de sus lógicas de funcionamiento como directrices para la conformación del sistema.

En este sentido, la EPC es el marco adecuado para el abordaje de esta tesis en la medida que a través de los distintos aportes reseñados brinda elementos para analizar la intervención estatal en la formación del sistema comunicacional y los efectos de su estructura concentrada por un lado, pero también, cómo las propias transformaciones tecnológicas del sector desafían a los modelos regulatorios tradicionales e impactan en el diseño de políticas públicas.

Los aportes de la tradición de estudios norteamericana sobre la articulación de intereses entre actores del mercado y el Estado y la incidencia de los procesos de transnacionalización de la comunicación fueron centrales para esta tesis, en la medida que permitieron comprender la dinámica de interacción entre el estado y las corporaciones en la definición de políticas- como espacio de conflicto y negociación- en cada contexto nacional, así como la incidencia creciente organismos internacionales de sesgo económico y técnico en la elaboración de políticas nacionales "convergentes".

Por su parte, la perspectiva europea, abocada a la comprensión de las dinámicas específicas de las industrias culturales fue clave para dar cuenta del funcionamiento histórico de las industrias audiovisual y de telecomunicaciones, así como abordar los cambios suscitados desde una mirada que no solo se centrara en lo tecnológico, sino que atendiera a la multiplicidad de dimensiones que intervienen en los fenómenos comunicacionales: económica, política, legal, social, cultural.

A su vez, la caracterización de políticas de comunicación de investigadores latinoamericanos fue de suma importancia para dar una perspectiva histórica sobre las transformaciones en torno al tema de las discusiones en la región y en cada uno de los contextos nacionales estudiados. Fundamentalmente para comprender cómo a partir de un modelo histórico caracterizado como hipercomercial y de escasa regulación estatal es cuestionado en distintos países de la región y llevó a importantes reformas normativas que, de distinto modo y énfasis, introdujeron la cuestión de la "convergencia".

Por último, el énfasis de la tradición de estudios latinoamericanos en el análisis de la concentración de la propiedad, entablando vínculos entre procesos micro y macro- económicos, sirvió para poder indagar cómo el proceso de convergencia tecnológica impactó en la configuración del mercado. Es decir, cómo la "convergencia" utilizada como discurso legitimador para el desarrollo de políticas, profundizó los efectos nocivos para la diversidad y pluralidad en la conformación del sistema de medios, cuyo punto de partida era ya el de una estructura concentrada.

Luego de haber realizado un recorrido sobre los principales aportes de la EPC y su importancia para el abordaje de esta tesis, en el próximo capítulo se plantea una discusión sobre la definición de políticas públicas de modo amplio y, en particular, de las políticas de comunicación.

Capítulo 2: Políticas públicas y el subsistema de políticas de comunicación

4. Introducción

Como se argumentó en el capítulo anterior, una de las áreas de interés de los estudios de economía política de la comunicación es la preocupación por las políticas y regulación de comunicación en el escenario de la convergencia digital.

En este apartado se procura realizar un recorrido por la definición de políticas públicas de comunicación, retomando los aportes de la ciencia política, la administración pública y de los estudios de comunicación, en particular, de la EPC, que resultan centrales para esta área de interés.

Referirse a las políticas públicas de comunicación implica preguntarse por el rol del Estado y sus dinámicas de funcionamiento. Si bien el objetivo de esta tesis no es abocarse al estudio de las teorías y concepciones del Estado y las políticas públicas en general (para un análisis en profundidad, ver Acuña comp., 2011; Sabatier ed., 2010), es importante retomar algunas definiciones que luego permitirán profundizar el análisis de la especificidad de las políticas de comunicación.

5. Definiciones para el abordaje de las políticas públicas

5. 1 El Estado

Siguiendo la clásica definición de Weber (2003:38) sobre el Estado, Oszlak (2012: 17) y Mann (2011:57) señalan que su existencia se verifica a partir de un conjunto de atributos que lo definen por sus funciones (lo que el Estado hace) y por sus instituciones (lo que el Estado parece). De la lectura de los autores se desprende que los atributos de la "estatidad" son:

1. Un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones y personal con cierto grado de profesionalización.

2. Presencia institucional permanente a través de la capacidad de externalizar su poder y centralizar el control que le permite obtener reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales.

3. Mantener el monopolio de los medios de coerción.

4. Un área territorialmente demarcada.

5. La creación de símbolos para generar una identidad colectiva y, en consecuencia, permitir el control ideológico como mecanismo de dominación.

A partir de esta caracterización, distintos autores (Oszlak, 2012; O´Donnell, 1984, 1996; Brachet- Marquez, 1996; Mann, 2011) definen al Estado como una relación social de dominación.

Oszlak (2012:16) dirá que el Estado remite a "una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política". En las sociedades capitalistas, la dominación se produce a través de lo que Mann denomina como "poder infraestructural", entendido como la capacidad del Estado para penetrar la sociedad civil, y ejecutar las decisiones políticas en todo el país, a diferencia del poder despótico, que remite al poder de la elite estatal de emprender acciones sin negociar con la sociedad civil (Mann, 2011:59).

En un sentido similar, O´Donnell (1984) señala que la dominación o poder es la capacidad de imponer la voluntad sobre otros. Indica que "el Estado es el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada". Señala que la dominación, que está respaldada por la supremacía en el control de los medios de coerción física, es relacional: es una modalidad de vinculación desigual entre sujetos sociales. Dicha asimetría surge del control diferencial de los medios de coerción física, de los recursos económicos, recursos de información y el control ideológico, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte (O´Donnell, 1984: 200-201).

Viviane Brachet- Marquez (1996), entiende que el "pacto" de dominación por el cual se acepta la vinculación desigual es una construcción teórica, que trasciende la racionalidad individual o de grupo, que permite dar cuenta de cómo en un momento dado se regulan los antagonismos originados por la desigualdad de clases. Explica que "la noción de dominación pactada, por lo tanto, denota simultáneamente el control del Estado sobre las clases dominadas y los medios institucionales o extra-institucionales que éstas tienen a su disposición para modificar los términos de su subordinación" (Brachet- Marquez, 1996:54). En esta definición hay que resaltar la idea que la subordinación no es fija ni estática sino un proceso en el que el "actuar humano" tiene la posibilidad de estructurar y cambiar las reglas de dominación.

Las reglas de dominación suponen un vínculo de confrontación y negociación entre sociedad y Estado:

> El pacto de dominación, por lo tanto, es el proceso mismo que relaciona al Estado con la sociedad y a distintos sectores de ésta con los demás por medio de confrontaciones, negociaciones, empates y transacciones históricas que están restringidos, aunque no determinados, por el orden estructural resultante de episodios anteriores de estas confrontaciones (Viviane Brachet- Marquez 1996: 59).

Con esta misma idea del Estado como espacio de conflicto y negociación, O´Donnell (1984) explica que el mismo no responde a los capitalistas ni a los trabajadores, sino que el Estado ES la relación social inherentemente contradictoria.

> El Estado es el garante de la existencia y reproducción de la burguesía y del trabajador asalariado como clases, ya que ello está implicado necesariamente por la vigencia y reproducción de aquellas relaciones sociales. El Estado es el garante del trabajador asalariado en tanto clase, no solo de la burguesía. Esto entraña- lógica y prácticamente- que en ciertas instancias el Estado sea protector de la primera frente a la segunda. Pero no como árbitro neutral, sino para reponerla como clase subordinada que debe vender fuerza de trabajo y, por lo tanto, reproducir la relación social que el Estado garante (O´Donnell, 1984: 207).

Es decir, el autor reafirma el rol del Estado como articulador de las relaciones capitalistas y por tanto desiguales, que consagra la dominación de la burguesía:

> El Estado es parte intrínseca y originaria, de las relaciones sociales fundamentales de una sociedad capitalista, no sólo como garantía coactiva sino también como organizador de las mismas…Esa apariencia de externalidad sustenta la posibilidad del Estado de constituirse en organizador de la sociedad capitalista o, lo que es equivalente, en organizador de la dominación de la burguesía (O´Donnell, 1996:18-19).

El Estado se encuentra objetivado en instituciones, que es el modo en el cual se percibe su poder abstracto en la vida cotidiana. En este sentido, dirá O´Donnell que "es así como el Estado, cosificado en sus instituciones, es la máscara de la sociedad, apariencia de fuerza externa movida por una racionalidad superior que se muestra (y se cree) encarnación de un orden justo al que sirve como árbitro neutral" (O´Donnell, 1984: 225).

La interacción entre sociedad y Estado se da a través de sus instituciones. Como plantea Oszlak, la medida en que el Estado permea más o menos a la sociedad dependerá de su voluntad de involucrarse en distintas áreas de problemas y, en consecuencia, movilizar sus recursos para intentar resolverlos:

> El ámbito de competencia y acción del Estado puede observarse entonces como una arena de negociación y conflicto, donde se dirimen cuestiones que integran la agenda de problemas socialmente vigentes. De esta forma, el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales resultarían de intentos por resolver la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el contradictorio desarrollo de la sociedad…La expansión del aparato estatal deriva entonces del creciente involucramiento de sus instituciones en áreas problemáticas (o

> "cuestiones") de la sociedad, frente a las que adoptan posiciones respaldadas por recursos de dominación (Oszlak, 2012: 20 y 21).

En el mismo sentido, Aguilar Villanueva (1993) también refiere a la naturaleza dinámica de la relación sociedad- Estado:

> Las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El Estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver. Por ello mismo, el ámbito del interés y responsabilidad de los privados y el ámbito del interés y responsabilidad del estado están en exploración y ajuste permanente, extendiéndose o angostándose (Aguilar Villanueva, 1993: 23).

Weaver y Rockman (2015) enfatizan el juego que se da al interior de las instituciones políticas para los procesos de toma e implementación de decisiones y sus efectos:

> Las instituciones políticas dan forma a los procesos a través de los cuales se toman y se implementan las decisiones, y a su vez, esto influye en las capacidades de gobierno. Las características como la medida en que la toma de decisiones está centralizada, el grado en que las decisiones están sujetas a múltiples vetos y la medida en que las elites son estables y comparten valores y objetivos comunes pueden afectar las capacidades específicas…Luego, una primera tarea analítica consiste en especificar los vínculos causales entre las instituciones políticas y los procesos para la toma de decisiones y posteriormente, mostrar cómo esos procesos, a su vez, ejercen influencia en las capacidades de gobierno[3] (Weaver y Rockman, 2015: 363-364)

Este pasaje es relevante para el objetivo de esta tesis en la medida que permite identificar variables centrales para explicar el proceso de decisión por el cual se formulan e implementan las políticas públicas de comunicación, el rol de las distintas instituciones estatales intervinientes y cómo la mutua determinación de ambos procesos en los distintos momentos del período estudiado (2000-2017) incidió en las capacidades de los gobiernos para su ejecución.

[3] Oszlak (2004) señala que a partir de la década del 90 se advierte un cambio en el papel del Estado en América Latina por el cual tras la privatización de las empresas públicas el Estado pasó de un rol de prestador a regulador, para lo cual crea una nueva institucionalidad regulatoria que se caracterizó típicamente por la creación de entes reguladores, superintendencias, institutos o comisiones con un grado alto de autonomía y autarquía financiera. El autor señala que estas nuevas instituciones presentaron déficits de capacidad institucional (DCI) para cumplir con sus funciones. La capacidad institucional alude al rol del Estado a través de sus instituciones para cumplir eficazmente su papel regulador. En palabras del autor "Definiré como capacidad de regulación estatal a los recursos materiales y humanos que disponen y están en condiciones de asignar legítimamente aquellos entes estatales responsables de regular la prestación de servicios públicos por agentes privados u organismos del Estado" (Oszlak, 2004:151). En consecuencia, el ACI refiere a los factores que impiden el normal ejercicio de dichas funciones, generando una brecha entre lo que el ente regulador se propone realizar y lo que consigue efectivamente. Este déficit puede deberse a factores intraorganizacionales (el propio desempeño del ente, estructuras de gestión, comportamientos administrativos) o factores de contexto, vinculadas a cuestiones políticas y sociales (por ej el marco normativo). Para un análisis en profundidad sobre las capacidades estatales ver Chudnovsky (comp.), 2015.

Complementando el argumento de Weaver y Rockman sobre el vínculo de las instituciones y los procesos de toma de decisión, desde una mirada centrada en el individuo más que en las estructuras, Stein y Tommasi (2006) plantean que la eficacia de las políticas públicas radica en el modo o en los procesos en los que se discuten, aprueban y aplican. Con el foco sobre los actores estatales, los autores señalan que la naturaleza del sistema de partidos, así como la modalidad en la que interactúan el Ejecutivo y el Legislativo y los incentivos y limitaciones que establecen los presidentes determinará el diseño de la política pública (Stein y Tommasi, 2006:400).

> Es más factible tener procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas [en detrimento de políticas a corto plazo que favorecen intereses particulares] cuando hay partidos políticos institucionalizados y programáticos, cuerpos legislativos con gran capacidad de diseño de políticas, un poder judicial independiente y burocracias sólidas (Stein y Tommasi, 2006: 413).

Si bien se analizarán distintas medidas en materia de políticas de comunicación en profundidad para los casos de Argentina, Brasil y México más adelante (focalizando en aspectos vinculados a la convergencia digital), para ilustrar en nuestro campo las dinámicas de vinculación de actores estatales planteada por Stein y Tommasi, se puede mencionar de modo muy general el proceso desde la sanción hasta la posterior implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley SCA) en Argentina: lanzamiento de la propuesta por parte de la Presidenta, la búsqueda de apoyos en el Congreso para su sanción, las propias deficiencias del Ejecutivo para efectivizar su implementación y el rol del Poder Judicial en el largo proceso posterior a la sanción, en muchos casos obstruyendo la aplicación de la Ley, hasta la intervención de la Corte Suprema de Justicia que, finalmente la declaró constitucional en su totalidad (para un estudio en profundidad, ver Marino, 2014 de Charras y Baladrón, 2014, de Charras y Baladrón, 2013, Loreti y Lozano, 2014).

Hasta aquí hemos caracterizado al Estado como espacio de conflicto y negociación, garante de la relación social de dominación. También hemos visto que las instituciones estatales son la objetivación del Estado, el modo en que la sociedad se vincula con el Estado e introdujimos el problema de los procesos de toma de decisiones y sus complejidades, cómo estos procesos son formateados por las instituciones y el rol de los actores estatales. En las siguientes secciones se ahondará más sobre estos aspectos, pero antes cabe hacer una breve caracterización de los modelos de acción del Estado que propone Evans (1996). Esto resulta útil para los fines de este trabajo en la medida que los sistemas de comunicación no se forjan en abstracto, sino que se desprenden de los modelos de Estado, no se puede pensar sistemas de comunicación

democráticos en sociedades que no lo son. Como plantea Roncagliolo (1983) en relación al binomio comunicación-democracia, "los antagonismos sociales se expresan con fuerza particular en la arena de la cultura y las comunicaciones". El autor sostiene que el capitalismo da la ilusión de posibilidades de consumo y participación informativa igualitaria que esconden la desigualdad en las relaciones de producción.

> Los sistemas de comunicación se definen con relación a la democracia, no tanto por el número de receptores o la pluralidad teórica de los mensajes permisibles, sino por la función concreta y material que cumplen en términos de la reproducción de las relaciones de producción (Roncagliolo, 1983: 16).

En el mismo sentido, Hallin y Mancini (2007) argumentan que es no posible comprender los medios "sin tener un conocimiento de la naturaleza del Estado, del sistema de partidos políticos, de las relaciones existentes entre intereses económicos y políticos, y del desarrollo de la sociedad civil" (Hallin y Mancini, 2007: 7).

Distintos autores (Evans, 1996, Anderson, 1999, Acuña y Smith, 2011, Scokpol, 2011, Acemoglu y Robinson, 2012) explican que en la relación Estado y desarrollo, a partir de fines de los años 80, el Estado adquiere un rol clave como agente para el cambio estructural. A partir de ejemplos, Evans (1996) caracteriza tres tipos de Estado en función de su comportamiento: Estado predatorio, aquel en el que la clase política se apropia de la renta pública; el Estado desarrollista o empresario y lo que denomina como "casos intermedios".

El Estado predatorio se caracteriza por:

Modelo patrimonialista: control del aparato del Estado en manos de familiares o amigos; relaciones de mercado dominan el comportamiento administrativo, por ejemplo, las coimas; personalismo; la ausencia de un aparato burocrático coherente impide el desarrollo, socava la inversión privada por falta de previsibilidad en las medidas oficiales; el Estado carece de autonomía porque no hay metas coherentes pero, al mismo tiempo, es autónomo dado que sus objetivos no derivan de los intereses sociales.

Por su parte, el Estado desarrollista o empresario se caracteriza por: comportamiento previsible y coherente de la burocracia; el Estado tiene un rol activo del mercado, asume el riesgo y tiene voluntad de reinvertir el excedente en actividades productivas; realiza un reclutamiento meritocrático de sus funcionarios públicos; capacidad administrativa; intervención en necesidades estratégicas; importancia de redes informales: redes internas (universidades para la formación sobre las competencias formales que se necesitan para trabajar en el Estado) y

redes externas (vínculo con el sector privado); autonomía enraizada del Estado, que refiere a la autonomía del Estado pero inserta en lazos sociales concretos que vinculan Estado y Sociedad.

Por último, el autor alude a los "casos intermedios", mediante los ejemplos de Brasil e India, a los que caracteriza del siguiente modo: escasez de burocracia; capacidad estatal escasa: hay más tareas que capacidad para absorberlas. Es importante la selectividad para la acción estatal; autonomía enraizada parcial, limitada a determinados reductos de eficiencia; existencia de reductos de eficiencia: pequeños grupos de industriales se conectan con grupos igualmente pequeños de burócratas, por lo común a través de algún funcionario que actúa como pivote.

De modo general, en mayor o menor medida, esta caracterización del accionar estatal referido a los "casos intermedios" puede ser extensiva a los países latinoamericanos, entre ellos, Argentina, Brasil y México, que son analizados en esta tesis.

Como se mencionó, los modelos de comunicación se enmarcan en los modelos de Estado, por eso, entender su funcionamiento es clave para comprender el sistema mediático de una región o un país. Si bien se profundizará más adelante, por ahora vale mencionar que los pocos análisis que han realizado estudios comparados sobre sistemas de medios de comunicación reconocen en Latinoamérica un modelo híbrido, semejante al norteamericano, caracterizado como hipercomercial, con escasa regulación estatal, casi sin presencia de medios auténticamente públicos, con "caciquismo político" dentro y fuera del sistema de medios y con grupos multimedia con ramificaciones en otras actividades comunicacionales, en la industria y el comercio. La carencia de regulación fuerte fue compensada por el control de los medios, con una estructura de propiedad concentrada, que actuaron como cuello de botella (Mastrini y Becerra, 2006, Fox y Waisbord, 2002; Mancini y Hallin, 2007; Becerra, 2011).

El retorno de gobiernos democráticos durante los 80 en Latinoamérica impulsó el crecimiento de la libertad de emisión al mismo tiempo que los medios asistían al cambio tecnológico, que modificó la estructura productiva del sector al reducir los costos de producción y distribución (Becerra, 2012; de Charras, 2006; Bustamante, 2003).

En la primera década del S. XXI, varios gobiernos- entre ellos, los de Argentina y Brasil estudiados en esta tesis- comenzaron a cuestionar el impacto de las políticas neoliberales de los 90, centrándose en la alteración del régimen de propiedad, el modo de financiamiento y posibilidades de acceso de distintos sectores sociales (Becerra, 2012; De Moraes, 2011; Bizberge y Goldstein, 2014; Gómez Germano, 2011).

Tras haber definido y caracterizado el rol del Estado, a continuación, se planteará un recorrido analítico sobre algunos aspectos centrales para entender los mecanismos de funcionamiento de las políticas públicas, ellos son: la definición de actores políticos, la de agenda, la cuestión (o cómo se produce la formulación de un problema público), para finalmente, definir el proceso de la política pública.

5.2. Actores políticos

Stein y Tommasi (2006) señalan que existen distintos actores que interactúan en los escenarios de formulación, adopción e implementación de políticas: por un lado reconocen a los actores estatales como los partidos políticos, cuerpos legislativos y presidentes y, del lado de la sociedad civil, identifican de modo general a las empresas, sindicatos, iglesia, medios de comunicación (en la medida que visibilizan, legitiman y amplifican a los movimientos sociales), los centros de investigación y movimientos sociales.

Si bien son los actores estatales los encargados en última instancia de formular e implementar políticas públicas, esta clasificación de Stein y Tommasi resulta de interés porque da cuenta de la interacción entre actores estatales y privados, y la incidencia que pueden tener estos últimos en la definición de políticas públicas. En particular esto es importante para la definición de políticas de comunicación, donde cada vez más se asiste a acuerdos de co-regulación, entendidos como el involucramiento de actores privados y gubernamentales en el arreglo regulatorio (Latzer, Just y Saurwin, 2013).

Oszlak (2011) llama la atención sobre el problema de determinar cuándo un actor social se convierte en actor político y señala que este pasaje se produce en la medida que se movilizan recursos de poder para actuar con otros en defensa de sus intereses.

> Sea que los llamemos "grupos de interés", "grupos de presión", "movimientos sociales" u otras denominaciones por el estilo, considero que la mera existencia de organizaciones especializadas en ese tipo de defensa o promoción, no las convierte automáticamente en actores políticos. En tanto instituciones, se hallan en una suerte de hibernación, convirtiéndose realmente en actores cuando actúan, es decir, cuando movilizan recursos de poder que les permiten intervenir en un escenario político, procurando hacer prevalecer los intereses o valores que defienden o promueven (Oszlak, 2011:17).

En la misma dirección, Fox (1992) señala que "la acción colectiva por parte de los actores sociales requiere dos condiciones mínimas: la percepción de intereses o identidades compartidos y la oportunidad (política) de actuar como un grupo". En este sentido, explica que la habilidad de formar alianzas estratégicas es un factor que anima a la movilización.

El autor explica que los actores estatales son grupos de funcionarios que actúan en una misma dirección política y que comparten el interés común en perpetuar las normas del Estado. Plantea que los objetivos e intereses de los actores estatales y su capacidad de alcanzarlos se define, no solo por factores internos como la ideología individual o la cultura institucional, sino que también factores políticos más contingentes como la coincidencia con los objetivos del líder, partido o coalición dominante del gobierno de turno son claves para la consecución de esos objetivos.

Fox señala que la percepción de los conflictos por parte de los actores estatales en las sociedades capitalistas dependerá de la medida en que alteren la estabilidad política (legitimidad política) o económica (patrón de acumulación del capital privado). En consecuencia, el poder de negociación de las organizaciones sociales estará determinado por su capacidad de alterar estas dos variables.

5.3. Agenda

A partir de las definiciones de Roger Cobb y Charles Elder, Aguilar Villanueva (1993) y Tamayo Saez (1997) señalan la existencia de dos tipos de agenda, la sistémica, abstracta y general, y la institucional o gubernamental, que remite a los temas que los actores estatales consideran que deben atender.

> La agenda sistémica tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la contaminación, la pobreza extrema, la seguridad nacional) y que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender. En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos (el sida, el analfabetismo, el narcotráfico) (Aguilar Villanueva, 1993: 33).

En un sentido similar, pero con el foco en la agenda estatal o gubernamental, Oszlak y Gantman (2007), señalan que "la agenda estatal suele reflejar las cuestiones socialmente problematizadas que consiguen suscitar la atención de las instituciones que conforman al Estado en sus distintos niveles (nacional o subnacionales) y poderes (ejecutivo, legislativo o judicial) (Oszlak y Gantman, 2007: 79). Los autores sostienen que los temas que forman parte de la agenda estatal se vinculan de modo general por tres aspectos: gobernabilidad (o lo que en palabras de Fox denominamos como legitimidad política), desarrollo (modelo de acumulación según Fox) y equidad, estas últimas dos variables refieren al problema de cómo lograr crecimiento económico, desarrollo humano con equidad social.

No necesariamente el hecho de que un problema ingrese a la agenda institucional dará lugar a una política pública. Existen múltiples causas para la desaparición de los problemas de la agenda, entre ellos, la desaparición del problema de la agenda sistémica, la perdida de interés de los actores estatales por el problema, la búsqueda infructuosa de recursos para afrontarlo o la entrada de nuevos problemas más graves (Tamayo Saez, 1997: 289).

Ahora bien, esto conduce a dos interrogantes, ¿cómo se formulan los problemas para alcanzar interés general y cómo los problemas sociales se incorpora en la agenda pública?

En relación a lo primero, Aguilar Villanueva (1993) señala que en el proceso de formulación de agenda lo que está en juego es cómo serán definidos los problemas más que cuáles serán tomados en consideración (Aguilar Villanueva, 1993: 31), porque su definición revela la estructura de poder subyacente al dar cuenta de las relaciones que los actores políticos tejieron con el gobierno y permite saber si éste actúa como instrumento servil de los intereses de un grupo o actúa como árbitro en los arreglos de los distintos grupos de interés que tienen semejantes oportunidades de acceso a la agenda y cuentan con la capacidad de lograr que sus intereses estén representados (Aguilar Villanueva, 1993: 41). Por eso, el autor dirá que la formación de la agenda de gobierno evidencia la salud o enfermedad de la vida pública al mostrar el juego de actores:

> Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos u organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a demandas de determinados grupos y cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política (Aguilar Villanueva, 1993: 27).

En cuanto a la pregunta sobre la incorporación de problemas a la agenda, Tamayo Saez señala la existencia de sesgos en el acceso a la agenda institucional que hacen que determinados asuntos o colectivos sociales queden excluidos de las prioridades de organizaciones públicas. El autor indica que los medios de comunicación son un contra sesgo o sesgo positivo para el acceso a la agenda en la medida que otorgan visibilidad a las problemáticas. Otros sesgos positivos son la competencia política y el deseo de crecer de las organizaciones públicas. Entre los sesgos negativos aparecen el poder y la capacidad de presión de los grupos de interés, los sesgos culturales que hacen que los valores y cultura política u organizativa sea un filtro para la percepción de los problemas; la tradición (es más fácil que se incluya en la agenda un

problema conocido que uno desconocido) y actitudes y valores de los decisores políticos (Tamayo Saez, 1997: 291).

Además de las agendas institucional y sistémica, es posible identificar un tercer tipo de agenda: la agenda mediática. Si bien escapa del foco de esta tesis el análisis sobre el rol de los medios en el establecimiento de temas y su incidencia en la opinión pública (para un análisis en profundidad ver Aruguete, 2015; Boczkowski y Michelstein, 2013), cabe hacer una breve mención porque, en ocasiones, tiende a haber cierta confusión entre los temas que destaca la agenda mediática en relación a los de la agenda gubernamental.

Uno de los abordajes de la agenda mediática es a través de la teoría de *agenda setting*, que entiende que los medios de comunicación actúan como filtros, tienen un gran impacto en la percepción y juicios de las personas sobre la importancia de temas y sus atributos (dimensiones afectiva- valorativa- y sustantiva- aspectos sobresalientes mencionados por el público o destacados en la cobertura- de personajes, temas u objetos) (Aruguete, 2015). Así, la problematización de temas que hacen los medios no necesariamente guarda relación con la definición de problemas públicos. En esta tesis, el interés se centra en aquellos temas que ingresan en la agenda institucional o gubernamental- y los medios pueden desempeñar un rol en tanto actores políticos- porque son aquellos sobre que los actores estatales creen que deben hacer algo y, por ende, son los que motivan las discusiones sobre la definición de problemas públicos, que desencadenarán el diseño de políticas.

5.4. La cuestión: la definición de problemas públicos

Luego de explicar cómo se conforma la agenda pública, el proceso por el cual determinados temas pasan a ser objeto de interés de los gobiernos, ahora se analizará el proceso por el cual se estructuran los problemas públicos o "cuestiones".

Oszlak y O´Donnell (1981:12) definen a la "cuestión" como "asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados" y precisan que los estudios sobre políticas públicas deben tener en cuenta el período previo al surgimiento de la cuestión ya que permite obtener mayor conocimiento sobre la distribución del poder de los actores, sus percepciones, recursos y estrategias.

> Nos interesa aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. El examen de este "período de iniciación" puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e

> ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política (Oszlak y O´Donnell, 1981:13).

Distintos autores (Oszlak y O´Donnell, 1981; Tamayo Saez, 1997 y Aguilar Villanueva, 1993) coinciden en el carácter subjetivo de la definición o construcción de los problemas públicos o cuestiones.

> Los problemas no existen, sino que son construidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores…la definición del problema es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto…el carácter eminentemente político de esta fase se muestra en toda su extensión cuando observamos las consecuencias que produce optar por una definición del problema y no por otra (Tamayo Saez, 1997: 286).

En el mismo sentido, Aguilar Villanueva señala que los problemas públicos están atravesados por valoraciones y perspectivas de ciudadanos y organizaciones: "no hay problemas en sí… son construcciones sociales, políticas de la realidad" (Aguilar Villanueva, 1993:57).

Teniendo en cuenta esta característica de los problemas como construcciones sociales subjetivas, se desprende que la propia definición de las cuestiones supone conflicto, lucha por la construcción de sentido, y negociación entre actores para lograr que sus demandas sean reconocidas dentro de la agenda pública ya que, como señalan Oszlak y O´Donnell, ninguna sociedad puede atender todas las necesidades y demandas de sus integrantes dado que los recursos y capacidades son limitados.

> Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Solo algunas son "problematizadas", en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes (Oszlak y O´Donnell, 1981:12).

Aquí es importante destacar, por un lado, la idea de recursos limitados por la cual no todos los problemas serán objeto de atención estatal. Por otro lado, que los autores hacen referencia a actores "estratégicamente situados" que, como se mencionó anteriormente a partir de Fox (1992) y Oszlak y Gantman (2007), este lugar privilegiado está dado por la capacidad de los actores de incidir en el escenario político y/o económico. Esto sumado a la idea de la definición de problemas como construcción subjetiva, que implica disputa por la construcción de sentido, permite afirmar como indica Aguilar Villanueva que la definición de las cuestiones políticas debe responder a dos dimensiones: lograr el consenso en la definición para que sea aceptable

para la sociedad, a su vez, que sea operativa de modo que permita ser abordada por las instituciones estatales, es decir, que sea tratable para el gobierno.

> El problema de la definición de los problemas públicos es entonces doble. Por un lado, enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consenso; por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno (Aguilar Villanueva, 1993: 57).

Un aspecto clave que plantea el autor, y que también comparten Oszlak y O´Donnell, es la importancia política que reviste el análisis de la cuestión desde antes de su surgimiento hasta que se convierte en tal para conocer la influencia de ciertos actores:

> …averiguar quién es quién en la definición del problema es de gran interés político y administrativo, por cuanto permite saber quiénes son los que tienen una influencia decisoria determinante en una cierta área de asuntos y saber si su influencia descansa en algún tipo de información, conocimiento y destreza profesional o si, en cambio, se basa simplemente en la fuerza de su posición económica o política, al margen de toda información objetiva o argumentación racional (Aguilar Villanueva, 1993: 52).

A su vez, conocer el mapa de actores intervinientes en la definición de problemas públicos, sus demandas e intereses, como plantean Oszlak y O´Donnell, permite el desarrollo de la capacidad predictiva, interpretar posibles respuestas y posicionamientos del Estado, así como también, de modo más general, entender las dinámicas de interacción entre sociedad y Estado.

> …analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cual ésta se convierte en tal, es importante no sólo para interpretar eventos posteriores sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del Estado y las nuevas modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil (Oszlak y O´Donnell, 1981:13).

Hasta aquí se explicó cómo los problemas públicos o cuestiones son construcciones sociales subjetivas, atravesadas por valoraciones y perspectivas de ciudadanos y organizaciones. También se estableció que la definición de problemas públicos refleja las interacciones entre sociedad y Estado, supone conflicto y negociación entre actores para lograr la generalización de sus demandas y que éstas sean incorporadas dentro de la agenda pública. Una vez que el problema forma parte de los temas de los que el Estado considera que debe hacerse cargo se inicia el proceso de política pública propiamente dicho. A continuación, nos abocaremos a profundizar sobre este concepto, su alcance y distintas perspectivas de interés que luego nos permitirán abordar el estudio del subsistema de políticas de comunicación.

5.5. ¿Qué son las políticas públicas?

5.5.1. Las políticas públicas como proceso

Una vez que un gobierno reconoce la existencia de un problema, lo define y decide hacer algo al respecto, comienza el proceso de elaboración de política pública. La condición básica para que una política sea pública es que esté investida de legalidad, sólo desde el ámbito público se formula una política pública (Tamayo Saez, 1997: 292).

Existen distintas clasificaciones sobre las fases de las políticas públicas4, la más ampliamente difundida- basada en el esquema de Lasswell, reelaborado por su alumno Gary Brewer- hace referencia a seis etapas (de León, 2011: 464 y Aguilar Villanueva, 1993): iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.

De modo general, se puede decir que las primeras tres etapas se engloban dentro de lo que se conoce como "formulación", que incluye el establecimiento de metas y objetivos, la estimación de distintos caminos y evaluación de los posibles impactos de cada alternativa y la selección de la que se considera más adecuada para alcanzar los objetivos definidos (Tamayo Saez, 1997: 292).

Diversos investigadores (Fox, 1992, Oszlak, 1980, Oszlak y O´Donnell, 1981, Tamayo Saez, 1997, deLeón, 2011) señalaron las limitaciones de este modelo de políticas entendido por etapas (o *policy process)*, que fue dominante durante la década del 70 e incluso del 80, para la comprensión del proceso completo de políticas. Entre las desventajas se ha señalado que los analistas tendían a centrarse en alguna fase en vez de atender a todo el proceso de política. Otra de las desventajas radicaba en asumir que el proceso de políticas implicaba cierta linealidad en oposición a una serie de acciones de retroalimentación o de vueltas recursivas que caracterizaban las operaciones o políticas de un proceso de políticas. Por ejemplo, la estimación puede llevar de regreso a la iniciación, no al paso siguiente, selección, mientras que implementación y evaluación insistentemente se retroalimentan entre sí (deLeón, 2011: 465).

Además, desde la perspectiva de los encargados de la elaboración de políticas, se percibía el proceso de forma desarticulada o fragmentada (un conjunto de personas definía el problema, otras personas completamente diferentes implementaba la opción política), lo que llevó a

[4] Laswell (1971:28 en deLeón, 2011:464) refiere a 7 etapas del proceso de políticas públicas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación. Por su parte, Tamayo Saez (1997) distingue cinco fases: identificación y definición del problema, formulación de las alternativas de solución, adopción de una alternativa; implantación de la alternativa seleccionada y evaluación de los resultados obtenidos.

considerar la fase de implementación de la política pública como separada de la formulación. Se suponía que ésta remitía a la esfera política, con la centralidad del decisor, mientras que la implementación respondía a una esfera administrativa, con un enfoque ingenieril, que remitía a la puesta en marcha como variable dependiente de la decisión política (Tamayo Saez, 1997: 299)5. En esta dirección, Oszlak (1980) señala que no existe más que analíticamente la división entre formulación e implementación de políticas, los efectos prácticos de deslindarlas conllevarían a legitimar a la institución que formuló la política y atribuir el fracaso "a un engranaje burocrático anónimo y, en última instancia, no responsable". En consecuencia, el autor pone el acento sobre el carácter político de las instancias de formulación e implementación:

> …lo que las instituciones estatales hacen no puede ser visto simplemente como la traducción en acción (o "implementación") de un conjunto de normas. Su actividad refleja más bien intentos por compatibilizar los intereses de sus clientelas, y los suyos propios, con aquellos sostenidos en sus proyectos políticos por regímenes que se suceden en el poder (Oszlak, 1980).

También Tamayo Saez resalta el carácter político del proceso de implementación de políticas:

> La implementación no es un mundo perfecto de administradores que cumplen asépticamente las decisiones de sus superiores, sino un campo de negociación política en la que actores con la misma legitimidad (un ministro, un presidente regional y un alcalde) establecen las condiciones iniciales que permiten la implantación de la política y, conseguidas estas, mantienen su compromiso durante el desarrollo (Tamayo Saez, 1997: 301).

No solo la formulación e implementación son procesos políticos, resultado del conflicto entre actores estatales y sociales, sino también la evaluación debido al carácter cíclico de la política pública (Oszlak, 1980, Fox, 1992, Tamayo Saez, 1997, Roth Deubel 2007). La evaluación refiere al mecanismo de producción de información para orientar y valorar decisiones sobre las políticas públicas ante los ciudadanos (Tamayo Saez, 1997: 307). Roth Deubel (2007) sostiene que los evaluadores actúan de acuerdo a sus valores, normas y percepciones, por ende, los criterios de evaluación nunca serán reconocidos como pertinentes por todos los actores sociales (Roth Deubel, 2007:138). De ahí que el autor señale que la posibilidad de que la evaluación sea

[5] Tamayo Saez (1997) señala la existencia de dos modelos de implementación que se gestaron durante la década del 70: el modelo Top Down (arriba hacia abajo), por el que "se estima que la calidad de la decisión es el factor crítico del éxito de las políticas públicas: si la decisión es correcta la política alcanzará sus objetivos" (p. 299). A diferencia de este, el modelo Bottom Up (de abajo hacia arriba) enfatiza en el decisor y el ajuste a la decisión inicial, se centra en el burócrata de la calle, el personal de ventanilla que debe resolver en cada caso concreto y singular los defectos de formulación de política. Se trata de la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce (p.305).

socialmente útil depende de su legitimidad (lo que supone un proceso de negociación y consenso) más que del rigor técnico de la metodología empleada (Roth Deubel, 2007: 141).

A partir del análisis de Pressman y Wildavsky (1984), Tamayo Saez explica que existen dos casos de políticas fallidas: las políticas que no se implementan (lo cual puede deberse a que no hubo consenso sobre los objetivos, instrumentos y recursos, es decir, no se dieron las condiciones iniciales), y las políticas que dan lugar a una implantación defectuosa. Esto puede deberse a que la teoría que soporta la política es errada, o bien a dificultades producidas por la complejidad de la acción conjunta debido a la cantidad de decisiones que son necesarias adoptar para que el programa se mantenga en funcionamiento. La acción de los diversos actores que intervienen en la implementación de políticas enfrenta límites objetivos que restringen su comportamiento autónomo. Esos límites están dados por la interdependencia entre agentes y unidades estatales que intervienen, así como por los condicionamientos o restricciones del contexto político (Tamayo Saez, 1997 y Oszlak, 1980).

Estas apreciaciones son relevantes para el objeto de estudio de esta tesis que aborda las políticas públicas de comunicación en el contexto de la convergencia digital en Argentina, Brasil y México. Desde qué premisas o cuál es la teoría que en distintos momentos del período analizado (2000-2017) guió la elaboración de políticas públicas, si había relación causal entre la situación inicial y los resultados esperados, y en qué medida las dinámicas intra-burocráticas, el contexto político y la incidencia de determinados actores actuaron como condicionantes en los procesos de formulación e implementación de políticas de comunicación, son algunas de las preguntas que intentará responder esta investigación.

5.5.2. Política pública

Como se mencionó, el modelo de etapas de política fue objeto de diversas críticas, no obstante, sigue siendo útil como dispositivo teórico-analítico, siempre que se entienda que no son momentos aislados ni etapas secuenciales. Como respuesta a este enfoque, han surgido otros como las coaliciones promotoras o de apoyo (*advocacy coalitions*), el esquema de redes, elección racional, entre otros (para un estudio en profundidad ver Sabatier, 2010 y Acuña, 2011). No es el objetivo de este trabajo hacer un análisis de cada uno de ellos, sino que se retoman ciertos aspectos que resultan de interés para esta investigación.

Desde una perspectiva institucionalista, tanto Oszlak y O´Donnell (1981) como Fox (1992) proponen un enfoque dinámico o interactivo para analizar las políticas públicas que dé cuenta

de la interacción de los actores estatales (los movimientos al interior de Estado) y de éstos con la sociedad. Oszlak y O´Donnell señalan que se trata de "un modelo dinámico de procesos" que permite comprender "las trasformaciones del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil". En el mismo sentido, Fox argumenta que "solo un enfoque totalmente interactivo capaz de analizar conflictos, restricciones, intereses e identidades, tanto en el estado como en la sociedad, permite comprender los límites y las posibilidades de la acción del Estado".

A partir de este modelo, que vincula Sociedad y Estado, los autores definen la política pública como la respuesta del Estado frente a un problema que tomó dimensión pública.

Tamayo Saez (1997: 281) sostiene "las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios". En el mismo sentido, Oszlak y O´Donnel (1981) plantean que la política estatal o pública no sólo implica acciones, intervenciones o respuestas explícitas, sino que también su modo de intervención puede ser por omisión. De ahí que sostienen que la política pública es "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil".

Los autores señalan que esta toma de posición por parte del Estado frente a una cuestión incluye decisiones de distintas organizaciones estatales, de modo que no se trata de una posición unívoca, homogénea ni permanente, sino que expresa la posición predominante del Estado en un momento histórico y en un contexto determinado (Oszlak y O´Donnell, 1981 y Oszlak, 2011).

No obstante, como fue señalado, el hecho de que la posición del Estado no sea homogénea (aunque se logre consenso para mostrarse como una unidad) debido a la intervención de distintas organizaciones y actores con intereses distintos es uno de los factores que, en ocasiones, obstruye o dificulta la implementación de políticas que se manifiesta, por ejemplo, a través de las superposiciones institucionales como apunta Oszlak (2012):

> Es habitual que ciertas cuestiones sociales den lugar a posiciones incongruentes o contradictorias del Estado, en parte porque su acción se expresa a través de múltiples unidades y, en parte, porque estas tienden a asumir o representar intereses muchas veces encontrados. Este fenómeno está en el origen de las "dificultades" en los "procesos de implementación", de las repetidamente señaladas "superposiciones" institucionales, y de otras manifestaciones de organización o funcionamiento burocrático presuntamente patológicas (Oszlak, 2012: 37).

Dentro del campo de la comunicación, si bien será abordado en profundidad más adelante para cada caso, la superposición de funciones y/o falta de articulación institucional puede ilustrarse en Argentina con la transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT), denominada en el país Televisión Digital Abierta (TDA). El proceso de migración fue encarado desde el Ministerio de Planificación, justificado por la construcción de infraestructura física (plantas transmisoras), en ocasiones manteniendo una lógica autónoma respecto de lo que establecía la Ley SCA- que regula al sector audiovisual en su conjunto-, sobre la adjudicación de licencias, evidenciando en ocasiones distintos criterios respecto del ente regulador, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) (Mastrini, Becerra, Bizberge, Krakowiak, 2012). En el caso mexicano, especialmente previo a la reforma constitucional de 2013, la superposición o confusión de funciones se advertía entre la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), lo que propiciaba el mecanismo de "doble ventanilla", entendido como el lobby de la industria en ambos organismos producto de la confusión del sector de dónde residía la responsabilidad en la formulación de políticas.

Por lo anterior es que Stein y Tommasi (2006) sostienen que el efecto de las políticas públicas depende no solo de su contenido y orientación particular, sino también de algunas características genéricas de las políticas. Los autores señalan seis rasgos que inciden en la capacidad de las políticas de mejorar el bienestar general: estabilidad (que el cambio no responda a caprichos políticos), adaptabilidad (políticas flexibles para responder al cambio de los tiempos pero no tan flexibles que queden expuestas a la manipulación política), coherencia y coordinación; calidad de implementación y ejecución (existencia de una burocracia capaz e independiente y de un poder judicial poderoso); orientación hacia el interés colectivo; y eficiencia (la asignación productiva de recursos escasos para favorecer el interés general en lugar de hacerlo en pos de sectores específicos).

La política pública, entendida como la respuesta del Estado a una cuestión, da cuenta de la correlación de fuerzas y distribución del poder al interior del propio aparato estatal, así como también en la relación Estado- Sociedad.

> Sostengo que la acción del Estado es el resultado de una relación causa-efecto recíproca entre los cambios que se producen en el equilibrio de poder dentro del estado y los desplazamientos del equilibrio de poder dentro de la sociedad. Cada uno de estos equilibrios sufre transformaciones cuando surgen conflictos (Fox, 1992).

Por eso Oszlak y O´Donnell (1981) señalan que a partir de la toma de posición del Estado, otros actores también adoptan o redefinen posiciones, incluso pueden reorganizarse para plantear un

nuevo problema. En consecuencia, dirán los autores que la política estatal estará influida por el cálculo de reacción probable de actores percibidos como poderosos.

> Otros actores también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden influir considerablemente- incluso más que las propias políticas estatales- el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas (Oszlak y O´Donnell, 1981).

Las relaciones de poder entre actores para la definición de políticas públicas no sólo son abordadas por el enfoque dinámico o interactivo que se ha presentado aquí como principal referencia. Existen otras perspectivas que también resultan de interés para esta investigación, como por ejemplo, el enfoque de redes y el de coaliciones promotoras o *advocacy coalitions*. En ambos casos, pero especialmente en el primero, el rol de las organizaciones estatales pierde centralidad y, si bien esta tesis parte de la premisa de su incidencia decisiva por tratarse de un espacio de lucha, negociación y articulación de visiones, es importante incorporar aportes de los dos enfoques en la medida que enfatizan en el rol que juegan otros actores, la mutua dependencia entre lo público y lo privado y sus dinámicas de interacción.

Como se mencionó al comienzo del apartado, el objetivo no es hacer un análisis específico de cada perspectiva sino retomar aquellos aspectos que permitan arrojar luz para el estudio de las políticas públicas de comunicación en el contexto de la convergencia digital en Argentina, Brasil y México.

Del enfoque de redes, el interés para esta investigación reside en el énfasis en los mecanismos informales y la dimensión trasnacional en los procesos de elaboración de políticas. A diferencia del modelo dinámico propuesto por Oszlak y O´Donnell, esta perspectiva supone que los actores estatales y sus organizaciones no son centrales ni dominantes en la formulación e implementación de políticas, sino que se trata de un proceso que involucra una diversidad de actores mutuamente interdependientes y sus interacciones. Así, la perspectiva de redes supone que el proceso político no está completo ni exclusivamente estructurado por arreglos institucionales formales ya que las redes suponen una forma de gobernanza caracterizada por el predominio de relaciones horizontales, informales y descentralizadas (Silke y Hanspeter, 2010:141; Jordana, 2011).

Este acento en los procesos informales es importante para el estudio de políticas de comunicación ya que como plantea Califano (2015: 286) retomando los aportes de varios autores, entre ellos Freedman (2008), las políticas de comunicación suponen la interacción entre

actores institucionales y no institucionales que utilizan mecanismos formales e informales para incidir en la regulación y configuración del sistema de medios.

Volviendo al enfoque de redes, para Jordana (2011: 506), las principales dimensiones y variables de las redes de políticas son el número de actores, su ámbito de actuación, funciones básicas, estructura y estabilidad de las relaciones entre actores, grado de institucionalidad de la red, reglas de conducta, distribución del poder y estrategias de los actores.

De estas variables, cabe llamar la atención sobre el ámbito de actuación de las redes, a través del cual este enfoque incorpora la dimensión trasnacional, partiendo de la base que las decisiones políticas surgen en redes de actores, públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales o internacionales influyendo en la definición de problemas públicos (Jordana, 2011 y Silke y Hanspeter, 2010).

> No es suficiente considerar sólo el contexto interno al tratar de explicar el surgimiento y la forma de las redes políticas. Los ambientes políticos internacionalizados pueden influir en las redes políticas de toda la nación redistribuyendo recursos, abriendo nuevos puntos de acceso, y creando nuevos escenarios que permitan reabrir temas que han sido previamente acordados en el nivel nacional. También podrían ofrecer la oportunidad de crear nuevas redes de políticas transnacionales (Silke y Hanspeter, 2010:147).

Esta alusión a la dimensión trasnacional del enfoque de redes, como ya se mencionó, reviste interés para esta investigación por la centralidad que adquiere para los estudios sobre políticas de comunicación. A partir de los 90, los principales cambios en la dinámica del sector cultural fueron el proceso de desregulación, seguido del proceso de transnacionalización e internacionalización de los mercados y globalización de un modo de gestión de las empresas culturales en la búsqueda de maximizar sus beneficios (Bustamante, 2003; Herman y McChesney, 2009; Mastrini y Becerra, 2006, Castells, 2009). Junto con los cambios en la estructura de propiedad de los medios y cambios tecnológicos motorizados por el proceso de digitalización del sector, se verifica cada vez más la incidencia de organismos internacionales en la definición de políticas nacionales (Mastrini, de Charras, Fariña, 2013; Braman, 2004; O Siochru y Girard, 2002).

Otro de los aportes que retoma esta tesis es el concepto de coaliciones promotoras o coaliciones de apoyo, acuñado por Sabatier y Jenkins en la década del 80 a partir de las limitaciones del enfoque de proceso de políticas (el modelo de etapas comentado más arriba), en especial en lo referente a la definición del problema (deLeón, 2011:467).

Dado que la tesis se pregunta si es posible afirmar la existencia de un cambio de paradigma en la política pública de comunicación a partir de la convergencia digital, el modelo de coaliciones promotoras resulta de interés ya que permite entender los procesos de cambio o continuidad que operan en las políticas públicas, cómo toman forma nuevos programas políticos a partir del papel que juega la información técnica en el proceso de las políticas (Roth Deubel, 2007, Sabatier y Weible, 2010, deLeón, 2011).

El modelo de coaliciones promotoras sostiene que los cambios en las políticas públicas no se deben solo a factores externos a la política pública (desarrollo socioeconómico, cambios en la opinión pública, en la coalición gobernante del sistema, decisiones e impactos de políticas de otros subsistemas), sino que también dependen de su dinámica interna, vinculada a su pasado y al aprendizaje político, entendido como las creencias, valores, supuestos y percepciones sobre un problema específico. Las políticas públicas se expresan en instituciones, normas y reglamentos, y éstos son la expresión jurídica de los valores que sustentan su diseño (Roth Deubel, 2007: 174). De ahí que, un cambio de paradigma o de política pública implica también un cambio de coalición dominante, o por lo menos, un cambio en su concepción y en sus creencias (Roth Deubel, 2007: 172).

En este sentido, en esta tesis se indagan los distintos cambios regulatorios en los países estudiados atendiendo a una combinación de dimensiones que incluyen lo político (la incidencia de los cambios de gobierno- y de signo político, por ejemplo en los casos de Argentina y Brasil- y su impacto en el diseño de políticas, en qué medida las instituciones estatales se encontraron más o menos permeables a demandas de distintos actores en momentos diversos), las condiciones económicas generales y del sector, pero también la dimensión estructural del sistema info- comunicacional, los propios cambios tecnológicos, y la tradición de políticas públicas sectoriales en cada contexto nacional, todo esto, para lograr una mejor comprensión de los fenómenos.

Para recapitular, en esta sección hemos caracterizado al Estado como un espacio de conflicto y negociación que consagra una relación social de dominación. También se indagó sobre el proceso por el cual un actor social se convierte en un actor político y la interacción entre actores privados y estatales, partiendo de la premisa de que el poder de negociación de las organizaciones sociales, así como el interés en actuar sobre un asunto por parte de los actores estatales dependerá de su capacidad de alterar la estabilidad política o económica de un país.

Otro de los aspectos a los que nos hemos referido es a la diferencia entre la agenda sistémica, agenda pública y agenda mediática. Así como se respondió a los interrogantes sobre cómo se formulan los problemas para alcanzar interés general (o cómo se define "la cuestión") y cómo los problemas sociales se incorporan en la agenda pública o gubernamental.

Finalmente, caracterizamos a la política pública como la respuesta del Estado (su posición dominante) a una cuestión o problema público, por acción u omisión, en un momento histórico determinado. Además, se complementó esta definición con los aportes del enfoque de redes, que no solo considera a los mecanismos formales, sino que incorpora los informales y la dimensión trasnacional en la elaboración de la política pública. Asimismo, se retomó el enfoque de coaliciones promotoras en la medida que permite explicar cómo se produce el cambio en la política pública a partir del estudio detallado sobre las modificaciones en las concepciones y creencias de la coalición dominante, que se reflejan en instituciones y normas.

En síntesis, se entiende que la política pública como tal remite a un proceso de carácter político ya que, al igual que la definición del problema, supone conflicto y negociación entre distintos actores. Por un lado, da cuenta de la correlación de fuerzas y distribución del poder al interior del propio aparato estatal, así como también en la relación entre actores públicos y privados ya que, a partir de la toma de posición del Estado, otros actores redefinen posiciones.

Luego de haber caracterizado el proceso de política pública de modo general, a continuación nos abocaremos al estudio del subsistema de políticas de comunicación, es decir, las especificidades de las dinámicas propias de las políticas públicas del sector de las comunicaciones, con especial énfasis en el modo en que la convergencia digital entre la industria audiovisual, de telecomunicaciones e internet condujo a que las formas tradicionales de regulación audiovisual cada vez resulten menos adecuadas en el nuevo contexto.

6. Las políticas de comunicación

6.1. Los aportes al estudio de políticas de comunicación desde la ciencia política

Desde la ciencia política como disciplina hay relativamente pocos estudios que trabajen sobre la relación entre sistemas políticos y sistemas mediáticos (Humphreys, 2012). Como hemos visto, en general, el alcance se ha centrado en la comprensión de los medios como un actor social más, aunque con la capacidad particular de amplificar las demandas de movimientos sociales, por ende, como un "sesgo positivo" que colabora para el ingreso a la agenda pública

de ciertas demandas sociales. No obstante, existen algunos trabajos de corte comparativo realizados desde esta disciplina que vale la pena mencionar.

Desde el ámbito europeo se destaca el estudio de Hallin y Mancini (2007), que indaga sobre la relación entre los sistemas de medios de comunicación, con énfasis en la prensa, y los sistemas políticos en Estados Unidos, Canadá y Europa occidental a partir de cuatro variables: el desarrollo de los mercados de medios, el paralelismo político (vínculos entre medios y partidos políticos), profesionalización de periodistas y grado de intervención estatal en el sistema de medios. Los autores establecen tres modelos de sistemas de medios de comunicación. El modelo liberal, en Gran Bretaña, Irlanda y Estados Unidos, se caracteriza por el relativo dominio de mecanismos de mercado y medios comerciales. En tanto el modelo democrático corporativo, prevaleciente en el norte de Europa continental, supone la coexistencia de medios comerciales con medios dependientes de grupos sociales y políticos organizados, al mismo tiempo que un rol estatal relativamente activo, aunque limitado legalmente. Por último, el modelo Pluralista Polarizado, en los países mediterráneos del sur de Europa, supone la integración de los medios de comunicación en la política de partidos, un papel destacado del Estado y débil desarrollo de los medios comerciales (Hallin y Mancini, 2007: 10 y 19). Si bien, como se mencionó, este trabajo enfatiza sobre la prensa, algunos de los atributos de los modelos pueden aplicarse al sector audiovisual televisivo en los países latinoamericanos estudiados en esta tesis, lo cual será analizado en profundidad en los próximos capítulos.

También desde Europa y desde el campo de la ciencia política, Humphreys (2012) reconoce como referencia ineludible los aportes de Hallin y Mancini pero sostiene que el estudio presenta ciertas limitaciones en sus tipologías y modelos y propone una serie de variables políticas, legales y económicas para caracterizar a los sistemas de medios.

Entre las principales dificultades del modelo de Hallin y Mancini, Humphreys señala la exclusión del campo de análisis de los países post comunistas del centro y este de Europa, aunque indica que esta omisión estaría justificada porque en aquel momento esos países tenían democracias jóvenes, poco consolidadas como para incluirlas en la comparación con países de tradición democrática más sólida. En cambio, Jakubowicz (en Iosifidis, 2011) crea una tipología para los países postcomunistas y señala que, si bien los distintos países varían ampliamente en relación a su historia, cultura, religión y grado de desarrollo, el legado del sistema comunista es un elemento en común significativo. Si bien el modelo de Jakubowicz encuentra similitudes con el de Hallin y Mancini en la medida que al igual que ellos coloca en el centro del análisis

cómo el nivel de desarrollo de un país impacta y da forma al sistema de medios, se destaca porque pone el acento en el aspecto dinámico de los sistemas mediáticos, diferenciándose así del modelo estático de Hallin y Mancini (Iosifidis, 2011:109). Respecto de esto último otra debilidad que Humphreys (2012) refiere en relación al modelo de Hallin y Mancini tiene que ver con el cuestionamiento a la validez de incluir ciertos países en determinados modelos. El autor sostiene la dificultad de establecer tipologías netas en las que los sistemas de medios estudiados no terminan de encajar fácilmente, tal es el caso del Reino Unido, Alemania y Canadá si se observa el sector audiovisual televisivo (Humphreys.:163).

Partiendo del modelo de Hallin y Mancini, Bardoel (en Iosifidis, 2011: 110) distingue dos grupos: uno que incluye al modelo Liberal y Corporativista y el otro, referido a los modelos mediterráneo y postcomunista. El autor establece que la diferencia entre ambos grupos reside en si son viejas o nuevas democracias, con una fuerte o débil autoridad legislativa y la presencia/ausencia de una desarrollada esfera pública y sociedad civil. Además introduce la religión como otro eje de diferenciación y señala que mientras las culturas protestantes del noroeste de Europa tienen raíces en la Ilustración y tradiciones individualistas de lectura, las culturas católicas del sur y este de Europa encuentran sus raíces en la Contra reforma, con culturas más colectivas, centradas de la imagen y hábitos de contemplación. Iosifidis (2011) señala que la distinción resulta simplificadora y asume erróneamente que los países del sur de Europa comparten una cultura católica.

Otra crítica que Humpheys (2012) apunta sobre el modelo de Hallin y Mancini es la falta de atención y explicación detallada para entender por qué el legado histórico de ciertos países es menos significativo que otros a los fines comparativos. Además, la clasificación de los países como “del norte”, “del sur” y “del atlántico norte” resulta “estereotipante y engañosa” para el autor en términos de sistema político (Humphreys, 2012:164). Humphreys considera que Hallin y Mancini prestaron poca atención a la variable de tamaño de mercado al centrarse en la prensa de gran circulación. Desde su perspectiva, el tamaño de mercado define la relativa fuerza o vigor de un país en particular en el sector de la televisión y, por ende, la influencia que puede ejercer en países cercanos. Así, la influencia de mercados fuertes en los pequeños es una dimensión clave en la medida que afecta a la regulación de medios (Humphreys, 2012:165). Esta observación se vincula con la objeción presentada por Mastrini (2013) quien sostiene que la elección de la prensa de gran tirada como factor principal de análisis no resulta acertada para comparar los sistemas de medios. Señala que para tal fin hubiera sido más adecuado tomar el mercado televisivo como referencia estructural para la clasificación de sistemas mediáticos por

su importancia en materia de facturación y consumo masivo. Por otra parte, el investigador argentino argumenta que el criterio también resulta inadecuado para el análisis de políticas públicas de comunicación porque la intervención estatal ha sido menor en el sector de la prensa que en la televisión.

Teniendo en cuenta las limitaciones mencionadas, Humphreys (2012) ofrece una serie de variables (e indicadores) políticas y político-económicas que inciden en los sistemas de medios: la historia política (continuidad o disrupción); tamaño de mercado (grande, intermedio o pequeño); concentración en diferentes mercados, a nivel nacional y regional, y en diversos medios como prensa, TV, medios cruzados (alta, intermedia y baja); estructura étnica-lingüística (homogénea, regionalizada y sub-estatal o nacionalismos); polarización ideológica (alta, moderada o baja polarización); dimensión federal o unitaria (unitaria o mayoritaria, descentralizada, federal o consensual); dimensión de partido/gobierno (alternancia gubernamental/dualidad en el sistema de partido/partido único/poder mayoritario; porción de poder moderado/intermedio; poder gubernamental compartido/multipartidismo/grandes coaliciones o consenso); intereses de intermediación (pluralismo, clientelismo, corporativismo); tradición estatal (fuerte, intermedia, débil); influencia del poder judicial en la elaboración de leyes (fuerte, intermedia, débil); tradición legal (sistema legal de hecho o sistema de código) (Humphreys, 2012:167).

Desde el campo de la ciencia política argentina, cabe destacar el trabajo del politólogo Philip Kitzberger, quien ha desarrollado un enfoque comparativo entre países latinoamericanos a partir de las reformas regulatorias en el sector audiovisual que llevaron adelante los gobiernos caracterizados como de izquierda. En distintos artículos, Kitzberger analiza las interconexiones entre instituciones mediáticas y poder político: cómo los diferentes sistemas políticos nacionales procesaron u obturaron las demandas de democratización mediática (Kitzberger, 2014), así como la indagación sobre las reformas regulatorias de los sistemas mediáticos y las relaciones de fuerza legislativa, las opciones coalicionales, los rasgos de la sociedad civil movilizada, las trayectorias de régimen y las relaciones de los gobiernos con ciertos organismos internacionales (Kitzberger, 2015).

Luego de dar cuenta de los aportes de la ciencia política a los estudios sobre medios, a continuación nos abocaremos al análisis y definición de las políticas de comunicación poniendo el foco, como se indicó, en cómo los cambios tecnológicos- principalmente la digitalización que promovió la convergencia entre los sectores audiovisual, de telecomunicaciones e Internet-

, llevaron a ampliar el objeto de estudio de la política audiovisual televisiva para contemplar su aspecto integrado, y las repercusiones que esto genera en la definición de marcos normativos. Si bien se profundizará sobre esto más adelante, se puede adelantar que el punto de partida común de los sistemas mediáticos de los países estudiados en esta tesis- y de los países latinoamericanos en general- es el desarrollo de un sistema televisivo eminentemente comercial y débilmente regulado, con un abordaje inexistente sobre la convergencia tecnológica. Este esquema es puesto en cuestión desde inicios del S.XXI por gobiernos caracterizados como "progresistas" o de centro izquierda- aunque no exclusivamente ya que, como se verá luego, también hubo significativos cambios en México, que no se encuadra en esta clasificación. A partir de allí se desencadenaron importantes procesos de reformas normativas que, con distintos objetivos y tenor, avanzaron en las discusiones sobre la "convergencia", aunque no en todos los casos fuera la meta central. Retomaremos y estudiaremos en profundidad estos aspectos en el capítulo 5.

6.2. Los estudios de Políticas de Comunicación desde el campo de la Comunicación

A diferencia de lo que se mencionó respecto de la ciencia política, el estudio de las políticas de comunicación ha sido ampliamente abordado desde las ciencias de la comunicación y la sociología.

Para el estudio de políticas públicas en general, y las de comunicación en particular, cabe distinguir dos nociones asociadas al término "política", que en el idioma inglés son representadas a través de palabras distintas: *politics* y *policy*. La primera remite a la competencia política y las disputas cotidianas por la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder que, por ejemplo, se manifiestan en la puja electoral por la representación. De ahí que su objeto de estudio se centra en la dinámica de las fuerzas políticas y las instituciones gubernamentales y parlamentarias (Exeni, 1998 y Califano, 2015). En cambio, el término policy alude a la idea de política pública, de directriz o curso de acción y, por ende, focaliza en el análisis del aspecto programático en un área específica de intervención, en este caso, el sector de la comunicación (Exeni, 1998 y Califano, 2015). A partir de esta segunda acepción es que esta tesis enfatiza en el estudio de las políticas de comunicación entendidas como la intervención estatal en la estructura de medios de un país.

6.2.1. Escuelas de políticas de comunicación

Tomando como punto de partida la afirmación precedente, que las políticas de comunicación refieren a la intervención estatal en la organización del sistema de medios, es posible distinguir

de modo analítico distintas escuelas sobre la investigación en políticas de comunicación: la pluralista, la crítica y la liberal. De ellas aquí se abordarán las primeras dos, cuyas perspectivas se retoman en esta tesis.

En sintonía con los estudios de políticas públicas basados en el enfoque de redes o de coaliciones promotoras donde el Estado carece de un rol central como fue reseñado en el apartado anterior, la escuela pluralista, que encuentra entre sus principales referentes a investigadores como Phillip Napoli, Jan Van Cuildemburg y Dennis McQuail, entre otros, parte de una concepción de poder disperso, repartido de forma equitativa en la sociedad, de modo que se asume que todos tienen iguales posibilidades de influir en el proceso político. En consecuencia, el estudio de una política de comunicación debe tener en cuenta el comportamiento de los múltiples actores involucrados (Mastrini, 2013; Califano, 2015). De acuerdo con Van Cuildemburg y McQuail (2003), los principales elementos de la política de medios y telecomunicaciones consisten en las metas u objetivos que se persiguen, los valores y criterios a través de los que esas metas se definen o reconocen; los variados contenidos y servicios de comunicación a los cuales la política se aplica; la diferente distribución de servicios (medios impresos, cable, satélite, radiodifusión abierta y telecomunicaciones) y, finalmente las medidas apropiadas de política y medios de implementación (principalmente plasmados en leyes, regulación, auto-regulación o prácticas de mercado). Los autores señalan que la política es formulada por los gobiernos más que por las corporaciones, aunque reconocen una tendencia creciente por la que las estrategias empresariales cada vez tienen más incidencia en la definición de políticas.

Por su parte, la corriente crítica, cuyos referentes son Garnham, Freedman, Doyle, Raboy, McChesney, Zallo, Bustamente, entre otros, considera que existen relaciones de poder desiguales en el plano político y económico, por lo tanto, su foco de investigación del proceso político se centra en la capacidad de los grupos dominantes para promover sus intereses (Mastrini, 2013). Así, Freedman (2008) sostiene que el proceso de la política de medios está influenciado por los actores que dominan los recursos políticos, económicos e ideológicos. Tanto Garnham como McChesney aluden a los intereses que moldean una política pública. Garnham plantea la importancia de preguntarse por qué una determinada política se hace de una forma y no de otra y a qué intereses responde (Garnham, 1998 en Califano, 2015). Este planteo va en sintonía con el de McChesney (2004:19), quien al analizar las políticas de comunicación en Estados Unidos sostiene que el sistema de medios requiere una explícita y

agresiva intervención gubernamental para existir, de ahí que la verdadera lucha tiene que ver con qué intereses poder entender los intereses de quién están representados en la regulación.

Teniendo como premisa esta pregunta por los intereses, Doyle (2002), señala que la intervención gubernamental se debe a razones económicas y no económicas (reconoce motivaciones como el pluralismo y la diversidad, pero su análisis se centra en las razones económicas). Explica que los motivos económicos más importantes para la intervención estatal tienen que ver con corregir las fallas del mercado, el problema de las externalidades (generalmente se trata de los costos para nuevos entrantes en un mercado) y para restringir el ejercicio del poder de monopolio por parte de las empresas mediáticas (Doyle, 2002: 162). Respecto de esto último explica que uno de los desafíos más importantes para quienes hacen políticas públicas es cómo lidiar con los monopolios en épocas de rápidos cambios tecnológicos ya que cuando firmas individuales ejercen control exclusivo sobre una actividad vital o una pieza de infraestructura necesaria por todos los proveedores para llegar a sus audiencias, esto tiene grandes implicancias para el interés público. (Doyle, 2002: 170).

A partir de las definiciones provistas por Napoli y Van Cuildenburg y McQuail (2003), Mastrini (2013) sintetiza que la política de comunicación refiere a los intentos del Estado de regular los medios de comunicación persiguiendo objetivos económicos, políticos y socio-culturales. El investigador argentino señala el sesgo ideológico de Napoli en la definición de políticas de comunicación ya que, para éste, si bien las políticas de comunicación deben integrar los principios de bienestar social a través de valores como el interés público y la diversidad, son los principios económicos los que tienen un rol definitorio para el proceso de regulación de la comunicación ya que, desde su perspectiva, resultan más claros y comprensibles de cara a la sociedad. De ahí que el autor norteamericano plantea la necesidad de despolitizar el proceso regulatorio y fundamentar las decisiones de política en estudios empíricos (Napoli, 2001 en Mastrini, 2013). Este argumento es criticado por Mastrini quien sostiene que suele ser utilizado por las corporaciones mediáticas.

En un artículo más reciente, Napoli profundiza más sobre la afirmación recién mencionada. Parte de la idea de que la promoción de un ambiente robusto de información (donde la información que guía el proceso de política sea ampliamente accesible y transparente) es un elemento importante para la elaboración de la política de medios debido a la dinámica contemporánea del proceso político (Napoli, 2008: 3). En este sentido, el autor señala dos paradojas, la primera radica en que el proceso de política guiado por evidencia se encuentra con

vacíos de información. Sostiene que se advierte una degradación en la calidad de información, así como un retroceso en su recolección, motivado por una tendencia desregulatoria, cuyo objetivo es aliviar la carga de reporte a las empresas en las industrias reguladas. Asociado a esto, además señala un sesgo en las bases de datos utilizadas ya que se recurre a bases comerciales generadas para cumplir con las necesidades del mercado, lo cual no siempre se relaciona con los requerimientos de quienes elaboran políticas públicas.

La segunda paradoja señalada por Napoli reside en que la elaboración de políticas guiada por evidencia encubre la politización de la investigación de políticas. El autor aclara que esto no significa negar que la elaboración de políticas sea un proceso político, "siempre lo fue", sino que apunta a que los cambios en las dinámicas del proceso de políticas agudizaron esta politización, primero, a través del crecimiento, diversificación y creciente peso económico del sector de medios y comunicación, junto a un segundo cambio por el que la sociedad presta más atención a los temas de política de medios que en el pasado en la medida que las tecnologías de comunicación forman parte integral de la vida de los ciudadanos.

Para Napoli, la principal consecuencia de estas dos paradojas reside en que "el proceso analítico es guiado por resultados bajo la apariencia de estar motorizado por evidencia [empírica], y la investigación sobre política responde más a propósitos políticos que analíticos" (Napoli, 2008:10) [traducción propia]. En consecuencia, sostiene, el campo de juego analítico se inclina en contra de la regulación de medios orientada por el interés público (Napoli, 2008). En un trabajo más reciente junto a Friedland, el autor indica que la distinción entre las tradiciones críticas y administrativas[6] en los estudios de comunicación carece de validez y da cuenta de que mientras el en el campo académico de investigación de políticas de comunicación se produjo integración entre ambas perspectivas analíticas, no se puede decir lo mismo de las instituciones que encargan y utilizan estudios para elaborar políticas públicas (Napoli y Friedland, 2016: 60-61). En este sentido, los investigadores sostienen que si bien se observan avances en relación por ejemplo a la década del 90, cuando la investigación en comunicación era marginalizada de

[6] Napoli y Friedland (2016: 42) señalan que Paul Lazarsfeld fue quien trazó los parámetros de lo que se entiende por la tradición crítica y administrativa en investigación en comunicación en la década del 40. La tradición crítica tiene una orientación normativa, cuyo foco de investigación versa sobre cómo se organiza el sistema de medios, quién lo controla y cuáles son las amenazas a los valores humanos. Por su parte, la tradición administrativa se ha erigido como ciencia social "objetiva", donde el investigador indaga sobre el tamaño y composición de la audiencia de medios, su apreciación del contenido de los mismos y si se han alcanzado los efectos específicos deseados.

la esfera gubernamental donde se elaboran las políticas en la materia, el desafío aún consiste en alcanzar la articulación entre la investigación académica y los sectores gubernamentales.

Desde la perspectiva crítica, Iosifidis (2011) también cuestiona la creciente tendencia a la "cuantificación del interés público" y a la "profesionalización" de la política y regulación de medios. Respecto de lo primero explica que, la utilización en Estados Unidos del índice HHI[7] o en Reino Unido del "test de interés público", son ejemplos de cómo la conexión entre pluralidad de dueños y diversidad de contenidos cada vez más depende del desarrollo de mediciones cuantitativas en relación a la participación de mercado. Según Iosifidis, el problema de estas mediciones es que no permiten medir adecuadamente aspectos relevantes de la cultura política, identidad, minorías, entre otros. Este déficit está estrechamente ligado a la profesionalización de la política ya que, como advierte Iosifidis, el proceso de política cada vez más está dominado por intereses corporativos, a partir del involucramiento creciente de grupos de expertos, think tanks, y actores de la industria como asesores políticos con puestos estratégicos en la esfera de decisión política (Iosifidis, 2011: 83-84).

6.2.2. Políticas de comunicación en América Latina

La escuela crítica de los estudios sobre políticas de comunicación tuvo gran influencia en los debates latinoamericanos en la materia, cuyo punto de partida se ubica en la década del 70 a partir de las discusiones en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la necesidad de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) para democratizar las comunicaciones8.

[7] El índice Herfindhal- Hirschman (HHI) es un indicador se usa para medir la concentración del mercado, así como también la diversidad. Permite mesurar la participación de cada propietario en el conjunto de los medios considerados, así como también se usa como indicador de la diversidad tomando las distintas categorías elegidas por el investigador en el total de la oferta de contenidos (Labate, Lozano, Marino, Mastrini y Becerra, 2013: 160).

[8] De acuerdo con el informe McBride (1980), se entiende por "democratización de las comunicaciones" el proceso por el cual el individuo es considerado como un elemento activo de la comunicación, asimismo, aumenta la variedad de mensajes que se intercambian y el grado y la calidad de la participación social en la comunicación. Así, la democratización de las comunicaciones puede sintetizarse en dos conceptos claves: acceso (de un mayor público a los medios de comunicación) y participación (mayores posibilidades de intercambiar informaciones en un plano de igualdad) (Díaz Bordenave, 1981). La noción de acceso tal como fue definida por UNESCO, presenta dos niveles, elección y retroacción. El primero se refiere al derecho de los individuos de acceder a los materiales de comunicación, oír y ver sus programas favoritos cuando y donde lo desee, así como también la posibilidad de disponer de una amplia gama de materiales elegidos por el público, más allá de los que imponen las organizaciones de producción. En tanto la retroacción alude a la interacción entre productores y receptores, a la participación del público durante la transmisión del programa, a través de críticas y comentarios. En relación al concepto de participación, comprende tres niveles. El primero remite a la producción, es decir, la posibilidad de producir programas y contar con medios, instalaciones técnicas y recursos de producción. Un segundo nivel consiste en la participación de las decisiones, es decir, la definición de contenidos, armado de la grilla de programación, dirección, administración y financiamiento de las organizaciones de comunicación. El tercer nivel de participación

Dado que el objeto de estudio de esta tesis son las políticas de comunicación en el entorno de la convergencia digital, lo cual comienza a discutirse a nivel internacional a partir del 2000 (esto será retomado más adelante, en el capítulo 3), aquí solo se plantearán algunas claves conceptuales del pensamiento latinoamericano sobre políticas de comunicación para comprender las discusiones actuales en la región porque, como ya fue aludido en el capítulo anterior, muchos de los diagnósticos realizados en esta etapa aún tienen plena vigencia. Escapa de los alcances de esta investigación el análisis minucioso del surgimiento y derrotero histórico de la discusión internacional sobre el nuevo orden mundial de la comunicación e información (NOMIC) y, en el plano regional, de las PNC (para un estudio en profundidad, ver McBride, 1980; Revista Chasqui Segunda Época N° 1, 1973; Anzola, 1982; Exeni, 1998; Graziano, 1986 y 1997; Roncagliolo, 1983; Argumedo, 1987; Fox, 1988; Mastrini y de Charras, 2004; Moragas et al, 2005; Sierra Caballero, 2006; entre otros).

El debate sobre las PNC se inscribió como parte de un proceso más amplio que abarcaba también a las políticas educativas y culturales. La discusión se centró en cómo la comunicación podría colaborar con el desarrollo de los países de la región. Desde esa perspectiva de la comunicación para el desarrollo, se concebía a la comunicación como un recurso planificable y al Estado como un actor clave para la formulación e implementación de políticas (Exeni, 1998: 67-68).

Como planteaba el investigador boliviano Luis Ramiro Beltrán, quien tuvo un rol clave en este proceso, el estado de la comunicación en América Latina en la década del 70 demostraba que "la contribución de los medios de comunicación al desarrollo latinoamericano es sumamente limitada" (Beltrán, 1973: 51). El diagnóstico podía resumirse en la existencia de deficientes sistemas estatales de comunicación; concentración de los medios de comunicación en centros urbanos; contenido con material superficial que no resulta pertinente para el desarrollo; imperialismo de la información, imposición de modelos de conducta e igualación cultural; hegemonía de la propiedad privada mercantilista, concentración de los medios en pocas manos y en grupos vinculados al poder económico y gran influencia de anunciantes transnacionales (Beltrán, 1973; Anzola, 1982:8, Exeni, 1998).

Con el impulso de actores políticos- gobiernos de los países miembros de UNESCO, con un rol destacado de países como Venezuela y Perú- e investigadores (Exeni, 1998: 67 y Anzola, 1982:

es el de planificación, esto significa el involucramiento en la definición de planes y objetivos de las empresas de comunicación, así como también de la formulación de planes nacionales, regionales y locales de comunicación (UNESCO, 1977: 4).

8) se fueron forjando las primeras discusiones sobre la definición de las políticas de comunicación. En la primera reunión de expertos sobre políticas y planificación realizada en París en 1972, ya se enfatizaba en el aspecto normativo, al entender a las PNC como reglas explícitas para orientar al sistema de medios, cuya formulación podía darse en distintos niveles:

> Las políticas de comunicación son series de principios y de normas establecidas para orientar el comportamiento de los sistemas de comunicación…..lo que se propone no es algo radicalmente nuevo, sino más bien una declaración explícita y una formulación deliberadamente prospectiva de las prácticas ya establecidas generalmente en la sociedad….Las políticas de comunicación pueden ser muy generales, en la naturaleza de los objetivos y principios deseables, o pueden ser más concretas y prácticamente obligatorias. Pueden existir o formularse en diversos niveles. Pueden estar incorporadas en la constitución o en la legislación de un país, en la política nacional general, en las orientaciones de las administraciones, en los códigos profesionales de ética, así como en la constitución y el funcionamiento de determinados sistemas de comunicación, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Pueden tener dimensiones mundiales, regionales, nacionales o subnacionales (UNESCO, 1972: 29-30)

En una dirección similar, otro de los intentos pioneros por formalizar una definición de PNC estuvo a cargo de Beltrán quien, en el marco de una consulta de expertos realizada en Bogotá, Colombia, en 1974 presentó un documento de trabajo donde las definía como:

> (…) un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el proceso general de comunicación en un país" (Beltrán, 1976: 4).

Como explica Anzola (1982), la Declaración de San José (1976) contiene las ideas expresadas por Beltrán, a pesar de que ni su documento ni el informe resultante de la reunión de Bogotá formaron parte de la documentación oficial de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y El Caribe que se realizó en San José de Costa Rica en 1976.

En las recomendaciones del Informe Final (UNESCO, 1976) puede leerse, entre otras:

> Definir y ejecutar políticas, planes y legislaciones que hagan posible el advenimiento de relaciones de comunicación más equilibrada tanto a nivel nacional como internacional (Recomendación n°1, punto 4).
>
> Reconocer que es potestad de los Estados la formulación de las políticas y planes nacionales en materia de comunicación social, aun cuando debe señalarse el principio de que, previo reconocimiento a las características de cada país, pueden establecerse planes para integrar las opiniones de los diversos sectores que intervienen en los procesos de comunicación a nivel local (Recomendación n° 6, punto 1).

> Que los gobiernos inicien la revisión de la normativa existente en sus respectivos países en materia de comunicación social e información, con miras a actualizarla e integrarla de manera coherente en políticas consecuentes con los sistemas nacionales de comunicación e información enmarcados dentro de la perspectiva global del desarrollo (Recomendación n° 6, punto 4).
>
> Reconocer que tanto la formulación de las políticas como la elaboración de los planes en materia de comunicación debe realizarse a través de mecanismos integrados ubicados al más alto nivel político y administrativo del sector público (Recomendación n°6, punto 6).
>
> Que los gobiernos formulen - con participación de todos los sectores interesados - sus propias políticas nacionales de comunicación e información, o actualicen las vigentes, para garantizar el básico derecho humano de la libertad de expresión, el libre flujo de comunicaciones y la responsabilidad jurídica y social de los comunicadores (Recomendación n° 8, punto 1).

Las recomendaciones del documento de San José recalan sobre el rol cardinal del Estado para formular e implementar las políticas, pero también sobre su rol como articulador de los intereses de distintos actores sociales con interés en el tema. A su vez se destaca la importancia de la adecuación regulatoria como instrumento para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Sobre la base de aquella primera definición de Beltrán y del documento de San José de Costa Rica, también otros investigadores fueron refinando las interpretaciones sobre políticas de comunicación. El venezolano Oswaldo Capriles las definió como:

> un conjunto explícito, sistemático y orgánico de principios y formas de organización, acción, control, evaluación y corrección, destinado a encauzar coherentemente las actividades del Estados hacia el mejor aprovechamiento social de los procesos, sistemas y formas de comunicación, en especial de los medios de difusión masiva y de los grandes sistemas de información, en el marco de una peculiar conformación política y de acuerdo a un determinado modelo de desarrollo económico social (Capriles, 1980: 34).

Esta definición no solo apunta a la explicitación de guías para modelar el sistema de medios sino que, además pone de manifiesto el vínculo entre sistema de medios, desarrollo social y económico en una sociedad determinada.

En la misma dirección, el investigador boliviano José Luis Exeni entiende a las políticas de comunicación como:

> conjunto de principios, normas, aspiraciones y respuestas deliberadamente adoptados en el marco de uno o más objetivos previamente establecidos de predicción, decisión y acción para enfrentar situaciones y/o problemas socialmente considerados, en un momento y lugar determinados, mediante procesos de estimulación positiva- fomento, apoyo, recompensa- o negativa- inhibición, prohibición, sanción- de comportamientos individuales, grupales, institucionales y/o sociales, cuya fuente principal pueden ser el Estado, la sociedad o ambos, pero cuya

> forma final es siempre definida por la estructura estatal que establece los mecanismos e instrumentos necesarios para su cumplimiento (Exeni, 1998: 92).

Aquí Exeni no solo retoma lo que se viene mencionado desde los estudios críticos en comunicación, sino que además articula con la definición de política pública de Oszlak reseñada anteriormente, en la medida en que señala la existencia de un problema socialmente reconocido como tal, al cual el Estado debe dar respuesta. Además, el aporte de Exeni radica en indicar con mayor énfasis que si bien quien formula e implementa las políticas de comunicación es el Estado, la demanda puede provenir de la sociedad. También esta definición precisa más que las anteriores los mecanismos de acción estatal (estimulación positiva o negativa).

Como plantea Califano (2015) estas definiciones no tienen en cuentan a los múltiples actores intervinientes en el desarrollo de políticas ni a los mecanismos informales de incidencia, de ahí que retoma la definición del investigador español Sierra Caballero quien se refiere a las "políticas de información y comunicación" como:

> La integración de objetivos de organización de los medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, integrando diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención distintos, así como problemas políticos, económicos y culturales relacionados con el proceso general de desarrollo de los Estados nacionales, las regiones y comunidades locales y hasta de organizaciones supranacionales como la Unión Europea (Sierra Caballero, 2006).

Califano explica que esta definición involucra la planificación de objetivos de la política, la regulación sobre tecnologías y contenidos, la incidencia de actores locales y globales y el contexto político-económico-cultural de cada Estado y región (Califano, 2015:311).

El vertiginoso cambio tecnológico desafía la propia definición de políticas de comunicación. La convergencia digital a nivel planetario pone en cuestión su alcance, por otra parte, la globalización y liberalización de los mercados hace que cada vez más actores en distintos niveles tengan incidencia en su formulación, lo que da paso a un desplazamiento de la noción de política a la de gobernanza.

Luego del fracaso en torno a la democratización de las comunicaciones[9], en una entrevista, ante la pregunta sobre el futuro de las políticas de comunicación en la región, Beltrán señalaba que

[9] Entre las razones del fracaso de las PNC se incluyó la oposición de las empresas privadas y asociaciones profesionales de orden nacional y transnacional, los gobiernos de facto de la región y el abandono del tema por los sectores de la investigación en comunicación al subsumir la demanda de PNC al Nuevo Orden Internacional cuyo foco eran los desbalances informativos, entre otras cuestiones (para un estudio en profundidad ver Capriles, 1996; Moragas et. al, 2005; Exeni, 1998).

el gran desafío a futuro pasa por la tecnología, por las relaciones de dominación que entraña, y que el ámbito para dirimir el conflicto se encuentra en el plano internacional:

> …muchos de ellos [países] tendrán que ponerse rápidamente de acuerdo, en cambio, en el plano internacional para formular políticas que les permitan no ser avasallados por las nuevas posibilidades de dominación que representan las modernas tecnologías de transmisión transnacional de información computadorizada por satélite. Esta será el desafío mayor para las nuevas generaciones de críticos e investigadores de la comunicación en esta parte del mundo (Anzola, 1982: 9-10)

En una entrevista más reciente, el investigador boliviano afirmaba que la instauración de nuevas PNC era "mucho más necesaria que nunca antes porque esa situación es más compleja, más abarcadora y más grave que la que prevaleció en los años 70" (Beltrán 2009). En este sentido, él y otros investigadores como Getino (1995), Albornoz (2000) y Mastrini y Becerra (2006, 2009 y 2017), entre otros, constataron la vigencia y exacerbación de la concentración mediática junto al proceso de desregulación. Precisamente, los elevados niveles de concentración de la propiedad de los medios fueron demostrados empíricamente por Mastrini y Becerra quienes dieron cuenta que entre 2000 y 2014, los índices de concentración se mantuvieron y, en algunos casos, se agudizaron, especialmente en el sector televisivo de pago e Internet, que son las industrias que están motorizando el proceso de convergencia. De acuerdo con datos de 2014, en el segmento de provisión de acceso a banda ancha, cuatro empresas superan el 95% de dominio de mercado y suelen ser las mismas compañías que, a su vez, tiene posición dominante en los mercados de telefonía fija, móvil, Internet y, en algunos países, también de TV paga (Becerra y Mastrini, 2017a). Además del nivel de concentración en el acceso a Internet se constata que, respecto de los buscadores, la situación es aún más acuciante ya que una sola empresa, Google, concentra el 90% de tráfico de búsquedas en Latinoamérica (Statista, 2016).

En el sector televisivo, la investigación de Mastrini y Becerra demuestra que entre las cuatro principales compañías concentran en promedio el 90% de mercado tanto en TV abierta como paga, con un notable crecimiento de la TV paga. Mientras que en el 2000 y 2004, cuatro compañías detentaban en promedio alrededor del 70% de mercado en cinco países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México), en 2008, ascendía hasta casi el 80% y, en 2014, las cuatro principales empresas dominaban más del 90% de mercado (Becerra y Mastrini, 2017a).

Los procesos de transición hacia la televisión digital terrestre (TDT) en la región, por el momento no han servido para contrarrestar la lógica de concentración de la propiedad a pesar de que el cambio tecnológico representaba una oportunidad para el ingreso de nuevo actores.

Como plantea el informe de Observacom sobre Pluralismo, concentración y TV digital en América Latina (2016):

> El aprovechamiento de los procesos de transición digital de la televisión abierta como oportunidad para fomentar el pluralismo y la diversidad encuentra esfuerzos y resultados aún insuficientes en la región. Varios de los países mantienen el statu quo vigente en la TV analógica en el nuevo entorno digital, al replicar la estructura de uso de espectro existente y otorgar el ahorro de espectro generado por la digitalización a los mismos operadores actuales o bien la mayor parte se destina al sector comercial lo cual limita la posibilidad de promover un sistema de medios televisivo más diverso (Observacom, 2016a).

Un estudio comparativo, coordinado por Eli Noam (2016), sobre la concentración de medios en 30 países del mundo demuestra que de los países latinoamericanos analizados (Argentina, Brasil, Chile y México), México es el más concentrado- el tercero de los 30 estudiados detrás de China y Sudáfrica- y Brasil, el menos, aunque más concentrado que Estados Unidos, Canadá, Francia y Países Bajos que han sido clasificados como los cinco países con menos concentración (Noam, 2016.: 1316). En relación con la propiedad cruzada, se destaca Brasil (40,9%) como el país latinoamericano con mayor nivel, en cambio, México (9,1%) y Argentina (7,7%) son los que menos propiedad cruzada presentan. En cuanto a la propiedad extranjera, Brasil (65,8%), Argentina (62,8%) y Chile (62,4%) son los que tienen el mayor porcentaje de medios en manos de propietarios extranjeros (Noam, 2016: 1324). México, a través de América Móvil, es el quinto país más exportador de medios de los 30 países analizados y el único de los latinoamericanos destacado (Noam, 2016: 1325). En materia de contenidos, el estudio de Noam destaca que la presencia de contenido norteamericano no es dominante en la industria televisiva, donde Globo de Brasil es la tercera firma más importante de los 30 países estudiados (Noam, 2016: 1326) y la segunda empresa privada en términos de tiempo de atención del público para acceder a las noticias (Noam, 2016: 1331).

Estas cifras dan cuenta de la centralidad de las políticas a nivel nacional, a su vez, el hecho de que las principales compañías que brindan acceso a la comunicación y la cultura (incluso en la industria de los buscadores) de los países de la región sean de propiedad extranjera, demuestra la importancia del plano internacional como ámbito de discusión sobre las comunicaciones. De ahí que de modo general, no como fenómeno exclusivamente latinoamericano, se habla del pasaje de la política a la gobernanza de medios para dar cuenta de que el ejercicio de la política ya no solo remite a los Estados sino que también participan múltiples actores (como empresas y sociedad civil), a través de distintos mecanismos y que las decisiones contemplan distintos niveles, nacional y supranacional. Esto no significa que los Estados pierdan su importancia en

la definición de políticas, por el contrario, como ilustran Marc Raboy y Aysha Mawaini (2013) a través del análisis del rol de Canadá en el debate sobre la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales de UNESCO, el Estado-Nación se reposiciona como un facilitador para el desarrollo de una política global y como una fuente de movilización, demostrando que los Estados aún tienen un rol destacado en el escenario global y que su peso está dado en su habilidad de unirse con otros actores e instituciones en el contexto de las políticas transnacionales (Raboy y Mawaini, 2013: 348).

A continuación, se abordará con mayor profundidad esta discusión sobre la gobernanza de medios.

6.2.3. De la política a la gobernanza

Como hemos visto en las secciones anteriores, de modo amplio podemos decir que la política de comunicación refiere a ideas generales y el establecimiento de metas para organizar el sistema de medios a través de herramientas para alcanzarlas. Esa herramienta es la regulación, que puede tener un carácter formal (en ese caso se traduce en leyes o actos administrativos) o informal, como la auto-regulación entendida como los acuerdos voluntarios entre actores del sector (McQuail, 2010). Esta definición distingue dos niveles, al igual que también lo señala Freedman (2008), la política y la regulación. Coincidimos con Mastrini (2013) en que si bien se reconoce y acuerda con la diferencia establecida entre política y regulación, en el marco de esta tesis se utilizan como sinónimos de intervención estatal en la estructura de medios de comunicación.

Como un fenómeno surgido a partir de fines del S. XX y comienzos del S.XXI, distintos investigadores refieren a la "gobernanza de medios", que da cuenta de nuevas formas de estructura regulatoria que contemplan la incidencia de distintos poderes y múltiples actores en la definición de políticas más allá del Estado. En este sentido, Iosifidis (2011) sostiene que:

> La mayor parte de la literatura académica, hasta ahora, concibió principalmente a la política de medios como un proceso iniciado e implementado por el Estado para estructurar los sistemas de medios y comunicación. Si bien los gobiernos nacionales mantienen un rol y poder importante en el proceso de política de medios, el ejercicio de la política ya no está confinado solo al Estado, otros actores como corporaciones supranacionales, clubes multilaterales, la industria y la sociedad civil global tienen cada vez más una presencia significativa en la elaboración de políticas. La configuración de la política se ha vuelto más compleja y cada vez más competitiva. En un mundo global, la política y la regulación a nivel nacional ya no es suficiente (Iosifidis, 2011:1) [traducción propia].

De este modo, la perspectiva de la gobernanza excede al Estado como actor central y a la legislación como su principal instrumento, en cambio focaliza en los modos no gubernamentales de institucionalización y organización (Katzenbach, 2012: 120 y Rossi y Meier, 2012). Como señala Katzenbach, "en esta perspectiva, con un fuerte foco en la pluralización de actores involucrados en la regulación de medios y comunicación, la gobernanza de medios se entiende como la extensión horizontal y vertical de gobierno" (Katzenbach, 2012: 121). En este sentido, la gobernanza puede definirse como una nueva forma de participación de todos los interesados relevantes en un tema específico y representa un cambio en el proceso decisorio desde la institucionalización formal, que remite al clásico proceso de decisión que involucra a poder ejecutivo, legislativo y judicial, hacia una institucionalización más informal, que remite a una nueva y no jerárquica forma de decisión, donde los actores involucrados se sientan en la mesa de decisión como interesados con la misma legitimidad que otros actores y asume el rol de reguladores junto con regulados (Rossi y Meier, 2012: 389).

En síntesis, como sostiene Freedman (2008), la "gobernanza de medios" es la suma total de mecanismos formales e informales, nacionales y supranacionales, centralizados y dispersos, que organizan los sistemas de medios (Freedman, 2008: 14). Marca un distanciamiento del modelo tradicional de mando y control por parte del Estado (command and control) hacia sistemas regulatorios más receptivos (Verhulst & Price, 2013), que involucran los procesos de auto y co- regulación- el primero remite a los acuerdos entre los actores de un sector para fijar reglas, mientras que el segundo refiere a los acuerdos regulatorios entre actores privados y gubernamentales- (Latzer, Just y Saurwin, 2013), el pasaje de regulaciones verticales (por servicio y/o tecnología) a horizontales (equiparación de reglas a servicios similares independientemente de la tecnología usada), así como la tendencia hacia una regulación descentralizada, basada en la tecnología y fomentada por usuarios individuales. Respecto de esto último, se basa en la idea de Lessig, quien con su frase "el código es ley" (code is law) indicaba que el software actúa como una forma de regulación. En este sentido, Burri (2013) llama la atención sobre la tecnología como método de control, por encima y más allá del alcance de la ley. Señala que el filtrado de datos y la gestión de derechos digitales son ejemplos que evidencian la falsedad de que el ciberespacio no está ni puede ser regulado, "en el nuevo espacio mediático, existen múltiples y cada vez más puntos de control por fuera de las instituciones legales formales" (Burri, 2013: 337). Por eso, Katzenbach (2012) propone poner en valor el rol de la tecnología en la constelación de gobernanza de medios más allá del determinismo

tecnológico, para poner el acento en una perspectiva institucional entendiendo que las tecnologías encarnan la dualidad de las instituciones, por un lado, establecen patrones de conducta e interpretación que se materializan en objetos, dispositivos tecnológicos o servicios, y, a su vez, son parte del entorno institucional que facilita, coordina y restringe el comportamiento comunicativo de los actores (Katzenbach, 2012: 124-125).

Además de los cambios en los mecanismos regulatorios, el concepto de gobernanza supone el involucramiento de un amplio número de grupos de interés (actores estatales, supra-nacionales, actores privados como empresas y sociedad civil) en la definición de políticas de comunicación, así como el establecimiento de agencias independientes en tareas operativas de regulación en distintos países y también se usa para analizar la incidencia de instituciones supranacionales (Unión Europea, Unión Internacional de Telecomunicaciones –UIT-, Organización Mundial de Comercio- OMC-, entre otros) en la legislación nacional (Iosifidis, 2011; Braman, 2004; Freedman 2006; Mastrini, de Charras, Fariña, 2013; Raboy y Mawani, 2013; O Siochru y Girard, 2002).

Teniendo en cuenta la importancia de los mecanismos informales, como la auto y co-regulación, en el arreglo político-regulatorio, para el estudio de las políticas públicas de comunicación no solo es importante analizar el comportamiento de los Estados sino también indagar su interacción y el rol de los grupos mediáticos ya que, como plantean Arsenault y Castells (2008) ellos son actores centrales porque ayudan a dar forma al mundo social ejerciendo el control sobre el encuadre de temas y barreras de información, por ende su poder les permite articular los intereses mediáticos con los políticos y económicos:

> Los grupos mediáticos juegan un doble rol: no solo son corporaciones y actores mediáticos en sentido estricto, sino que además controlan un número desproporcionado de plataformas de entrega de la comunicación, que constituyen el espacio en el cual el poder – político, económico o social- se articula (Arsenault y Castells, 2008: 488).

A partir del análisis del caso de NewsCorp y de la figura de Rupert Murdoch, los autores plantean que los medios tiene un rol de *switchers* por el cual, a través del control editorial de sus plataformas, ejerce control sobre la opinión pública que, a su vez, le otorga poder para incidir en el proceso regulatorio (conseguir favores políticos para evitar medidas que podrían constreñir sus redes de expansión), y de modo más amplio en la agenda política que, en última instancia, sirve a sus metas de negocio. De este modo se vinculan las redes de medios, política y negocios a favor de la expansión del propio grupo. Si bien estas apreciaciones se realizan para

el caso de NewsCorp, las conclusiones pueden servir para pensar el rol de los grandes grupos y su interacción con el Estado en las configuraciones de sistemas mediáticos en distintos países.

Ahora bien, a partir de estas distinciones teóricas cabe indagar sobre los desafíos que trae la convergencia tecnológica para la definición de políticas de comunicación en el entorno digital, en el que se desdibujan los límites entre sectores. Entonces, se indagará sobre los cambios de paradigma de las políticas de comunicación y el desplazamiento en la noción de interés público, la reconfiguración y ampliación del objeto de estudio de las políticas del sector y su impacto en los modelos regulatorios.

6.2.4. Paradigmas de políticas de comunicación y cambios en la noción de interés público

Como fue mencionado en la sección anterior, el establecimiento de políticas públicas remite a lineamientos generales que orientan la conformación de los sistemas mediáticos.

Verhulst y Price (2013) sostienen que las regulaciones y políticas de medios están embebidas socialmente y representan los valores, patrones y procesos de control dado que se relacionan con la mediación, la libertad de expresión y el acceso a la información. Los autores plantean que la regulación y las políticas de medios son el resultado de fuerzas (institucional, técnica y cultural) que actúan hacia una noción particular de orden social. Para los autores son artefactos sociales embebidos en propiedades técnicas y simbólicas, que marcan el compromiso de un país o una sociedad con la democracia, hablan de una noción de identidad y son simbólicamente representativas de la cohesión social.

De igual modo, Castells (2009) entiende el proceso de comunicación embebido en una trama de relaciones sociales y códigos culturales que remiten a una determinada configuración de las relaciones de poder que subyace a la evolución del sistema de comunicación:

> El proceso de comunicación se define por la tecnología de la comunicación, las características de los emisores y los receptores de la información, sus códigos culturales de referencia, sus protocolos de comunicación y el alcance del proceso. El significado solo puede comprenderse en el contexto de las relaciones sociales en las que se procesan la información y la comunicación (Castells, 2009: 87).

En una mirada similar que articula los procesos de comunicación en el seno de la cultura, Zallo (2011) sostiene que los modelos de comunicación actúan como vector de la evolución del modelo socio-cultural de una sociedad determinada:

> La cultura y la comunicación redefinen el modelo social y relacional porque son una sustancia central de las sociedades de conocimiento y con un papel regulador. La

> cultura como un todo está en el centro del tránsito de las sociedades industriales a las de valores añadidos estratégicos como la tecnología, el conocimiento, los símbolos o las identidades. Esta apreciación tiene múltiples derivas todas ellas alejadas del determinismo tecnológico, o del ensimismamiento del modelo comunicacional o del relativismo posmoderno, e invita a entender que el sistema comunicativo no es ni un mero dispositivo técnico, autónomo, de progreso en sí mismo; ni tampoco lo contrario, la razón de ser de los cambios en el mundo, sino más bien un sistema vectorial fundamental del modo en que evoluciona el sistema mundo del que son parte los modos de vida sociales y culturales (Zallo, 2011a: 58).

Las afirmaciones anteriores permiten comprender no solo que, como ya se ha dicho, la elaboración de políticas es un proceso de construcción social, sino también y de modo más amplio, que las políticas de comunicación se encuentran en el centro de la cultura. Por eso, Iosifidis afirma que, en la actualidad, los límites entre política de comunicación y política cultural son cada vez más difusos:

> La política de medios se basa en el rol especial que los medios juegan en los procesos de cultura, política y economía. Los límites que separan estas áreas no siempre son claros y están siendo cada vez más difusos con la digitalización, convergencia y globalización. Por eso, los límites entre política de medios y política cultural cada vez son más difíciles de distinguir (Iosifidis, 2011: 10) [traducción propia].

A partir de las vertiginosas mutaciones tecnológicas, Freedman (2006) sostiene que en tiempos de cambios importantes en el ambiente global de los medios de comunicación es necesario hacer foco sobre el proceso de elaboración de políticas, con el surgimiento de nuevos actores, tecnologías y paradigmas que crean nuevos conflictos o aceleran los ya establecidos. En consecuencia, resulta de interés el recorrido histórico sobre paradigmas de políticas de comunicación que proponen Van Cuildenburg y McQuail (2003), quienes identifican tres etapas. El paradigma emergente de políticas de comunicación, que va del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial; el paradigma de servicio público, que se extiende desde 1945 hasta la década del 80/90; y la fase actual, caracterizada por la convergencia, en la que se advierte un cambio en el balance de los valores o funciones que dan forma a la definición del interés público.

Iosifidis (2011:25) sostiene que el concepto de interés público no es estático, sino que evoluciona, como la sociedad y los medios cambian con los desarrollos políticos, económicos y tecnológicos. De modo general, de acuerdo con McQuail (2010), la noción de "interés público" refiere a un asunto "ampliamente considerado como esencial para el bienestar de la sociedad y de sus miembros". Como concepto evolutivo, la definición de interés público tiene un componente normativo en la medida que implica la intervención del Estado para generar las condiciones básicas necesarias para el funcionamiento del sistema mediático en un momento

histórico determinado (Mastrini, 2013:153) a través de la vía política, para cuestiones estructurales, y de organismos especializados de las instituciones mediáticas, para los detalles (McQuail, 1998 en Mastrini, 2013: 152).

McQuail (2010) explica que las tres funciones principales del interés público son: política, sociocultural y económica. En relación con las funciones políticas se vinculan a la participación activa de las mayorías como pilar de la democracia, de ahí que resulta esencial la posibilidad de expresar y discutir ideas políticas promoviendo la libertad de expresión y publicación. Respecto de las funciones socioculturales, McQuail explica que los medios tienen un rol clave en la expresión de la identidad nacional y cultural, así como también para reflejar la diversidad regional y étnica y lograr la cohesión social. Por último, las funciones económicas tienen que ver con la promoción de la innovación, el estímulo a la competencia por razones de eficiencia, la protección de intereses económicos nacionales y la reducción de prácticas monopólicas, entre otras (McQuail, 2010:3-4).

Retomando la clasificación de Van Cuildenburg y Mc Quail (2003) sobre las fases de políticas de comunicación, el paradigma emergente de políticas de comunicación está asociado a las tecnologías como el telégrafo, tecnologías inalámbricas y el teléfono. Los autores plantean que es la fase de la "no política" ya que no había planificación ni se advertía una meta coherente, los esfuerzos se centraban en la protección de los intereses del gobierno o la nación (seguridad nacional) y la promoción del desarrollo de sistemas de comunicación- públicos o privados-. Por eso, en esta fase, la meta que guiaba el interés público era de carácter político en términos de garantizar la prestación eficiente de un servicio público bajo el control del estado o su supervisión directa y el desarrollo del sistema de comunicaciones a nivel nacional.

Un aspecto clave de esta fase es la separación de regímenes para las distintas tecnologías¸ como plantean Van Cuildenburg y McQuail,

> La configuración regulatoria que emergió hacia el final de la Fase I no fue planificada de antemano, aunque existía cierta lógica precedente (por ejemplo, utilizar el correo postal como modelo para el telégrafo y teléfono). Fue realmente el resultado de la búsqueda del interés individual, algunas veces divergente y convergente, por parte de los amplios intereses de la industria y del Estado. Entonces fueron circunstancias accidentales e históricas más que políticas conscientes las que parecen explicar la separación de regímenes de políticas (Van Cuildenburg y McQuail, 2003:191) [traducción propia].

De la cita se desprende que la distinción no tuvo que ver con las características tecnológicas per se ni con una decisión política deliberada. En cambio, en el segundo paradigma, denominado

política de "servicio público" se advierte una clara planificación centrada en preocupaciones sociopolíticas destinadas a evaluar el significado de los medios masivos en la vida política y social en la democracia. Los autores señalan que esta fase "se caracterizó más por consideraciones normativas y políticas que tecnológicas y por la búsqueda de coherencia y estabilidad nacional" (p. 191). De ahí que sostienen que las principales características del paradigma de servicio público pueden sintetizarse en: preocupaciones normativas derivadas de las necesidades de políticas democráticas; está delimitado por los límites del territorio nacional y se focaliza en los intereses nacionales; legitima la intervención gubernamental en los mercados de comunicación por propósitos sociales; de modo general, requiere elaboración activa y continua de políticas y su revisión (Van Cuildenburg y McQuail, 2003:195).

La tercera fase de políticas de comunicación se ubica a partir de los años 80 y refiere a la búsqueda de un nuevo paradigma, cuyo eje central es la convergencia. Los autores explican que este paradigma está dirigido por una lógica económica y tecnológica, en la que los intereses comerciales e industriales predominan sobre criterios de bienestar sociocultural como el pluralismo o la diversidad de información. En la misma dirección, Iosifidis (2011) sostiene que

> …el ejercicio de políticas se ha vuelto más complejo, técnico y pragmático, preocupado por asuntos de mercado más que por amplios principios de la teoría sociopolítica. Existe una subordinación de creencias sociales y culturales a necesidades tecnológicas y económicas (Iosifidis, 2011: 83) [traducción propia].

Este nuevo paradigma trae consigo una redefinición del interés público orientado por lógica del mercado, de la tecnología y de los deseos de los consumidores. Por eso Van Cuildenburg y McQuail dirán que, si bien se mantienen ciertos aspectos normativos de la primera fase, aparecen reinterpretados en un contexto y con un signo completamente diferente:

> El interés público está siendo redefinido para abarcar valores económicos y consumistas…existe un deseo político de incorporar a la mayor cantidad de población posible en el alcance de los nuevos servicios de comunicación, pero los motivos tienen más que ver con el comercio y control que con la "equidad social" como un valor en sí mismo, que ha sido un valor esencial en la filosofía del bienestar social (Van Cuildenburg y McQuail, 2003: 200) [traducción propia]

En este sentido, de Charras, Lozano y Rossi (2013) advierten que el despliegue de tecnologías como Internet y su potencial democratizador e inclusivo no altera de modo significativo los procesos de dominación política y económica ni reemplaza a los mecanismos estatales para el reconocimiento de actores sociales y políticos.

> El fortalecimiento de la democracia a través de una ciudadanía libre y emancipatoria será obra de los ciudadanos en múltiples espacios: Internet ha sido sostén de creativas

> y múltiples redes sociales, con incidencia en la generación de agendas, compartir contenidos, debatir cuestiones públicas o movilizar colectivos sociales, pero no ha sustituido a los mecanismos institucionales de gobierno y reconocimiento de actores políticos y sociales (de Charras, Lozano, Rossi, 2013: 47).

En definitiva, como plantea McChesney (2013:216) Internet y, de modo más amplio, la revolución digital no están determinados en forma inexorable por la tecnología, sino que es la sociedad la que elige cómo desarrollarlos.

En este sentido y tomando las nociones de política y regulación como sinónimo de intervención estatal sobre el sistema de medios, coincidimos con Iosifidis en que la regulación de medios en el escenario actual no responde a tecnologías particulares. Los cambios tecnológicos plantean desafíos en la propia definición del objeto a regular que, a su vez, ponen en cuestión las lógicas normativas (será abordado en profundidad en el próximo capítulo), donde predomina una orientación pro-mercado. Aquí es donde cobra fuerza la afirmación de McChesney para evitar caer en una mirada tecnologicista y economicista y la importancia de desentrañar los discursos dominantes.

En la siguiente sección nos dedicaremos a analizar la redefinición del alcance del objeto de estudio para la política y regulación del sector audiovisual en el contexto de la convergencia digital.

6.2.5. Redefiniendo el objeto de análisis. ¿De los medios de comunicación al ecosistema digital?

La política de comunicación que rigió a las sociedades del S.XX es desafiada por la crisis de su propio objeto frente a la convergencia (Becerra, 2012). Si bien este proceso tiene un sustento tecnológico basado en la digitalización, que permite la reunión de los mundos audiovisual y de telecomunicaciones, sus implicancias se extienden más allá del plano tecnológico para abarcar también el aspecto económico, de prácticas sociales y de política y regulación (Garnham, 1999; Becerra, 2003 y 2015). De ahí que Van Cuildenburg y McQuail (2003: 203) plantean que "la convergencia tecnológica, la liberalización de los mercados de comunicación e información y la abundancia de comunicación demandan una conceptualización diferente de las políticas de comunicación". En este sentido, Becerra (2012) advierte que la convergencia digital tiene una incidencia decisiva y obliga a ampliar el objeto de análisis para incluir no solo a los medios tradicionales sino además a las empresas de telecomunicaciones y a aquellas que proveen servicios audiovisuales a través de Internet.

Desde la perspectiva economista y de las telecomunicaciones, algunos investigadores (Fransman, 2007; Katz, 2015; Frías Barroso et. al., 2016) plantean que, a partir de los cambios tecnológicos, en vez de hablar de sectores o industrias, el concepto de "ecosistema digital" es más útil al permitir dar cuenta de cómo el aspecto integrado de Internet, que diluye los límites entre las industrias, genera cambios en las cadenas de valor tradicionales.

De acuerdo con Fransman (2007), el ecosistema digital remite a la interacción entre proveedores de elementos de red; operadores de red; proveedores de plataforma, contenido y aplicaciones en el marco de instituciones que dan forma a las reglas de juego para su interacción, y organizaciones que tienen el poder de cambiar dichas instituciones.

Tomando como base esta definición, Frías Barroso et. al. (2016) explican que el ecosistema digital engloba a las actividades que se generan en torno al desarrollo de Internet, que incluye una cadena de valor conformada por cinco eslabones: propietarios de derechos de los contenidos; proveedores de servicios en línea; empresas tecnológicas y servicios habilitadores (como gestores de contenido o plataformas de pago); conectividad (infraestructura) y la interfaz con el usuario (aplicaciones de software) (Frías Barroso et.al., 2016: 8-9).

Por su parte, Katz (2015) amplía la definición más allá de la cadena de valor y plantea que el ecosistema digital refiere al impacto económico y social que posee la adopción de tecnologías digitales de información y comunicación. Desde su perspectiva, el ecosistema digital involucra tres dimensiones: nuevas formas de producción (cambios en la cadena de valor), usos y consumos (incidencia de la voluntad de pago por parte del usuario en el costo de entrega del bien producido) y su impacto económico y social (cómo la digitalización incide en el crecimiento del producto bruto interno -PIB-) (Katz, 2015: 5).

El investigador explica que la dinámica innovadora de la cadena de valor comenzó a través de firmas que originalmente estaban ubicadas en la periferia del ecosistema, como Facebook, Google, Netflix, Skype, eBay y Amazon, entre otras, que pronto tomaron un lugar central. En este sentido, en una posición de defensa de la industria de telecomunicaciones, Frías Barroso, et al. (2016) señalan que cada vez más se asiste a la "plataformización" del ecosistema, en la medida que las grandes empresas de Internet crearon o adquirieron servicios en los distintos eslabones de la cadena de valor: estas plataformas integran el dispositivo físico, sistema operativo, appstores, medios de pago, servicios de comunicación, de almacenamiento, herramientas de desarrollo para terceros, así como también plataformas publicitarias.

Una de las primeras cuestiones que surge a partir de la ampliación del objeto de estudio sobre las políticas de comunicación a partir de los nuevos actores que intervienen en el sector tiene que ver con la propia definición de qué se entiende por un "medio de comunicación" dado que, como sostienen Napoli y Caplan (2016), una u otra clasificación conlleva implicancias en el plano político regulatorio.

Jakubowicz (2012) plantea que la desintitucionalización y desmaterialización de los contenidos de los medios son la razón por la cual la aproximación tradicional para definir a "los medios" resulta insuficiente. Explica que la idea de concebir a los medios de comunicación como grandes instituciones con personal especializado y profesional involucrado en los aspectos operativos del medio ha cambiado en la medida en que pequeños grupos o individuos pueden producir y distribuir contenidos. En relación a la desmaterialización, explica que los medios pasan a ser digitales hipertextuales, dispersos y virtuales, y combinan la comunicación interpersonal con la dimensión mass mediática en una misma plataforma. Este planteo es similar al de Manuel Castells (2009) cuando alude a la "autocomunicación de masas":

> Es comunicación de masas porque potencialmente puede llegar a una audiencia global, cuando se cuelga un video en Youtube, un blog con enlaces RSS a una serie de webs o un mensaje a una lista enorme de direcciones de correo electrónico. Al mismo tiempo es autocomunicación porque uno mismo genera el mensaje, define los posibles receptores y selecciona los mensajes concretos o los contenidos de la web y de las redes de comunicación electrónica que quiere recuperar. Las tres formas de comunicación (interpersonal, comunicación de masas y autocomunicación de masas) coexisten, interactúan y, más que sustituirse, se complementan entre sí. Lo que es históricamente novedoso y tiene enormes consecuencias para la organización social y el cambio cultural es la articulación de todas las formas de comunicación en un hipertexto digital, interactivo y complejo que integra, mezcla y recombina en su diversidad el amplio abanico de expresiones culturales producidas por la interacción humana (Castells, 2009: 88).

A partir de esta novedad, Jakubowicz (2012) propone una serie de criterios que permiten reconocer un nuevo servicio de comunicación dentro del ecosistema más amplio de los medios masivos, estos son: contenido propio que informe, eduque y/o entretenga; que sea masivo; contenido paquetizado; que involucre un proceso editorial; que respete normas legales y éticas; que tenga intención de influir en la opinión pública; que implique diseminación periódica; que asuma responsabilidad editorial total; que eseá disponible al público general; que se distribuya a través de plataformas de entrega y distribución apropiadas (Jakubowicz, 2012: 246).

La autora señala que, de todas las características enunciadas, las tres que son cruciales para ser reconocido como medio masivo son el proceso editorial, la observación de normas éticas y legales y la responsabilidad editorial, que incluye responsabilidad por el contenido. En cambio,

los “servicios similares a los medios” (media-like services) no cuentan con estas características, aunque satisfacen los restantes siete criterios. La ausencia de estas tres características da cuenta que el servicio no es provisto por una organización mediática tradicional, capaz de entregar y asumir la responsabilidad por la calidad del contenido.

Desde la perspectiva de Napoli y Caplan (2016), la idea de que los servicios provistos a través de Internet carezcan de responsabilidad editorial es cuestionada. De modo más amplio, los autores analizan críticamente el argumento por el cual las plataformas sociales de Internet presionan para ser consideradas “empresas tecnológicas” en lugar de “compañías de medios” y las implicancias políticas y legales asociadas a cómo se definen, que pasan por los mecanismos de responsabilidad sobre reglas de propiedad, interés público (pluralidad) y contenido local, entre otras cuestiones.

Los autores desentrañan tres argumentos que estas “plataformas” utilizan para auto-clasificarse como “empresas tecnológicas” y evitar ser encuadradas como “medios”. El primer argumento, ampliamente utilizado por compañías como Goolge o Facebook, remite a que “no producen contenidos”, sino que distribuyen contenido creado por terceros. Para rebatir esta idea, Napoli y Caplan explican que la distribución siempre fue una característica definitoria de las compañías de medios y que, en cambio, desde la perspectiva regulatoria, la creación/propiedad del contenido nunca fue un criterio para definir a una compañía de medios. Para dar cuenta de ello toman como ejemplo el caso de la TV por cable o satelital que, al menos en sus inicios, se erigió en el eslabón de distribución de contenidos, pero eso no evitó que la agencia regulatoria norteamericana, la Federal Communications Commision (FCC), los regulara en materia de propiedad, obligaciones de interés público como diversidad, competencia y contenido local, independientemente de si estaban o no y hasta qué punto involucradas en la creación de contenido.

El segundo argumento analizado por Napoli y Caplan apunta a la formación de sus empleados y se resumen en la frase “somos científicos de la computación”. Al igual que con el argumento anterior, los autores sostienen que no tiene bases lógicas ni históricas ya que los avances tecnológicos, y asociado a ellos, la experiencia técnica del personal, han sido fundamentales para el sector de medios, al menos desde el surgimiento de la prensa en adelante.

En relación al argumento que sostiene que “no hay intervención humana editorial”, pone sobre la mesa el rol de los algoritmos matemáticos para la categorización y clasificación de la información. Sin embargo, explican los autores que simplemente porque el mecanismo para

ejercer decisión editorial haya cambiado, eso no significa que la identidad fundamental de "portero" o gatekeeper permanezca y necesite ser reclasificada. Señalan que los medios siempre intentaron darle a las audiencias lo que quieren y que la diferencia en la actualidad radica en que las plataformas de medios digitales representan mecanismos más eficientes para hacerlo debido a su naturaleza, alcance de los datos y las herramientas analíticas que poseen. Por otra parte, indican que la noción de que los algoritmos operan de manera neutral, completamente ajenos a los sesgos que caracterizan el proceso de decisión editorial humano, está desacreditado en la medida que la creación del algoritmo que clasifica, filtra y prioriza contenido es diseñado por ingenieros y otros actores de las compañías que toman una infinidad de decisiones en el diseño y desarrollo, aun cuando esas decisiones y sesgos estén codificados en sistemas. Además, los autores sostienen que independientemente de los mecanismos de acceso o búsqueda empleados, las plataformas establecen un rango de políticas editoriales que los posiciona en sintonía con las organizaciones tradicionales de medios como diarios y radiodifusores ya que temas relacionados con la protección del usuario frente a contenido ofensivo, provocativo, o contenido adulto son centrales para la operación de estas plataformas.

Por último, Napoli y Caplan indican que la aceptación del argumento de que estas plataformas digitales son compañías tecnológicas y no de medios contribuye a un escenario en el cual algunas de las organizaciones más significativas en la producción, distribución y consumo de contenidos operan por fuera de cualquier parámetro regulatorio que tradicionalmente caracterizó a las empresas mediáticas, lo cual puede tener repercusiones dramáticas sobre cómo los ciudadanos acceden a información crítica, afectando el funcionamiento de la democracia.

Desde esta perspectiva centrada en la ciudadanía, es importante retomar el problema que plantea Sandvig (2009) quien, a partir del proceso de convergencia tecnológica que permite que a través de distintas tecnologías sea ofrecido el mismo o un servicio similar, se pregunta si el objetivo subyacente de la política de comunicación es tan diferente en cada caso como para mantener una reglamentación diferenciada para cada dispositivo de comunicación.

6.2.6. Recapitulación

A modo de síntesis de este capítulo, luego de haber planteado la discusión sobre la definición de políticas públicas- cuyos principales aspectos ya se resumieron más arriba-, se avanzó en el análisis en torno al sub- sistema de políticas de comunicación. Se planteó un recorrido por algunos aportes a esta tema provenientes desde la disciplina de la Ciencia Política- estudios con un abordaje comparativo- y luego, se enfatizó en las vastas contribuciones al análisis de

políticas públicas desde las ciencias de la comunicación. En particular se explicaron los principales planteos para la comprensión del fenómeno desde las escuelas críticas y pluralistas ya que, aunque de modo diferente, ponen de manifiesto la concepción del poder e incidencia de los actores para la definición de las políticas públicas. Un punto en común entre autores que representan a ambas perspectivas (Napoli y Iosifidis, por ejemplo) es que señalan cambios en la concepción de los criterios de interés público y el creciente peso de la "cuantificación" o la evidencia como guía del proceso de elaboración políticas públicas de comunicación, lo que redunda en su velamiento como proceso político, de disputa de poder y de sentidos que se juegan sobre la comunicación.

Además de los aportes de las escuelas pluralista y crítica también se realizó un recorrido analítico sobre cómo los estudios latinoamericanos, ampliamente influidos por la perspectiva crítica, fueron complejizando las definiciones sobre políticas de comunicación. En primer lugar, estableciendo la centralidad del Estado, para luego ir contemplando el rol de la sociedad en la definición de demandas a través de mecanismos formales, para finalmente abarcar a una multiplicidad de actores de distinto tipo (nacionales y supranacionales) que intervienen en el desarrollo de políticas públicas para organizar el sistema de medios tanto a través de mecanismos formales como informales.

Por último, se abordó cómo los cambios tecnológicos propiciados por la convergencia digital desafían las concepciones tradicionales sobre políticas de comunicación. En este sentido, se puso en evidencia el progresivo distanciamiento del modelo de control estatal centralizado hacia modelos de regulación más descentralizados, por los que se consagran los sistemas de auto y co- regulación. Junto a esto se redefine los criterios y objetivos que persiguen los Estado para la organización del sistema info- comunicacional que excede a los actores tradicionales, para abarcar a una multiplicidad de nuevos jugadores que obligan a repensar los límites alcance de las políticas públicas para el sector.

Estos aspectos son centrales para esta tesis, que se pregunta sobre los cambios en la elaboración de políticas públicas en el contexto de la convergencia digital en Argentina, Brasil y México desde inicios del S.XXI hasta 2017. Es de gran importancia para esta investigación identificar el tipo de actores que intervienen, los mecanismos y estrategias utilizadas para incidir en la definición de políticas, de qué modo juega la tradición regulatoria en cada país, cómo incide el factor tecnológico y cómo es utilizado discursivamente para legitimar un tipo de intervención estatal particular sobre el ordenamiento del sistema de medios.

Atendiendo a estos interrogantes, en el próximo capítulo se indagará en profundidad el proceso de convergencia digital y sus efectos en el sector audiovisual, el rol de los organismos internacionales en la discusión, las visiones, actores y categorías dominantes establecidas para abordar el tema. Luego se avanzará en el análisis de modelos regulatorios a nivel mundial, sintetizando los abordajes de Estados Unidos y a nivel de la Unión Europea, con el objetivo conocer sus aproximaciones en materia regulatoria de la convergencia digital, lo cual servirá para enmarcar el estudio de los casos de Argentina, Brasil y México.

Capítulo 3: Convergencia digital, alcance y desafíos

7. ¿Qué es la convergencia?

7.1. Algunas definiciones

Como ya se ha mencionado, basada en el proceso de digitalización, la convergencia tecnológica provoca que la línea que separa a las empresas de comunicación de las de telecomunicaciones para la transmisión de contenidos resulte cada vez más difusa.

Tal como lo explica Doyle (2002), la digitalización se refiere al movimiento que permite el almacenamiento, reproducción y transmisión de piezas de contenido de los medios en la forma de datos binarios consistentes en ceros y unos. Una gran implicancia de este cambio tecnológico es que los contenidos de cualquier tipo son más fáciles de ser manipulados y reempaquetados para ser diseminados en otro aspecto o formato. Otro tema importante es que las técnicas de compresión digital permiten un uso mucho más eficiente del ancho de banda, por ende, es posible transmitir mayor rango y volumen de servicios que con la tecnología analógica. La autora plantea que, gracias a la digitalización, el contenido de los medios es idealmente apto para su diseminación en Internet, que representa una plataforma de distribución alternativa o adicional para todo tipo de contenido y servicio de medios con un costo marginal muy bajo (Doyle, 2002: 142).

La noción de "convergencia" surge en el marco de los primeros planteos sobre la "sociedad de la información" hacia fines de la década del 70 y comienzos de los 80 con la crisis del modelo de producción fordista. Como señala Diego de Charras (2006):

> Casi con el inicio de la crisis "posfordista" aparecen los primeros planteos futuristas que verán en la tecnología y su capacidad de almacenar, manipular y transmitir información no sólo una puerta de salida para el colapso económico, sino que también encontraban allí la llave que democratizaría la sociedad (de Charras, 2006: 29)

Así, el concepto de la sociedad de la información reconoce el rol central de las tecnologías para alcanzar el crecimiento económico y estructurar las sociedades. Esta tendencia hacia el "fetichismo tecnológico" surge con la microelectrónica en los 70/80, pasa a la informática y encontrará su punto álgido con el despliegue comercial de Internet y la masificación de la banda ancha (de Charras, 2006; Wholers, 2008).

Junto con el desarrollo de las redes y el proceso de digitalización, el ritmo de la convergencia también se vio influenciado por los cambios en la estructura de propiedad de las industrias de

la información y la comunicación. Esto aconteció bajo la forma de fusiones y adquisiciones de empresas en la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio a través de procesos de integración vertical y horizontal, promovidas por la desregulación de los mercados propiciada a nivel mundial por la influencia de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 de Estados Unidos y del acuerdo de liberalización de servicios de la OMC en 1997. Así, los motores de la convergencia pueden sintetizarse en la globalización de las tecnologías, la comercialización, liberalización y desregulación (Iosifidis, 2011: 170-171).

Wholers (2008: 12) explica que el contexto del actual proceso de convergencia se ubica a partir de 2003-2004 con la recuperación del sector luego de la crisis de las "punto.com", que trajo una nueva ola de concentración a partir de "fusiones defensivas".

La convergencia digital fue definida desde distintas vertientes, dando lugar a miradas optimistas del proceso tecnológico (Negroponte, 1996), perspectivas intermedias que reconocen sus limitaciones pero exacerban el poder de estructuras descentralizadas y procesos colectivos de creación (Sola Pool, 1983 y Jenkins, 2006) y miradas críticas que, sin desconocer sus avances, relativizan sus alcances (Garnham,1999; Becerra, 2003 y 2015; Gindre, 2007; de Miguel, 2003; Álvarez Monzoncillo, 2011a; Zallo, 2011ª; Iosifidis, 2011).

La fe de Negroponte (1996) en el poder emancipador de la tecnología y el advenimiento de estructuras descentralizadas lo llevó a sugerir que la regulación gubernamental para limitar la concentración de los conglomerados ya no sería necesaria porque no habría poder centralizado. Este argumento surge reeditado en la actualidad en el marco de las discusiones sobre la adecuación regulatoria al entorno convergente (la discusión específica será abordada más adelante). También predijo el pasaje del broadcasting al narrowcasting (contenidos de nicho especializado en oposición al contenido generalista de la radiodifusión).

A diferencia de Negroponte, Ithiel de Sola Pool se refirió a la convergencia de medios como un proceso de interacción entre viejos y nuevos medios, en lugar de un completo desplazamiento entre unos y otros. En su libro *Technologies of Freedom* (1983), Sola Pool decía que hubo un tiempo en que las editoriales de periódicos, revistas y libros tenían muy poca relación con otros medios. Cada medio tenía su función distintiva y sus mercados y estaban regulados por distintos regímenes dependiendo de si su carácter era centralizado o descentralizado, signado por la escasez o la plenitud, dominado por noticias o por entretenimiento, y si eran propiedad del estado o de empresas privadas. El autor creía que estas diferencias se debían a decisiones políticas más que a características intrínsecas de la tecnología. No obstante, observó que

existían tecnologías que brindaban mayor diversidad y participación. “La libertad es más factible cuando los medios están dispersos, descentralizados y disponibles como la prensa impresa o micro-computadoras. El control centralizado es más probable cuando los medios de comunicación están concentrados, monopolizados y escasos, como es el caso de las grandes cadenas” (Sola Pool, 1983 en Jenkins, 2006). El mérito de Sola Pool está en reconocer que el proceso de convergencia y divergencia forman parte del mismo fenómeno, el problema de su definición es que al igual que en el caso de Negroponte, se sigue poniendo en la base de procesos políticos fundamentaciones técnicas.

Jenkins (2006) retoma los planteos de Sola Pool y señala que, en lugar de hablar de la convergencia como un mero hecho tecnológico, prefiere referirse a una “cultura convergente”, cuyas ideas fuerza son la convergencia de medios, la cultura participativa y la inteligencia colectiva. El autor cree que la convergencia representa un cambio cultural por el cual los consumidores son incentivados a buscar información y hacer conexiones entre contenidos de medios dispersos. Así, cada uno construye su propia mitología de bits y fragmentos de información y los transforma en recursos a través de los cuales le dan sentido a su vida diaria. De ahí que el consumo sea un proceso colectivo resultado de la “inteligencia colectiva”, que puede convertirse en una fuente alternativa al poder de los medios.

Jenkins contrasta el término “cultura participativa” con la noción de un espectador pasivo. Desde su perspectiva, los productores y consumidores ya no ocupan roles distintos, sino que son participantes que interactúan entre sí de acuerdo a unas reglas que nadie entiende completamente aún. Reconoce que no todos participan por igual, que las corporaciones ejercen más poder que los individuos, pero sostiene que algunos consumidores tienen más habilidades que otros para participar en esta cultura emergente, lo cual genera expectativas de un flujo de ideas y contenidos más libre. El riesgo de la definición de Jenkins es que apela a una presunta democratización de los flujos informativos interpelando a los participantes de ese proceso de construcción colectiva en términos de consumidores, olvidando cualquier sustento político vinculado a la construcción de ciudadanía. Se trata de un consumidor que reclama sus derechos de participar en la cultura convergente intercambiando inquietudes respecto de sus intereses con las corporaciones, lo cual se acerca más a técnicas de marketing que a la construcción colectiva de ciudadanía.

Si bien la convergencia impone el determinismo tecnológico como fundamento del discurso social y político dominante, sus implicancias trascienden la mera cuestión técnica para abarcar las dimensiones económica, política, cultural, social y jurídica.

7.1.1. Distintas "convergencias"

Como plantea Wholers (2008) no existe una única clasificación de convergencia. Mientras él adopta una concepción que reconoce la convergencia entre servicios (se materializa en las ofertas de triple o cuádruple play) y redes (una misma red que soporta distintos servicios), Bustillo (2011) reconoce que el despliegue de redes de alta velocidad es el motor de la convergencia, entendida como "la habilidad de una o más redes para proveer diferentes servicios, o también a la conjunción de industrias en el sector de las comunicaciones que eran previamente concebidas como separadas y diferentes en el sentido comercial y tecnológico". El autor distingue cuatro niveles: convergencia de redes y servicios, de equipos, entre tecnologías fijas y móviles y convergencia regulatoria.

Si bien los desafíos a la regulación serán abordados en profundidad más adelante, por ahora cabe mencionar que uno de los puntos de tensión radica en la discusión entre la vigencia de regulaciones sectoriales vs. regulaciones generales que recaen en organismos de defensa de la competencia. En este sentido, Wholers (2008) describe esta tensión y toma partido por las últimas bajo el argumento de que la convergencia tecnológica reduce la necesidad de imponer barreras de entrada de tipo regulatorio-institucional. Otra de las cuestiones que forma parte del debate sobre las regulaciones pro-convergencia tiene que ver con la noción de agencia regulatoria unificada en lugar de varios reguladores sectoriales separados. Sobre esto, el autor explica que la existencia de un solo regulador convergente se justifica en términos económicos por la reducción de costos de transacciones de normas específicas y de sostener dos estructuras regulatorias diferentes. Bustillo (2011) coincide en la importancia de crear un único regulador para el sector de medios y telecomunicaciones, pero señala que sus funciones deben estar circunscriptas a las plataformas de comunicaciones electrónicas, en cambio el contenido debe quedar bajo la supervisión de un regulador sectorial. Esta mirada, con un planteo parecido es compartido por otros investigadores como Eli Noam (2008), de la Universidad de Columbia (Estados Unidos), quien propone un modelo regulatorio en dos niveles, que distingue el segmento de contenidos del de infraestructura. Más adelante discutiremos hasta qué punto esta lógica es realmente convergente o si, en cambio, evidencia la encrucijada de la pretendida

convergencia regulatoria que termina postulando como "mecanismo convergente" la reedición en un nuevo contexto de dos lógicas diferenciadas, es decir, divergentes.

Entre las funciones del regulador convergente, Bustillo recomienda contemplar la promoción y defensa de competencia, régimen de licencias, espectro, neutralidad de red, régimen de interconexión, acceso a infraestructura pasiva, regulación de tarifas, regulación de contenidos, acceso universal, protección del usuario, calidad de servicio, protección de datos, Spam y privacidad (Bustillo, 2011: 167). En un sentido similar, Wholers propone que los lineamientos de la regulación pro-convergente deben contemplar una clasificación de servicios flexible, licencia genérica o única que no imponga trabas para el ingreso al mercado, asignación de espectro independiente de la licencia, interconexión de redes y proveedores que usen distintas tecnologías y una noción de servicio universal centrada en cerrar la brecha digital.

Si bien Katz (2015), como ya se mencionó, no se refiere específicamente a la convergencia sino, de modo más amplio, alude al concepto de "ecosistema digital", es interesante dar cuenta de los aportes de su investigación sobre el diseño institucional que requieren los cambios tecnológicos cuya perspectiva, en sintonía con las de Wholers y Bustillo, se posiciona desde el sector de las telecomunicaciones y basada en fundamentos económicos sobre el proceso.

A diferencia de los análisis de Wholers y Bustillo que refieren específicamente a la creación de un regulador convergente, Katz propone una concepción más amplia sobre el rol del Estado y las políticas públicas en la que el Estado es central como agente promotor del desarrollo del ecosistema digital, a través del desarrollo de una política industrial para el sector digital, lo cual supone la definición de una agenda nacional digital donde se defina cuál es el rol económico prioritario. Desde esta concepción, sugiere la estructura institucional apropiada para abordar el desarrollo en este sector que supone un modelo centralizado para la formulación de políticas digitales a través de la creación de un Ministerio TIC, una Comisión Interministerial y tres Viceministerios: Comunicaciones; Modernización del Estado y Gobierno Electrónico; y Economía y Sociedad Digital (el análisis desarrollo completo puede verse en Katz, 2015: 324 en adelante). Esto refuerza la idea que se señalaba en el capítulo anterior al destacar la importancia de los Estados nacionales en el entorno globalizado y multilateral, ya que incluso desde modelos que priorizan el desarrollo económico por sobre el cultural (el presupuesto es que el desarrollo económico traerá bienestar sociocultural), el Estado es una pieza clave.

Tras repasar las miradas sobre la convergencia desde las telecomunicaciones con énfasis en el mercado, también cabe mencionar que, desde vertientes críticas que analizan el fenómeno de la

convergencia tecnológica, se puede mencionar a Nicholas Garnham (1999), quien explica que la convergencia entre radiodifusión, telecomunicaciones e informática supone el potencial de una red de banda ancha que suministra todos los servicios electrónicos por una misma red a hogares y a empresas. Además de los servicios tradicionales, los usuarios pueden recibir servicios interactivos a través de un terminal informático multimedia realizando un pago único de acuerdo a su uso. El autor plantea la existencia de cinco niveles de convergencia: canales de distribución técnicos; de formatos; modos de consumo; modos de pago y convergencia de mercados. En una dirección similar, Villanueva (2000) sugiere otra clasificación para entender la convergencia multimedia al considerar el nivel de las señales, las redes físicas, los servicios, aplicaciones y dispositivos terminales, las industrias y los modos de consumo. Por su parte, Becerra (2003), a partir de la clasificación europea, alude al plano de tecnologías y plataformas de red, alianzas y fusiones empresariales e industriales, servicios, mercados y modos de pago, política y reglamentación y circulación social y modos de consumo. En tanto Álvarez Monzoncillo (2011a) sugiere que la convergencia multimedia se produce en tres niveles: redes, terminales y dispositivos, pero también de medios. En este sentido explica que hablar de "multimedia" implica la convergencia de medios pero que el concepto ha quedado antiguo porque nos encontramos ante nueva televisión que se consume en multitud de dispositivos (cross media), con los problemas de integración de las diferentes culturas productivas de cada medio que ello genera.

Iosifidis (2011)- quien señala que la convergencia se produce en el nivel tecnológico, estructural (a partir de alianzas corporativas) y de mercado o servicios- también alude a las dificultades de una aproximación común a todos los sectores, enfatizando en el aspecto de política regulatoria. Señala que las industrias, que se han desarrollado a través de distintos regímenes regulatorios, al fusionarse en una sola agencia regulatoria predominan los criterios del sector de telecomunicaciones que privilegian la perspectiva de defensa de la competencia para alcanzar la eficiencia económica y social, y dirigen la atención a cuestiones industriales en detrimento de los aspectos sociales y culturales del interés público (Iosifidis, 2011: 79).

Lo que ponen de manifiesto todas estas definiciones es que es posible distinguir dos miradas: una, desde del sector de las telecomunicaciones, centrada en el impacto económico de la convergencia y otra, promovida por investigadores del área audiovisual con perspectiva crítica, que cuestiona la convergencia como tal y sus alcances.

Los investigadores más próximos a una visión liberal del funcionamiento del sistema de medios enfatizan en el impacto económico y en la necesidad de realizar una armonización regulatoria de carácter laxo para alcanzar el desarrollo económico y de la competencia (con el argumento de que todo ello redunda en una mejora para el usuario y la sociedad en su conjunto). En cambio, desde miradas críticas alertan que el fenómeno avanza más lento de lo que se presume. Como sostiene Becerra (2015: 161), la utopía en que el desarrollo de Internet escaparía la lógica comercial y concentrada de las industrias culturales tradicionales ha fallado. En 1999, Nicholas Garnham señalaba la subsistencia de barreras económicas, regulatorias y culturales. Ese diagnóstico aún continúa vigente ya que, como señalan distintos autores (Álvarez Monzoncillo, 2011a; Zallo, 2011a; Becerra, 2012), entre los problemas que plantea la convergencia se encuentran la dificultad para definir el objeto a regular, los límites en los modelos regulatorios existentes (si bien se reconocen avances en el plano regulatorio, estos cambios no permiten hablar de una actividad plenamente convergente) y estrategias empresariales (las compañías no siempre terminan de encontrar rentabilidad para sus modelos de negocio).

A continuación haremos un repaso por la evolución de los modelos sectoriales para ilustrar los regímenes diferentes en los que nacieron y se desarrollaron las industrias y los cambios propiciados a partir de la digitalización.

7.2. Evolución de los modelos sectoriales

Distintos autores (Ricchieri, 1994; Becerra, 2003) advierten que los servicios de telecomunicaciones y audiovisual televisivo se desarrollaron con lógicas diferentes. Los servicios de telecomunicaciones históricamente se basaron en emisiones bidireccionales punto a punto, financiadas por el usuario en base al uso, que eran transportadas a través de grandes redes de cable (par de cobre). Mientras que la radiodifusión presentaba una modalidad de distribución punto-masa, financiada por canon y/o publicidad (y más tarde, abono) y se difundía a través del éter. Además, en el caso de las telecomunicaciones, la empresa que gestiona el servicio se ocupa de la infraestructura del transporte de información, por tal motivo, la regulación del sector fue de inspiración económica industrial. Por el contrario, al ocuparse de los contenidos, programas, la radiodifusión se caracterizó por una regulación vinculada a la política cultural. Los desafíos regulatorios que impone la convergencia a los modelos sectoriales tradicionales serán abordados en profundidad en una sección especial más adelante.

Las lógicas divergentes mencionadas de las industrias audiovisual y de telecomunicaciones tienen un correlato también en términos de peso económico. De acuerdo con Noam (2016)

mientras que los medios "de contenido" representan el 1% del PBI mundial, con ingresos totales por US$ 735 mil millones, los medios de "plataforma" dan cuenta del 2,3% de PBI y representan ingresos por US$ 1,7 trillones. El autor advierte que si a esto se suma el gasto en medios (gasto directo y a través de la publicidad), las actividades o negocios relacionados, las ventas por música, videojuegos y dispositivos de consumo electrónico (teléfonos celulares, computadoras, televisores, consolas de música), la suma total del consumo de contenido de medios, plataformas y dispositivos representa el 5,9% de la economía mundial (Noam, 2016: 1303-1304)10.

7.2.1. Evolución del modelo audiovisual

A lo largo de la historia del sector audiovisual televisivo es posible identificar tres grandes modelos (López Villanueva, 2011): el de broadcasting, narrowcasting y webcasting. En un sentido similar, Prado (2010) reconoce la etapa hetziana analógica, que se identifica con el modelo de broadcasting, la etapa analógica multicanal- que coincide con la clasificación de narrowcasting-, y etapa digital multicanal, que incluye al webcasting como parte de su derrotero.

El modelo de broadcasting surge con la televisión en la década del 50, con un modo de distribución basado en las ondas hertzianas, con una programación de tipo generalista, dirigido a una gran audiencia, y lineal o de flujo, es decir, una multiplicidad de productos (programas) insertos en una grilla de programación y servidos en continuidad (Bustamante, 1999: 25). El flujo de información era sincrónico a la emisión y el modo de consumo era considerado "pasivo". En cuanto al financiamiento, este modelo se sustentaba a través de la publicidad, el canon y/o presupuesto público. La estructura de mercado era monopólica en Europa (hasta la década del 80) y oligopólica en Estados Unidos y Latinoamérica, donde convivían canales privados con el servicio de gestión estatal. La política de producción estaba dada por la integración vertical y una especialización flexible (López Villanueva, 2011: 20-21).

El modelo de narrowcasting surge a partir de la década del 90 con la explosión de la TV por cable y satelital. Marca el paso de un tipo de programación generalista hacia una segmentada o

[10] El estudio de Noam aborda la concentración de medios en 12 sectores, en 30 países del mundo. Por "medios de contenido" alude a la industria de diarios, revistas, libros, cine, radio, TV abierta, canales de video, buscadores, noticias en línea y un tercio de la industria multicanal. En tanto los "medios de plataforma" incluye a los sectores de telefonía fija, móvil, ISP y dos tercios de la industria multicanal. Noam explica que la industria multicanal se basa en el rol dual como plataforma y como agregador de contenidos. Si bien los sectores analizados exceden los alcances de esta investigación que se centra en la convergencia entre el audiovisual y las telecomunicaciones, los datos resultan ilustrativos para dimensionar la importancia económica de las tradiciones sectoriales.

temática acompañada por la multiplicación de la oferta de canales, no obstante, al igual que en el modelo anterior, la programación es lineal y el modo de consumo, pasivo. El modo de financiamiento combina el abono con los ingresos publicitarios. A partir de políticas liberales, la estructura de mercado se abre, generando una estructura oligopólica con franjas donde unas pocas y grandes empresas dominan el mercado y una constelación de pequeñas (la franja) asume los riesgos de la innovación. En tanto la política de producción está centrada en el empaquetamiento de una gran cantidad de canales (no de programas como en el modelo anterior) para el armado de la grilla (López Villanueva, 2011).

Por último, el modelo de webcasting o egocasting, cuyo surgimiento se ubica entre el 2000 y 2005 en adelante, producto de la convergencia entre el audiovisual e Internet, presenta como características centrales la personalización del consumo, la ubicuidad de los contenidos al poder acceder a ellos en movilidad y a través de múltiples pantallas y su posibilidad de intercambio. A diferencia de los modelos anteriores, la programación deja de ser lineal y el contenido se despaquetiza, marcando el pasaje de lo que Prado (2010) denomina del "flujo al stock". El autor explica que con dispositivos como las grabadoras digitales (DVR y PVR) se renueva la profecía del ciudadano programador- surgida con la aparición de las videocaseteras- que consiste en "un espectador soberano que se abstrae del influjo de los canales y construye su propio flujo a partir de un stock de programas almacenados, al tiempo que evita su exposición a los anuncios insertados en las pausas publicitarias (Prado, 2010: 44). Así como la programación pasa a ser no lineal, el consumo es en diferido/asincrónico y permite la interactividad con los contenidos. Otra característica novedosa de este modelo radica en la posibilidad de que el televidente se convierta en productor de contenidos (la "cultura participativa" que proclama Jenkins, 2006). Como explica Álvarez Monzoncillo (2011b), al referirse al rol de los espectadores en esta nueva situación:

> La participación, la colaboración y el nomadismo son sus características esenciales (de los nuevos espectadores) …El espectador pasivo tipo *coach potatoe* deja paso a un nuevo telespectador nómada que, a priori, sabe lo que quiere. Demanda el poder etiquetar, indexar y crear (Álvarez Monzoncillo, 2011b: 89).

Así, si bien la presencia de contenidos exclusivos mantiene su centralidad para los modelos de negocio del audiovisual, la novedad es que los datos de los usuarios producto de su actividad se constituyen como el "recurso esencial"- entendido como aquel que permite a su propietario consolidar una posición dominante en el mercado- para el mundo audiovisual en Internet (Bullich y Guingard, 2016).

A diferencia de los modelos audiovisuales anteriores, en el audiovisual en Internet las barreras de entrada al mercado son más bajas, lo que permite el ingreso de nuevos actores al sector, no solo los usuarios en su nuevo rol de productores de contenido o los medios tradicionales con la fórmula de reposiciones de contenidos de la TV lineal en la web (catch up TV), sino también grandes jugadores provenientes de otras industrias: empresas telefónicas, agregadores de contenidos que funcionan como tiendas virtuales para la venta de programas que otros les prestan para su comercialización (Netflix, Amazon); nuevos portales que integran contenidos premium vinculados a un hardware propietario (por ejemplo Xbox) pero también comparten contenidos de terceros (Apple TV); media centers (Tivo); y nuevos jugadores de la "TV mejorada" como Hulu o el portal de la BBC (Álvarez Monzoncillo, 2011b: 86).

El inconveniente es que esta multiplicidad de actores enfrenta la dificultad de trasladar precios y costos a los contenido online y pone en evidencia una disputa entre los operadores de red y propietarios de infraestructura con los nuevos actores que brindan servicio a través de la nube de Internet (el ejemplo emblemático es Google a través de Youtube), en la medida que éstos obtienen importantes beneficios económicos pero no aportan contenidos ni poseen infraestructura (Álvarez Monzoncillo, 2011ª: 66-69).

Ante la dificultad de monetización de los contenidos, López Villanueva (2011) señala que el modelo de webcasting presenta una combinación de distintas fuentes de financiamiento: transaccional (pago directo por consumo), abono, publicidad, sistemas P2P (redes de intercambio gratuito). La estrategia de comercialización se basa en la segmentación de los contenidos entre freemium- financiamiento publicitario-, low cost -generalmente contenido generado por el usuario que se distribuye de forma gratuita sin ánimo de lucro- y Premium, aquellos contenidos por los que el usuario está dispuesto a pagar (Álvarez Monzoncillo, 2011c: 165).

7.2.2. Evolución del modelo de telecomunicaciones

En lo referente a la evolución histórica de los modelos del sector de telecomunicaciones, en el plano tecnológico, tradicionalmente, se utilizaba la Red Telefónica Pública Conmutada (RTPC) para los servicios de voz y la Red Pública de Conmutación de Paquetes de Datos (RPCPD) para los servicios de datos. Así, los proveedores de servicios utilizaban distintos tipos de redes para la oferta de diversos servicios y la definición de tarifas, niveles de calidad de servicio, alcance geográfico y dispositivos de acceso eran establecidos de acuerdo a las características de cada tipo de red (Bustillo, 2011: 66-67).

A partir de los 90 y con más fuerza luego de la recuperación de la crisis del 2000, la evolución del modelo de telecomunicaciones estará marcado por el advenimiento del protocolo de Internet (IP) como plataforma común para todos los servicios de tecnologías de información y comunicación (TIC) así como también por el desarrollo de la telefonía celular y la comunicación de datos. En particular para la banda ancha aparecen nuevas tecnologías tanto a través de redes fijas, como la fibra óptica, como por medio de redes móviles como 3G, 4G, WiFi o WiMax para llegar al hogar o al cliente (Wholers, 2008).

Uno de los puntos de partida del cambio de las estructuras de mercado surgió con la difusión de la tecnología de voz sobre Internet (VoIP) que impactó en forma directa en la estructura de costos de los operadores de telecomunicaciones. El costo de interconexión de la telefonía dependía de los costos de conmutación de circuitos asociados a la jerarquía de transmisión de sistemas, pero como el uso de tecnologías IP reduce costos, eso debería incidir en el precio que pagan las redes entre sí y los clientes. Otro tema importante es que las redes IP no tienen una localización fija, lo cual hace difícil diferenciar entre llamadas locales, domésticas e internacionales que se producen a través de VoIP para los fines de la facturación. Además, la atribución de costos a servicios específicos resulta difícil porque una red convergente se usa para múltiples servicios haciendo imposible identificar qué paquete transporta qué tipo de servicio, o qué parte del costo de un router IP es usado para tráfico telefónico o para distribución de video. Estas dificultades motivaron un cambio en los modelos de interconexión que pasaron del modelo por minuto hacia un modelo por capacidad (Singh y Raja, 2010: 73 y 79).

Sing y Raja (2010: 75) señalan la existencia de tres modelos básicos de interconexión para determinar los costos y ganancias entre las redes:

- La red que llama, paga (Calling party´s network pays): la red donde se inicia la llamada paga a la red en la que termina la comunicación una tarifa por minuto absorbiendo todo el costo del tráfico entrante y saliente. Una de las críticas a este modelo es que genera un monopolio en la red de terminación.

- La red que recibe, paga (Receiving party´s network pays): la red que recibe la llamada paga por el tráfico entrante.

Los autores explican que estos dos modelos entran en crisis con la convergencia por la dificultad para establecer los costos de localización, determinación del origen y naturaleza del tráfico.

- Factura y retiene (Bill and Keep): es el modelo más utilizado en los arreglos de interconexión en Internet. Consiste en que la parte que origina el tráfico paga a la red que origina el transporte de datos y esa red se queda con el pago (los costos de terminación entre operadores son igual a cero). Sing y Raja explican que la preocupación de los proveedores de servicio con este modelo radicaba en que, si no recibían tráfico de Internet, no podrían recuperar todos sus costos. En consecuencia, este modelo se modificó para permitir que las redes locales recuperen costos de sus instalaciones locales.

Uno de los puntos críticos sobre este modelo reside en la discusión sobre la neutralidad de la red, entendida como el trato equitativo de los datos independientemente del tipo de contenido o proveedor. Tradicionalmente, los pagos entre redes estaban asociados al transporte de datos (no a los servicios) y, en la actualidad se debate sobre el pago de servicios. En este esquema, los usuarios pagarían más por diferentes niveles de calidad de servicio o contenido, lo cual pone en cuestión el concepto de neutralidad de red.

La discusión sobre los modelos de interconexión a partir de los cambios en los servicios de voz evidencia cómo se puso en jaque el modelo de negocio tradicional de las telecomunicaciones. Como indica Wholers (2008), ante la disminución de ingresos asociados a la voz, los operadores se apalancaron en la banda ancha como motor de crecimiento a través de la oferta integrada de servicios de voz fija o móvil, banda ancha y televisión (triple play), aunque en algunos países subsisten barreras regulatorias para eso. Como ya se mencionó al comienzo de este apartado, la discusión regulatoria será abordada en profundidad más adelante.

7. 3. ¿De la convergencia a la desconvergencia?

Hasta aquí hemos visto cómo a partir de los procesos de globalización y liberalización de los mercados de la década del 80 y 90, se fue consolidando el discurso de la "convergencia" como tendencia dominante, al menos en lo que refiere a movimientos empresariales, tecnologías y oferta de servicios, y las dificultades de integración entre sectores.

Además de los investigadores ya reseñados en las secciones anteriores que plantean una mirada crítica sobre los alcances del proceso de convergencia, algunos investigadores advierten que junto con la tendencia hacia la convergencia también se produce un proceso de fragmentación o des-convergencia. Por ejemplo, Iosifidis (2011) sostiene que:

> Dos tendencias contradictorias se hacen evidentes: consolidación y fragmentación, convergencia y divergencia. Mientras hay más posibilidades para la convergencia horizontal entre varios sectores e integración vertical entre diferentes niveles,

> también hay divergencia y desintegración. A nivel teórico, dicha divergencia puede ser ilustrada al referirse a una multitud de esferas públicas que existen en una sociedad multicultural global. En un nivel práctico, los sectores que presenciaron cierto nivel de integración vertical pueden experimentar nuevas divisiones de trabajo entre diferentes sectores en el campo (Iosifidis, 2011: 171) [Traducción propia].

Por su parte, Jin (2013) realiza un análisis de las estrategias empresariales entre 1982 y 2012 y plantea que mientras que la convergencia fue la gran tendencia de las compañías de comunicación en la era neoliberal, la des-convergencia va ganando terreno en la actualidad, en especial en el sector de las telecomunicaciones. De acuerdo con el investigador coreano de Simon Fraser University (Canadá), el proceso de des-convergencia se refiere a las actividades de negocio en las que las compañías de comunicación decrecen su magnitud estratégicamente para recuperar sus ganancias e imagen pública y/o sobrevivir en el mercado con distintas estrategias de negocio. Explica que a partir de dos grandes crisis económicas del S. XXI, desde el quiebre de la burbuja de las .com hasta la crisis financiera de 2007-2008, en lugar de buscar la consolidación, los gigantes de las comunicaciones vendieron parte de sus compañías y realizaron split off y/o spun off (empresa nacida como extensión de otra mediante la separación y creación de una subsidiaria) de los sectores no centrales con el objetivo de focalizar en unos pocos negocios principales.

A partir del análisis de 83 mega fusiones, Jin señala que el fracaso de la convergencia empresarial ya que más del 68% de las compañías involucradas en estos movimientos entre 1998 y 2003 cayeron en banca rota o se desconsolidaron (Jin, 2013:125). En este sentido, menciona los casos de AT&T, CBS-Viacom, AOL-Time Warner y Vivendi como compañías que cambiaron sus políticas corporativas de integración hacia la desintegración. En consecuencia, sin desconocer la incidencia y vigencia de la convergencia como paradigma dominante, Jin concluye que la desconvergencia es otra tendencia que se produce junto a la convergencia:

> Convergencia y des-convergencia no son mutuamente excluyentes, y la des-convergencia no reemplaza a la convergencia. Lo que hay que entender es que la des-convergencia se convierte en otro gran paradigma en el sector de la comunicación (Jin, 2013:144) [Traducción propia].

Tomando como punto de partida el concepto de "desconvergencia" de Jin, Peil y Sparviero (2017) también aluden a la naturaleza contradictoria que generan los cambios tecnológicos y su impacto en la sociedad, así como la simultaneidad de procesos que entran en tensión. En particular, los autores hacen foco en dos áreas: cómo se refleja la ambivalencia de la

convergencia mediática desde la perspectiva de los usuarios11 y en los mercados. Por el foco de interés de esta tesis, nos referiremos a ésta última.

Respecto de la perspectiva de mercado, los autores retoman el planteo de Jin sobre la complementariedad de los procesos de convergencia y desconvergencia e indican que ésta última tendencia puede ser comprendida no solo a través de los argumentos empresariales tradicionales (choque de culturas o incompatibilidad en los focos corporativos) sino desde los cambios tecno- económicos. Explican que estos paradigmas están motivados por la emergencia de tecnologías e innovación y sus principios organizacionales, que delimitan marcos socio institucionales. Mientras que el principio organizacional que rezaba "cuanto más grande mejor" prevaleció en la industria mediática durante el S.XX, las nuevas industrias digitales tienen otro modo de organización (modular interdependiente vs centralizada) que les permite realizar una producción masiva pero más customizada, conseguir economías de alcance, mayor especialización y creación de mercados de nicho, todo lo cual redunda en ventajas competitivas (Peil y Sparviero, 2017).

En esta dirección, Jin (2013) afirma que las grandes fusiones de fines de los 90 y principios del S. XXI ya no impresionan a los inversores quienes, en cambio, en la actualidad, centran su interés en líneas específicas de negocio, en particular, en "nuevos medios":

> A diferencia de períodos anteriores caracterizados por consolidación de empresas a gran escala, la industria de comunicación está principalmente interesada en la integración horizontal, como la consolidación entre compañías focalizadas en el contenido y/o en compañías de nuevos medios (Jin, 2013 106). [Traducción propia]

Esto permite entender el crecimiento y posicionamiento de los grandes gigantes de Internet como Alphabet (Google)12, Apple, Microsoft, Amazon y Facebook entre otras. Facebook se ubica en el 3° puesto y Netflix en el puesto 20 del ranking Fortune 100, que mide las 100

11 Si bien no es el foco de esta tesis, cabe reponer brevemente el planteo en relación a los usuarios para entender el modo que actúan los procesos los procesos de convergencia y desconvergencia en la lógica de usos y consumos. Peil y Sparviero (2017) postulan que los antagonismos se evidencian en tres ámbitos: la proliferación de dispositivos y prácticas vinculadas al consumo mediático (no se usa un único dispositivo para todo, sino que los usuarios lidian con multiplicidad de tecnologías, cada una con su foco y amplio rango de funcionalidades); el flujo de contenido transmediático (las historias son amplias y complejas para ser contadas en un solo medio e implican modos diversos de recepción, procesos de significación y uso); y la interconexión de medios y gestión de infraestructura doméstica (el imaginario dominante de una infraestructura armonizada e interconectada contrasta con las dificultades para configurar cada dispositivo de acuerdo a sus reglas, sincronizarlos, organizar los datos, realizar actualizaciones, etc).

12 En agosto de 2015, Google anunció en su blog la creación de Alphabet, que engloba ocho subsidiarias, entre ellas, Google que es la mayor de todas, así como también la nueva compañía incluye las adquisiciones de empresas vinculadas a la salud como Calico (para extender la vida humana) y Life Science (lentes de contacto que miden la glucosa); Laboratorios X (autos autónomos), YouTube, Google Fiber, entre otras (Google, 2015).

empresas de mayor crecimiento (Fortune, 2016ª). Sin embargo, en los 50 primeros puestos del ranking de las 500 mayores compañías en relación a sus ingresos, se intercalan empresas del mundo de Internet y empresas de infraestructura (Apple, 3°; AT&T, 10; Verizon, 13; Amazon, 18; Microsoft, 25; Alphabet-Google, 36; Comcast, 37 y la red social Facebook en el puesto 157), mientras que las compañías de producción de contenido en sentido tradicional se hayan entre los puestos 50 y 100 (Disney, 53 y Time Warner, 99,) o más allá del 200 (CBS, 203; Viacom, 2013) (Fortune, 2016b).

El ranking convalida las tendencias ya aludidas en la sección anterior respecto de la diferencia de facturación entre compañías de infraestructura o "plataformas" (US$ 1,7 trillones) y de contenido (US$ 735 mil millones) a partir del estudio de Noam (2016). Por otra parte, el anuncio de las fusiones en curso en Estados Unidos entre AT&T y Time Warner (TW) por un lado y Verizon y Charter Communications por otro - gigantes de las redes de distribución (AT&T y Verizon) y líderes en la industria del contenido (TW y Charter)-, ambas iniciadas durante el gobierno de Obama y esperan resolución del Departamento de Justicia durante la administración de Trump, demuestran que la convergencia empresarial para la búsqueda de sinergias se encuentra firme y lejos de desaparecer, aunque también convive con la tendencia opuesta hacia la desconvergencia.

A partir de lo anterior ¿es posible sostener que "el contenido es el rey"? Este mantra lejos de ser creado por los tradicionales proveedores de contenido, ha sido especialmente promovido por los líderes de empresas como Microsoft (Bill Gates) y Google (Eric Schmidt), entre otros, que claramente buscaban un lugar en el nuevo espacio de negocio que prometía el escenario de convergencia tecnológica.

En 1996, Bill Gates escribió un en un ensayo en el que manifestaba su expectativa sobre las oportunidades de Internet, aunque señalaba también las dificultades de monetización del contenido en el corto plazo:

> El contenido es de donde espero que provenga el dinero de Internet, tal como sucedió con la radiodifusión….Las mayores oportunidades para la mayor parte de las compañías involucran la provisión de información o entretenimiento. Ninguna compañía es demasiado pequeña para participar…Para que Internet prospere, los proveedores de contenido deben recibir un pago por su trabajo. A largo plazo las perspectivas son buenas…Aún no está funcionando y puede que no funcione por un tiempo (Bill Gates, 1996 en Bailey, 2010) [Traducción propia]

Más recientemente, en una conferencia en el marco del "Edinburgh International Television Festival 2011", el ex CEO de Google, Eric Schmidt, actualizó la idea de Gates al afirmar que

"si el contenido es el rey, el contexto es la corona" (Schmidt, 2011). Con esta frase hacía referencia a tres tendencias que advertía en Internet: movilidad, localización y socialización, es decir, la importancia de contextualizar el contenido, por ejemplo, en términos de la ubicación de las búsquedas (direcciones) y que ese contenido pueda ser compartido.

Noam (2016) pone en cuestión la idea de que el contenido es el rey a partir del poder económico de las plataformas de infraestructura vs. los medios de contenido:

> En ningún país las principales compañías de contenido tienen mayor poder de mercado en sus industrias que las compañías de plataforma. De modo similar, en la mayoría de países, los ingresos por plataformas son en promedio tres veces mayores que las empresas de contenido. En ningún país los ingresos por contenido equiparan a los de las plataformas….No solo los ingresos por plataformas son mayores, sino que además son más estables y presentan menos competencia y potencial ingreso. De forma análoga, las industrias de contenido son más pequeñas, relativamente más competitivas y generalmente tienen menores barreras de entrada. Resulta difícil verlas como poseedoras de un poder superior de negociación, con pocas excepciones como pueden ser los eventos deportivos" (Noam, 2016: 1304-1305).

No hay que olvidar que quienes impulsaron la frase de que "el contenido es el rey" no lo producen, sino que son los que posibilitan que el mismo circule a través de la creación de sistemas operativos o buscadores, por ejemplo. No producen contenido ni tampoco poseen infraestructura de red, pero como plataformas tienen la capacidad de erigirse como cuello de botella para el acceso a los contenidos, principalmente a través de su capacidad de conocer datos de los usuarios y definir qué es lo que circula y qué no. De ahí que su llamado a enarbolar el contenido en el contexto de la convergencia tiene que ver con su rol para hacer negocio vinculado al acceso. Aquí cobra sentido la afirmación de Castells (2009) quien sostiene que no hay grupos verdaderamente globales, sino que lo global son las redes, pero en un sentido amplio que involucra a la infraestructura y a la capacidad de las empresas de tejer alianzas:

> Lo que es global son las redes que conectan la financiación, la producción y la distribución de los medios de comunicación dentro de cada país y entre países. La principal transformación organizativa de los medios de comunicación es la formación de redes globales de empresas multimedia interconectadas que se organizan en alianzas estratégicas (Castells, 2009: 110).

Así, en la pretendida convergencia entre los sectores audiovisual y de telecomunicaciones a través de Internet, parecen cobrar preeminencia las redes de distribución. Si las redes son "el rey", con ellas se impone la supremacía de su lógica histórica de funcionamiento en el tratamiento del sector de la comunicación, con el consecuente impacto que esto genera en la definición de políticas de comunicación "convergentes", lo cual será abordado más adelante.

Luego de haber trabajado sobre la definición conceptual de la "convergencia" y su impacto en los modelos de funcionamiento tradicionales de la industria audiovisual y de telecomunicaciones, a continuación, se propone un recorrido circunscripto al problema de la convergencia regulatoria.

8. Convergencia regulatoria

En este apartado se propone una discusión sobre los principales desafíos de la convergencia en el plano regulatorio. El objetivo es, en primer lugar, identificar las lógicas regulatorias tradicionales sectoriales y analizar las tensiones subyacentes a partir de la convergencia tecnológica. Luego se identifican las categorías utilizadas para abordar el problema de la convergencia en el plano regulatorio a fin de estudiar la visión dominante que conduce el proceso y cómo contrasta con el abordaje del tema desde otro tipo de instituciones, lo cual deja en evidencia, la tensión entre mercado vs. cultura.

8.1. Tradiciones regulatorias sectoriales y los desafíos de la convergencia

El trato diferencial entre medios y telecomunicaciones en el plano internacional, principalmente a través del rol que les asignan UNESCO (bienes y servicios culturales) y UIT (mirada técnica), tiene su correlato en diversas regulaciones nacionales (Becerra, 2015:168). Sin adentrarnos en el análisis de los marcos normativos de países específicos, lo cual será realizado en el próximo capítulo, lo que aquí se propone es dar cuenta que el desarrollo histórico divergente de ambos sectores (en cuanto a tecnologías utilizadas, modos de organización, financiamiento y funciones, entre otras cuestiones), que fue apuntado en secciones anteriores, sirvió para consolidar en el plano regulatorio modelos sectoriales bien diferenciados, en los que la industria audiovisual ha respondido a mayores exigencias que la de telecomunicaciones.

De acuerdo con McQuail (2010) es posible distinguir seis aspectos de los medios que son regulados: estructura, que remite a las reglas de propiedad (condiciones y cantidad de licencias), formas de financiamiento y organización (gestión pública o privada, por ejemplo); infraestructura, relativo a la operación de redes y sistemas de transmisión para la provisión de servicios; distribución, se basa en el tipo y alcance de servicios y obligaciones para los proveedores (cobertura universal, reglas "must carry" u obligación de transporte). También identifica la categoría de acceso, que refiere a los derechos de operación, de propiedad, requisitos de acceso a canales de terceros; conducta, que responde a principios éticos del tratamiento informativo, de la privacidad, así como también a los derechos de autor. McQuail señala que los códigos de conducta suelen plasmarse en leyes generales o en procedimientos

informales que involucran la auto-regulación. Por último, el autor refiere a la categoría de contenidos que puede contener indicaciones sobre el horario y contenido para sectores de población vulnerables (por ejemplo, niños, ancianos, etc), establecimiento cuotas de producción nacional y propia.

A partir de estos elementos, McQuail (2010) señala que mientras que la estructura siempre estuvo altamente regulada en el sector audiovisual, fue más laxa para la industria de telecomunicaciones. En cambio, la regulación del aspecto de infraestructura ha encontrado altas exigencias para ambos sectores. En tanto en lo referente a la distribución, acceso y conducta son elevados los requisitos en las tres categorías para el audiovisual y bajos, para las telecomunicaciones. Por último, en materia de contenidos, solo el audiovisual cuenta con regulaciones de este tipo ya que se considera que se transmiten contenidos de carácter público, en tanto, al momento de surgimiento de las telecomunicaciones se suponía que las redes vehiculizaban comunicaciones privadas.

En la misma dirección, Iosifidis (2011) advierte que, en relación a los objetivos que guiaron la regulación, las normativas del sector audiovisual buscaban incorporar valores socioculturales como libertad de expresión, diversidad cultural y pluralismo político, en cambio la política de telecomunicaciones se dirigía a la infraestructura y persiguieron metas económicas principalmente. En este sentido, el autor explica que la promoción del interés público ha tendido a centrarse en los medios masivos, principalmente, en la radiodifusión, y más recientemente en Internet. Las regulaciones de medios entendieron el interés público mayormente en términos de política cultural, aunque sin desconocer su rol económico, debido a la preocupación más amplia por las representaciones simbólicas, la identidad nacional y la influencia de los medios en la opinión pública. En cambio, el sector de las telecomunicaciones se basó en una concepción de interés público guiada por el principio de servicio universal, por eso la intervención estatal se enfocó en la infraestructura, las condiciones de mercado y regulaciones anti-monopolio a través de leyes generales de la competencia, que se supone que garantizan mercados abiertos y bajas barreras de entrada/incentivos a los proveedores (Iosifidis, 2011).

Teniendo en cuenta estas distinciones, Becerra (2015: 171) señala que bajo la premisa de que los medios audiovisuales tienen un carácter más político que el "ascéptico" sector de telecomunicaciones, las regulaciones fueron más permisivas a la concentración en éste último a partir del argumento de que las redes, al no ocuparse de contenidos, resultan menos lesivas para el interés público.

8.1.1. Qué, quién, cómo y por qué. De la regulación vertical a la horizontal

En la medida en que van desapareciendo las barreras tecnológicas que históricamente separaron a las industrias, el régimen de regulación "sectorial" (por servicio y/o tecnología) entra en crisis y, de modo generalizado, se alude al pasaje hacia regulaciones "horizontales", que apunta a la necesidad de establecer las mismas reglas para servicios semejantes, independientemente de la tecnología usada.

El abordaje de las regulaciones horizontales se enmarca en el proceso de desplazamiento del concepto de política al de gobernanza que, a su vez, refleja el pasaje de la centralidad del Estado en el establecimiento de reglas hacia la coexistencia de múltiples actores que intervienen en la definición de modelos regulatorios, y que da lugar a por lo menos tres modelos como fue mencionado en el capítulo anterior: el de control a través de la tecnología, la auto- regulación y la co-regulación.

Como se ha señalado en el capítulo anterior, uno de los desafíos que postula la convergencia tecnológica para el diseño de políticas y regulación es la necesidad de ampliar el objeto. En este sentido, el problema de la clasificación de los servicios cobra centralidad.

Como plantea Wholers (2008), si la primera transformación regulatoria se dio con los 80 y 90 con las privatizaciones que pusieron fin al monopolio público, la convergencia tecnológica representa una segunda transformación aún más profunda que la anterior ya que no solo genera cambios en términos técnicos, de servicios y fundamentos económicos, sino además y a diferencia de la transformación de los 90, impacta en la propia clasificación de servicios que da sustento al modelo regulatorio convencional (Wholers, 2008: 6).

El problema de la clasificación de servicio ha sido el puntapié para distintos tipos de demandas y reformas. En el sector audiovisual se materializaron en el pasaje de regulaciones de radiodifusión hacia normativas de servicios audiovisuales que contemplaran el concepto de neutralidad tecnológica para establecer exigencias similares de acuerdo al tipo de servicio más allá de la tecnología empleada por los prestadores. En tanto, desde el sector de telecomunicaciones motivó las demandas del *level playing field*- regla de juego similares para servicios semejantes- ante la competencia de prestadores de servicios a través de Internet (comúnmente denominados servicios *over the top*- OTT-). Retomaremos este tema más adelante al analizar la tensión entre regulaciones ex ante y ex post.

Para dar cuenta de las dimensiones esenciales de lo que se pone en juego al pensar una regulación convergente y los interrogantes que plantea, Drucker y Gumpert (2010: 7) proponen retomar el paradigma de Laswell (quien dice qué, por qué canal y con qué efecto).

Respecto del "quién", los autores sostienen que en un entorno de convergencia involucra tanto al prestador de servicio, como a la audiencia y al regulador. Respecto de los prestadores, alguno de los interrogantes que surgen tiene que ver con los límites entre comunicaciones públicas y privadas, la responsabilidad por el contenido de los mensajes, así como la responsabilidad por reproducir un contenido de terceros.

En lo que respecta a la audiencia, los autores explican que, a partir de la posibilidad de crear y recibir contenido, es decir, ser productores y consumidores, en algunos casos, podría sugerir que los derechos y obligaciones del emisor podrían alcanzar a las audiencias.

En cuanto a quién regula (el regulador), advierten que las tecnologías convergentes, e Internet en particular, desafían viejas conceptualizaciones respecto de la jurisdicción (la tensión entre lo global y lo nacional). La convergencia es global y, a su vez, los Estados continúan siendo los jugadores principales, por ejemplo, la regulación del espectro sigue siendo una función crítica de los Estados. Por otra parte, algunos gobiernos han comenzado a reorganizar sus agencias regulatorias de modo de unir los sectores de la radiodifusión y las telecomunicaciones (por ejemplo, en Inglaterra a través de OFCOM). Esto ha generado preocupación de que la lógica de las telecomunicaciones, por ser un sector con muchos más recursos económicos que la radiodifusión, termine por dominar.

Otro tema a tener en cuenta pasa por la jurisdicción y deslocalización de los contenidos. Una vez que los contenidos y su ubicación están desconectados, la regulación sobre el acceso más que sobre el contenido se vuelve una pregunta central, dirán Drucker y Gumpert (2010: 11).

Siguiendo el esquema de Lasswell, los autores retoman la pregunta por el Qué (qué contenido está siendo regulado) y explican que la discusión sobre regulación del contenido siempre fue un tema difícil ya que se vincula a la censura. Por eso, las naciones históricamente se encargaron de preservar la moral, seguridad nacional, protección de menores, el interés nacional por ejemplo a través de sistemas de cuotas. Sin embargo, en el entorno de Internet y celulares, el Estado quedó fuera de la ecuación regulatoria sobre los contenidos en Estados Unidos y Canadá. En el primer caso se privilegió un sistema de autorregulación y del uso de sistemas de control parental y otros sistemas de filtros para bloquear algunos sitios de Internet (Drucker y Gumpert,

2010: 11). En el caso de Canadá, la Comisión de Radio Televisión y Telecomunicaciones (CRTC) decidió que los contenidos (música y videos) distribuidos a través de Internet y servicios móviles quedarían exentos de la regulación aplicada a la radiodifusión bajo el argumento de que se trata de plataformas complementarias y que cualquier intervención limitaría la innovación (CBC News, 2009).

Otro modo de abordaje en relación al contenido en nuevas plataformas es el que se discute en la Unión Europea que, en el marco de las reformas a la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual estableció una cuota del 30% de contenido europeo en las plataformas de Internet (la reforma al marco europeo será abordada con mayor profundidad en el capítulo 4).

Por otra parte, una tercera perspectiva sobre los contenidos se vincula con la regulación a través de la tecnología que, como hemos visto, es promovida por teóricos como Lessig quien plantea que la regulación debe centrarse en el hardware, software y la arquitectura. Un ejemplo de este abordaje se da en China donde se ponen filtros de software a determinadas páginas, lo que ha sido criticado internacionalmente dado que conlleva a la censura de ciertos sitios con contenido objetable para la política del país (Drucker y Gumpert, 2010: 12).

En el plano internacional, las Relatorías Especiales de Libertad de Expresión de ONU, OEA, de Europa y de África firmaron una declaración conjunta en 2011 sobre libertad de expresión e Internet, y, más recientemente (marzo de 2017), sobre libertad de expresión, contenido noticioso falso, la propaganda y la desinformación. En ambos casos, se establecen directrices sobre el rol de los Estados e Intermediarios (privados) en el entorno digital en relación a la libertad de expresión y mecanismos de censura. Respecto de los primeros, se determina que los Estados deben promover la libertad de expresión y que solo en casos extremos (para evitar la violencia, discriminación, abuso de menores, entre otros) pueden recurrir al bloqueo de sitios web, direcciones IP, puertos, protocolos de red o ciertos usos como las redes sociales. En cambio, el filtrado de contenidos por parte de los Estados o de Intermediarios "constituye una forma de censura previa y no representan una restricción justificada a la libertad de expresión" (Relator Especial de las Naciones Unidas- ONU- et. al., 2011 y 2017).

La importancia de estas declaraciones radica en que reconoce que no solo los Estados podrían incurrir en prácticas de censura, sino que además pueden producirse mecanismos de censura privada a través de los intermediarios, cuyo rol es central en el entorno de internet debido a su capacidad para limitar el acceso a contenidos digitales o bien diseminarlos.

Volviendo al esquema de análisis de los desafíos de la regulación convergente propuesto por Drucker y Gumpert (2010) a partir del esquema de Lasswell, los autores explican que otro de los puntos en cuestión remite al Canal (qué canal está siendo regulado). Señalan que un punto sensible asociado a la regulación de un medio determinado consiste en la distinción entre "público" y "privado". Como hemos señalado anteriormente, la justificación para regular la radiodifusión se basó en que se trataba de un acto público, mientras que las telecomunicaciones respondían a un acto privado. Con la convergencia se desdibuja esa distinción entre actos de comunicación públicos y privados.

Por último, en lo referente a los efectos o motivaciones para regular, los autores indican que existen tres razones principales que justifican la importancia de regulación. Por un lado, la política pública (bienestar de la comunidad, ciudadanía), que como ya ha sido señalado, desde los 80 se observa el pasaje hacia un paradigma de política pública que prioriza la lógica económica y tecnológica por sobre valores socio-culturales (Van Cuilenburg y Mc Quail, 2003). Otras de las motivaciones para regular que apuntan los autores refieren a la gestión de medios (los distintos dispositivos se vuelven un elemento clave para el acceso lo cual requiere la gestión y revisión desde el punto de vista técnico y regulatorio) y estándares técnicos (la necesidad de mantener y facilitar estándares técnicos, especialmente fuera de las fronteras nacionales).

8.1.2. Modelos regulatorios tradicionales y sus límites en el entorno "convergente"

A partir de todos estos desafíos señalados y teniendo en cuenta los avances tecnológicos, que permiten acceder a contenidos a través de Internet o en las pantallas de celulares, Noam (2008) plantea un recorrido analítico por seis modelos regulatorios con el objetivo de dar cuenta de los alcances y limitaciones de cada uno de ellos para abordar el fenómeno de la convergencia.

El primer modelo que señala el autor es el de Internet/prensa que, desde su perspectiva, comparten el hecho de no regular el contenido, ya que se basa en la protección a la libertad de expresión amparada en las constituciones nacionales y en tratados internacionales de ONU, entre otros. Advierte que una limitación de este modelo radica en que no brinda garantías de acceso a las redes de distribución.

Un segundo modelo que señala Noam (2008) es el de capas que, propone un sistema de jerarquías en capas de software, protocolo, transporte, aplicaciones, entre otras. Se basa en la idea de que es posible regular cada capa por separado, con un conjunto de reglas específicas en cada caso.

Diversos autores han acogido esta perspectiva. Por ejemplo, a partir del esquema de Fransman, Wholers (2008) plantea la existencia de cuatro capas: la primera, de producción de equipos, software y terminales (aquí se ubican empresas como Microsoft, Apple, Samsung, IBM, Inel, etc); la capa dos corresponde a la operación de redes (Telecom, Telefónica, Telmex, AT&T, etc). En esta capa está el desarrollo y evolución de redes antiguas (par de cobre para la telefonía fija, telefonía móvil GSM-CDMA, TV análógica en VHF o UHF de acuerdo al país) y redes nuevas (FTTH y 3G/4G, WiFi, WiMax, TDT). La red IP como línea divisoria que da lugar al surgimiento de capa 3 de contenidos y aplicaciones (google, yahoo, aplicaciones de gobierno electrónico y comercio electrónico). Por último, la capa 4 involucra al consumidor (Wikipedia, Youtube, redes sociales). Por su parte, el investigador brasileño Gustavo Gindre (2007) también adopta la perspectiva de análisis de capas, que debe regirse por los principios básicos de universalidad, pluralidad, respeto a los derechos humanos. Identifica cuatro capas: infraestructura; nombre de dominios IP, arquitectura y contenidos.

Este modo de organización no solo tiene impacto económico sino además regulatorio. En este sentido, Wholers explica que, en la medida que los operadores de telecomunicaciones comienzan a ofrecer servicios de televisión (principalmente paga), hasta cierto punto pasan a estar regidos por las normas de los operadores de TV por cable. En segundo lugar, en la medida que los servicios de TV pueden ser transmitidos por redes IP (o sea como producto de capa 3) y principalmente cuando sean percibidos por los consumidores como servicios equivalentes se abre una nueva reforma a la regulación del tema de contenido audiovisual de manera de incorporar la oferta de esos servicios por medio de la plataforma IP (Wholers, 2008: 21).

El acercamiento al modelo de capas no solo se discute en el plano teórico sino que, de acuerdo con Dantas (2013: 125-126) también se advierte en las distintas directivas de la Unión Europea aprobadas en 2002, que consagraron un modelo que distingue entre infraestructura (cualquier plataforma o tecnología) y servicios (recursos lógicos para la operación de las tecnologías), a las cuales les cabe una regulación ténico-económica, y de contenidos (aplicaciones o programas), distinguiendo entre programación lineal y no lineal, con una regulación de tipo ético-política. El investigador brasileño también reconoce un acercamiento a este tipo de modelos en la normativa de servicios de TV de acceso condicionado (Ley Seac) de 2011 (Dantas, 2013: 196). Si bien el caso brasileño será analizado con mayor profundidad luego, cabe mencionar que esta ley establece una división de la cadena de valor, reconoce cuatro eslabones o capas (producción, programación, empaquetamiento y distribución/transporte) y se establecen límites de propiedad entre ellos.

El abordaje propuesto por el modelo de capas es criticado por Noam (2008), quien considera que sufre de exceso de complejidad tecnocrática; así como también indica que la separación de las capas solo existe teóricamente, mientras que, en la práctica, las compañías están presentes en distintas capas. Además, el autor advierte que este tipo de perspectiva no responde qué tipo de regulación debe usarse para la TV por Internet, sino que solo indica que debe ser la misma para todos los contenidos, sean lineales o interactivos, comerciales o creados por los usuarios, e incluso los contenidos periodísticos caerían bajo las mismas reglas ya que todos formarían parte de la "capa de aplicaciones".

El modelo de la televisión, según Noam supondría la extensión del canon que en Europa (por ejemplo, en Alemania y Reino Unido) se paga para la TV a los contenidos que el usuario recibe a través de su computadora y en el móvil. Al igual que en el caso anterior, Noam señala que una de las dificultades de este modelo es la imposibilidad de distinguir entre los contenidos comerciales y los generados por el usuario. A su vez explica que, desde su perspectiva, es difícil implementarlo porque el volumen de contenidos en Internet es inmenso y para poder controlarlo debería limitarse la cantidad de proveedores, como ocurre en la TV abierta.

Otro de los modelos que analiza Noam es el del cine, que se basa en mecanismos de financiamiento público y privado. La dificultad de este modelo de acuerdo con el autor es el traslado del sistema de cuotas de contenido a Internet o al celular. Si bien Noam no lo menciona, esta dificultad también aplicaría al modelo televisivo presentado anteriormente.

En relación al modelo de la radiodifusión de servicio público, de modo general, Noam explica que su importancia radica en su capacidad de crear o financiar contenido que no suele estar presente en la TV comercial. En este sentido, el investigador de la Universidad de Columbia sostiene que las televisoras públicas cumplen un rol importante en los nuevos formatos, bien sea distribuyendo los programas de TV en nuevas plataformas, reformateando contenidos para nuevas pantallas o creando nuevos programas.

Por último, el autor alude al modelo de telecomunicaciones y señala que los proveedores de red de última milla son limitados (generalmente telefónicas incumbentes y empresas de TV cable), lo que hace que sea más fácil de regular. El principal tema para la regulación de acceso es la neutralidad de la red, entendida como la capacidad del proveedor de red de última milla para seleccionar, cobrar y diferenciar entre las informaciones que transitan por las redes de las empresas. Noam dirá que el establecimiento de reglas de neutralidad de red por parte de los gobiernos brinda herramientas para afectar tanto a la infraestructura como al contenido.

Luego de repasar los modelos, Noam (2008) elabora su propia propuesta basada en un esquema en dos niveles que distingue el segmento del contenido (inspirado en el modelo del cine con contenido gratis y diverso) del de infraestructura. Respecto de esto último, esboza un planteo liberal de mercado, con una propuesta regulatoria cercana al modelo de auto-regulación, al sostener que no sería necesaria la regulación tradicional de "transportador común" (common carrier) mientras exista competencia. A su vez, traslada los costos de sostenimiento de red a los usuarios al proponer que el consumidor sea responsable financieramente por la mitad de la última milla que va desde su hogar hacia el nodo del barrio, permitiéndole controlar el nivel de calidad deseado y los contenidos a los que decide dar acceso, evitando el cuello de botella del proveedor o cargos por parte de éste. En relación al esquema de financiamiento del modelo en dos niveles, además del esquema privado, se prevé el cobro de un impuesto a los ISP (similar al que los reguladores recaudan de las empresas de TV paga), sumado a un fondo de fideicomiso de por las subastas de espectro.

En síntesis, más allá de la yuxtaposición de modelos tradicionales al nuevo entorno, del recorrido de Noam es posible distinguir dos modelos que responden a la nueva lógica horizontal: el modelo de capas y el de "tiers" o niveles. Respecto de este último, la propuesta de Noam que aboga por la ausencia de regulación en la medida que haya competencia evidencia un segundo eje de discusión, que será abordado a continuación, que refiere a la tensión entre regulación ex ante y ex post.

8.1.3. Regulación ex ante vs. regulación ex post

Luego de haber repasado el primer eje de la discusión referido al pasaje de regulaciones verticales a horizontales, y dentro de este último tipo, los modelos existentes, es posible abordar un segundo eje de discusión que se desprende del anterior y que alude a la tensión entre regulación ex ante y ex post.

La regulación ex ante o anticipada es propia de las regulaciones sectoriales y busca prevenir prácticas anticompetitivas en los mercados, así como también se justifica para promover el pluralismo político y evitar los riesgos de la concentración de la propiedad de los medios para permitir el acceso de las audiencias a contenido diverso. En contraposición, la regulación ex post, característica de los organismos de defensa de la competencia, actúa en mercados en los que existe plena competencia para corregir los efectos nocivos de prácticas anticompetitivas (REGULATEL, 2015 y Iosifidis, 2011), en este sentido se puede afirmar que primero se deja

que actúe el mercado y luego se analiza caso por caso cuando se advierte que algún movimiento empresarial puede estar lesionando la competencia.

Como se mencionó en la sección anterior, el planteo del *level playing field* se vincula con la demanda del pasaje de regulaciones ex ante (sectoriales) hacia ex post (defensa de la competencia). Desde el sector de telecomunicaciones se suele argumentar que la regulación sectorial, fuertemente asimétrica, tuvo su origen en la liberalización del sector para permitir el ingreso de nuevos actores frente a la situación de monopolio estatal tanto en Europa como en América Latina. Sin embargo, se plantea que mantener dichas asimetrías en la actualidad provoca un efecto negativo ya que perjudica a unos actores (telefónicas) frente a otros (plataformas u OTT), lo que dificulta la competencia y la innovación (Frías Barroso et.al, 2016).

Desde la perspectiva de la libre competencia, el argumento que subyace de la tensión entre regulación ex ante y ex post es que la convergencia tecnológica, al borrar límites entre industrias, hace que las barreras de entrada de tipo reglamentario carezcan de sentido ya que los distintos actores pueden competir libremente. En consecuencia, al producirse condiciones efectivas de competencia entre distintas redes (las redes de las empresas incumbentes, surgidas como resultado del fin del monopolio, con un régimen regulatorio especial frente a redes surgidas en entorno de competencia como las de las empresas de TV por cable y de celulares) se sostiene que la regulación sectorial deja de tener sentido debido a que, por un lado, no es posible prever situaciones que podrían presentarse a futuro en materia de competencia y, por otro lado, porque las intervenciones anticipadas pueden afectar negativamente el desarrollo de los mercados. Bajo esta mirada orientada al mercado, la promoción de una regulación pro-competencia requiere la combinación de mecanismos de regulación sectorial y de defensa de la competencia (Wholers, 2008; Bustillo, 2011).

Se argumenta que, con el objetivo de brindar agilidad y dinamismo al marco regulatorio, una de las respuestas para promover la competencia entre redes que funcionan en distintas condiciones es la definición de mercados relevantes y su análisis periódico, a fin de evaluar si se justifica la permanencia de la regulación sectorial. Este tipo de medidas es aplicada en la Unión Europea y en América Latina, en países como Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Perú y República Dominicana. Sin embargo, de todos ellos, Costa Rica, México, Perú y España, en el caso de los países europeos, son los que cuentan con reguladores sectoriales que tienen el poder de aplicar el derecho de competencia (ex post) sobre el sector de telecomunicaciones

(REGULATEL, 2015). A su vez, cabe señalar que, de los países mencionados, los que contemplan al audiovisual en la clasificación de mercado relevante solo son España y México.

Más allá de que discursivamente se proclame la convergencia regulatoria, las implicancias continúan siendo diferentes cuando si se alude al sector de telecomunicaciones o al audiovisual, lo que marca las limitaciones conceptuales y reales para las políticas.

Por ejemplo, la idea de regulación horizontal planteada desde el sector audiovisual, como ya se mencionó, se plasmó en la extensión del alcance de la clasificación hacia nuevos soportes (sería el modelo de radiodifusión explicado más arriba a partir de la clasificación de Noam). Esto fue lo que motivó el pasaje de leyes de radiodifusión a leyes audiovisuales con el objetivo de realizar un tratamiento "neutral" respecto de la tecnología empleada para la llegada al usuario final. El cambio emblemático fue en la Unión Europa, con la actualización de la Directiva de Televisión sin Fronteras como Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, que permitió distinguir entre servicios lineales y no lineales y, más recientemente, la modificación que se discute desde 2016 para alcanzar también a los servicios audiovisuales por Internet en la modalidad bajo demanda y a las las plataformas de intercambio de contenidos. En América Latina, se puede decir que, de modo general, los procesos de reformas regulatorias inaugurados a partir de 2009 (con el caso pionero de Argentina) abordan el principio de neutralidad tecnológica y marcan el pasaje de normativas de radiodifusión hacia servicios audiovisuales. Los detalles referidos a cómo se producen estos procesos en Argentina, Brasil y México serán analizados en profundidad en los próximos capítulos.

A diferencia de los abordajes de las regulaciones audiovisuales, la idea de regulaciones horizontales impulsada desde el sector de telecomunicaciones y grandes empresas de TV por cable (que pujan por ser consideradas dentro del marco de telecomunicaciones y así evitar regulaciones más estrictas del audiovisual en materia de propiedad y reglas de contenidos), en sintonía con los planteos vinculados a la liberalización de servicios de la OMC apuntan a borrar la especificidad del sector cultural (a partir de la idea del cambio de naturaleza de servicio). De este modo se proponen una serie de categorías claves- principalmente, licencias, interconexión, espectro y servicio universal, lo que será analizado en la próxima sección- sobre las cuales se debe centrar la progresiva desregulación, llevando el foco de la discusión hacia justificaciones económicas y de competencia como motores del desarrollo.

Una de las consecuencias de esta mirada radica en que, como ya ha sido mencionado, la **preocupación de política regulatoria se desplaza desde el interés por el establecimiento de**

límites a la concentración de la propiedad (especialmente la concentración vertical) hacia la convergencia como nuevo criterio que guía el desarrollo de políticas frente al escenario de convergencia digital. Esta concepción parte de la premisa que el sector de medios debe funcionar bajo las mismas reglas que cualquier otra industria de bienes y servicios y, por ende, se busca la promoción de competencia a nivel global. De ahí se desprende el interés por imponer la **preeminencia de los instrumentos de la competencia por sobre las reglas sectoriales**. Aún más, como plantea Iosifidis (2011), desde la mirada pro-competencia, junto al pasaje hacia mecanismos de defensa de la competencia se promueven formas indirectas de intervención como la auto y co-regulación bajo el supuesto de que los actores de la industria tienen más experiencia y conocimiento técnico que los actores públicos, así como también se apela a razones económicas como la eficiencia de costos en la medida en que se sostiene que para los actores de la industria la obtención de información es menor, a la vez que son ellos- y no el Estado- los que afrontarían los costos.

Desde el sector empresarial se argumenta que los avances tecnológicos hacen que las reglas que limitan la propiedad resulten anacrónicas, así como también que las regulaciones estatales de este tipo actúan como límites para la libertad de expresión (este argumento fue frecuente en los procesos de reforma de leyes de comunicaciones en América Latina y en Argentina en particular[13]) y al desarrollo de un ambiente competitivo.

Esta concepción es la que motivó que, en 2003, el Reino Unido relajara las reglas de propiedad cruzada y que, antes incluso, la agencia regulatoria de Estados Unidos, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés), relajara las reglas de propiedad- un mismo dueño podía tener más cantidad de estaciones de TV y de radio y mayor porción de mercado- y de propiedad cruzada -radiodifusión y diarios y diario y radios- (Iosifidis, 2011). Si bien esta medida fue detenida por la justicia en lo que se conoce como el caso Prometheus (para un análisis de las revisiones regulatorias de la FCC, ver Bizberge, Rodríguez Miranda, Fariña y Spinelli, 2012), vale la pena mencionarla ya que marca una tendencia en relación al comportamiento que guía el proceso regulatorio.

[13] En las audiencias públicas convocadas por la Corte Suprema de Justicia en el caso de Clarín vs. el Estado Nacional por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, uno de los ejes de la discusión planteados por parte de Clarín y quienes realizaron presentaciones a su favor fue el de las limitaciones a la libertad de expresión y a la libertad de empresa basada en argumentos como que la asignación de frecuencias por parte Estado y la limitación de su alcance geográfico así como el establecimiento de un régimen de cantidad de licencias y límites de mercado, entre otras cuestiones, atentan contra estos derechos (Bizberge, 2015). Es decir, todas facultades que van en contra de la potestad regulatoria del Estado sobre un sector.

Como contracara de esta mirada tendiente hacia la mínima intervención estatal promovida por las tradicionales empresas poderosas, son ellas mismas las que piden regulación como protección ante el ingreso al mercado de nuevos actores del entorno digital. En este sentido, resulta ilustrativo el "Manifiesto Digital" de Telefónica (2014) y el discurso del ex presidente de la FCC y actual presidente de la Asociación Nacional de Cable y Telecomunicaciones de Estados Unidos (NCTA, por sus siglas en inglés) en la apertura del evento de la industria INTX 2016.

Como se desprende del documento de Telefónica, una de las 10 recomendaciones de la empresa para propiciar el desarrollo de Internet y de la "Economía Digital" es el establecimiento de un "marco regulatorio justo", basado en una "visión tecnológicamente neutral", con "reglas uniformes" para servicios en competencia y un "sistema de supervisión caso a caso". Al mismo tiempo se destaca que "el incremento de la competencia y el mayor dinamismo de los mercados deberían reducir la necesidad de regular los mercados". Es decir, al mismo tiempo que se enfatiza en la necesidad de regulación para otros (los nuevos actores del ecosistema), se pide la reducción de barreras institucionales, así como se promueve la introducción de criterios de defensa de la competencia al aludir a la lógica de supervisión caso por caso.

En palabras del Presidente Ejecutivo de Telefónica, César Alierta:

> …es crucial que los responsables políticos y reguladores se centren en lo realmente importante: promover las inversiones, la competencia y la innovación…consideramos que la regulación debe limitar su campo de acción a los casos puntuales en los que no sea suficiente la aplicación de la legislación vigente en materia de competencia. Adaptar las distintas regulaciones al nuevo mundo digital no equivale a crear nuevas regulaciones. En muchas ocasiones, en entornos altamente dinámicos y cambiantes como el tecnológico, un enfoque de políticas orientadas a resultados puede ser más fructífero. Esto se traduce en el desarrollo de un marco regulatorio más inteligente, flexible, ágil y equilibrado que aplique las mismas reglas a los mismos servicios (Telefónica, 2014)

En el mismo sentido, desde el sector de la TV por cable en Estados Unidos, criticando la iniciativa de la FCC (2016) "unlock the box"14, que proponía el acceso a las señales de TV a través de aplicaciones gratuitas en lugar de hacerlo por medio de los decodificadores de las

[14] La iniciativa, impulsada por el demócrata Tom Wheeler, nominado como presidente de la agencia regulatoria por la administración de Obama, enfrentó la fuerte oposición de la industria del cable y las telecomunicaciones, nucleados en NCTA, y de un gran lobby político. Esto motivó que la votación prevista para el 29 de septiembre de 2016 con el fin de aprobar definitivamente la medida fuera aplazada sin una nueva fecha prevista. Con la asunción de Donald Trump como Presidente del país en enero de 2017 y cambio de autoridades al frente del regulador, la agenda de comunicación quedó marcada por el cambio de políticas de la gestión anterior, principalmente la de neutralidad de red. En ese contexto la medida de la apertura de los decodificadores también fue desestimada.

compañías de TV paga, el presidente de la NCTA, Michael Powell, sostuvo en su discurso en el evento de la asociación:

> Somos el blanco de un implacable asalto regulatorio… se confiscó nuestra propiedad y se las pasó a los nuevos competidores para darles una ventaja, a pesar de contar con mercados saludables y robustos. Este es el caso con la actual propuesta de desempaquetar valioso contenido y entregárselo a compañías que no tienen que pagar por él, ni respetan derechos de propiedad intelectual o acatan los mismos requisitos regulatorios para proteger a los consumidores. Lo que creo que es más dificultoso de esta visión gubernamental emergente es que considera que el mercado de la comunicación está bifurcado y debería ser regulado de forma diferente. A las compañías de internet se les permite transitar libremente, pero los proveedores de red son etiquetados despectivamente como "gatekeepers" que deben ser encadenados… esta mirada prejuiciosa va en detrimento de las ambiciones de América para la Era de la Información. Las redes deben continuar con la innovación, experimentación y desarrollarse para impulsar el crecimiento de Internet que todos queremos ver (NCTA, 2016) [Traducción propia].

En ambos discursos (el de Telefónica y el de la Asociación de TV por Cable), bajo el argumento de la promoción de la competencia y la innovación, se proclama que la regulación carece de fundamento (dado que el avance tecnológico garantizaría la competencia en el mercado) y frena la innovación. Al mismo tiempo, dado que el mercado como mecanismo de asignación de recursos los dejaría en una posición desventajosa frente a los nuevos actores, se pide la intervención de los Estados para promover "la innovación y competencia". Es decir, los mismos argumentos, son utilizados estratégicamente de uno y otro modo.

Además del pasaje de la regulación vertical hacia criterios horizontales y la tensión entre regulación ex ante y ex post, otro de los aspectos que la convergencia digital pone en cuestión es el rol de las agencias regulatorias. Fundamentalmente, desde organismos internacionales de sesgo técnico y económico (por ejemplo, UIT, OCDE), se proclama la necesidad de creación de un organismo unificado frente a distintas agencias separadas. A continuación, se aborda la discusión sobre los principales argumentos e instituciones que lo promueven.

8.1.4. Agencias regulatorias ¿separadas o convergentes? La independencia como factor en común del debate

La discusión sobre los desafíos que postula la convergencia digital al diseño institucional y la conveniencia y efectividad de contar con reguladores separados o unificados toma como punto de partida el establecimiento del modelo de agencia regulatoria independiente, que se instaló a partir de la década del 90.

Iosifidis (2011) plantea que uno de los cambios más visibles que produjo la convergencia a nivel institucional fue la remoción de las industrias de radiodifusión y telecomunicaciones de la órbita de la administración pública para pasar al control de autoridades regulatorias independientes, que se instalaron como el paradigma de gobernanza a partir de un origen ideológico, ligado al neoliberalismo. En el caso de las telecomunicaciones este modelo surgió a pedido de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el marco de la liberalización de los servicios, tanto para la industria de telecomunicaciones como para la radiodifusión. Este régimen regulatorio tuvo que ver con la necesidad de que las funciones regulatorias fueran claramente distintas de la propiedad y de las funciones de policy making (Puppis y Maggetti, 2012; Jakubowicz, 2013).

El establecimiento de agencias independientes marca un cambio de paradigma desde la mirada positiva sobre la intervención estatal hacia una nueva forma de gestión pública que enfatiza en el resultado y eficiencia, lo que supone la introducción de criterios del sector privado en el estilo de administración, medición de performance y control de resultados (Irion y Radu, 2013: 20).

De acuerdo con la UIT, "la independencia es un atributo crítico para que un regulador sea efectivo" (Banco Mundial y UIT, 2011): 14). Esta institución plantea que los aspectos que se deben contemplar para alcanzar dicha independencia son: independencia estructural y financiera; independencia funcional15; rendición de cuentas (accountability); transparencia y predictibilidad.

Pero la importancia de contar con una autoridad de aplicación y fiscalización independiente de los poderes político y económico no solo es proclamada desde organizaciones con una perspectiva de mercado y técnica como lo representan OMC y UIT, sino también desde la Organización de Estados Americanos a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009: 14) y UNESCO (2016) para la radiodifusión. A nivel euroepo también se consagra el principio de independencia a través del Consejo de Europa (2000 y 2008) y de la Unión Europea, ésta última lo establece a través de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, por ejemplo. Todos estos organismos coinciden en que las agencias

[15] Supone clara definición de funciones y responsabilidades; una apropiada autoridad de toma de decisiones y definición de poderes para resolución de disputas y cumplimiento; reglas claras sobre nombramiento y remoción y mandato de las autoridades; incentivos para promover la experiencia profesional del staff; garantizar la consistencia, tiempos y rendición de cuentas de las decisiones de los reguladores; participación del público en el proceso regulatorio.

encargadas del sector audiovisual deben ser independientes para la protección de la libertad de expresión como eje central de la democracia.

Desde esta perspectiva, los indicadores de independencia establecidos a través de estándares internacionales pueden resumirse en: el establecimiento por ley de las atribuciones y jurisdicción del regulador así como su responsabilidad en la interpretación de la ley; independencia del gobierno (sus atribuciones están definidas por ley, se encuentra separada de los ministerios y sus miembros no son designados ni manejados directamente por funcionarios electos); clara definición de los objetivos regulatorios; definición de sus facultades (para adoptar normativas, directrices y normas internas) por ley; responsabilidad pública (informe anual de actividades); rendición de cuentas ante tribunales de justicia; criterios establecidos para la remoción de miembros por causa de incapacidad mental o física, conflicto de interés o por haber cometido un delito grave; reglas claras para los miembros sobre cómo proceder ante conflictos de interés; mecanismos de financiamiento que limiten la posibilidad de interferencia política; y capacidad de la autoridad regulatoria para definir su propio presupuesto sujeto a la aprobación del parlamento (UNESCO & CNTV, 2018: 32).

Así es posible advertir que existe coincidencia en varios aspectos sobre la definición de criterios de independencia entre organismos de corte técnico y los vinculados a libertad de expresión. En particular, la independencia política, financiera y estructural, así como también respecto de la importancia de la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad pública.

El pasaje del clásico modelo de comando y control de regulación hacia un esquema de gobernanza de múltiples actores (*multistakeholders*), reforma el modelo de las agencias independientes al incluir mecanismos de auto y co-regulación y la incidencia de organismos supranacionales en la definición de políticas nacionales (Mastrini, De Charras, Fariña, 2013; O Siochru y Girard, 2002) que, por ejemplo en el caso europeo se plasma a través de la creación de redes de reguladores[16] que buscan uniformar la implementación de políticas (Irion y Radu, 2013: 25; Verhulst y Price, 2013).

Una de las consecuencias de este pasaje es lo que Irion y Radu (2013: 43), denominan el "paradigma de la marginalización", que hace referencia a la limitación del rol de las agencias independientes bien sea, a través de un nuevo diseño institucional para promover la regulación

[16] Para el sector audiovisual, la Comisión Europea creó el Grupo de Reguladores Europeos para los Servicios de Medios Audiovisuales (ERGA, por sus siglas en inglés), mientras que para el sector de telecomunicaciones existe el Cuerpo de Reguladores Europeos para las Comunicaciones Electrónicas (BEREC, por sus siglas en inglés).

voluntaria de la industria o bien, porque las redes de reguladores suponen una incidencia directa formal del nivel supranacional en el nivel nacional (en el caso europeo, de la Comisión Europea en la implementación de las Directivas de la Unión Europea en cada uno de los países).

En términos generales, los países han considerado cuatro tipos de opciones de diseño institucional para las entidades regulatorias: regulador de un único sector; regulador convergente; regulador multi- sector (por ejemplo, telecomunicaciones junto con otros sectores, generalmente de servicios público, con características económicas y legales similares como agua, energía, transporte, servicios postales); y la autoridad general de competencia con responsabilidades sobre el sector de telecomunicaciones (Banco Mundial- UIT, 2011: 17).

De acuerdo con UIT, cada uno de estos modelos presenta ventajas y desventajas. El principal aspecto que se pondera positivamente del modelo clásico del regulador de un único sector es que cuenta con personal especializado, generalmente proveniente de la empresa monopólica de telecomunicaciones. Este aspecto es, a su vez, uno de los puntos más críticos porque suele decirse que por ello, el regulador resulta más permeable a la captura empresarial. Otra de las críticas apunta a los altos costos de regulación por el hecho de tener que crear muchos reguladores diferentes para las necesidades de cada sector (un regulador para telecomunicaciones y otro distinto para radiodifusión).

Por su parte, se sostiene que el regulador convergente, al igual que el anterior cuenta con personal especializado, pero que puede responder mejor a los desafíos que postulan los servicios convergentes al no estar demasiado focalizado solo en un sector. Además, se sostiene que este modelo provee gran flexibilidad, es administrativamente simple, se adapta más rápido a los cambios tecnológicos, evita la superposición de funciones regulatorias y, por ende, contribuye a la reducción de costos (Banco Mundial- UIT, 2011: 18).

En lo referente al regulador multi- sector- con importante desarrollo en América Latina- entre sus beneficios se destaca que responde a la falta de recursos y necesidad de economías de escala para regular efectivamente la infraestructura de diferentes industrias y sectores. El problema de esta modelo es que no resulta adecuado para responder al avance de las tecnologías de nueva generación, principalmente, porque la experiencia de los técnicos se encuentra diluida (por abarcar distintos sectores), lo que comprometería la credibilidad del regulador. Además, se plantea que como el sector de telecomunicaciones está más liberalizado que otros, eso impacta negativamente en el ambiente regulatorio de los servicios públicos con necesidades y prioridades diferentes (Banco Mundial- UIT, 2011: 19).

Por último, en relación a la agencia de competencia, en base a la agenda desreguladora que promueve la OMC, la convergencia digital ha sido utilizada como apuntamos antes como argumento para plantear que tanto el servicio de telecomunicaciones como el de medios deben funcionar bajo las reglas que rigen a todas las industrias de bienes y servicios. Desde la perspectiva de UIT, el modelo de agencia de competencia es poco oneroso y simple de implementar. También se plantea que la confianza en las reglas de la economía, de modo general proveen un tratamiento coherente entre el sector de telecomunicaciones y otros sectores; así como resulta menos proclive a la captura política. La principal desventaja radica en la falta de personal especializado en temas regulatorias de telecomunicaciones. Este mismo argumento también resulta válido en relación al sector de medios (Banco Mundial- UIT, 2011).

Distintos autores (Mendel, Castillejo y Gómez, 2017; Solomon, 2016) explican que la competencia en el sector de medios es diferente a la de otros sectores comerciales.

> La preocupación por la existencia de pluralidad es diferente de la preocupación por la competencia: mientras que la regulación de la competencia se centra en las cuotas de mercado y los potenciales abusos de poder, la pluralidad es un concepto mucho más sutil (Solomon, 2016).

Por eso, Mendel, Castillejo y Gómez (2017) argumentan sobre la necesidad de adoptar normas especiales para el sector de medios de comunicación para impedir la concentración, más allá de las normas aplicables a todos los sectores comerciales. Esto se basa en que lo que está en juego es la diversidad como fundamento de la democracia, que "requiere ir más allá de la simple garantía de la existencia de un entorno adecuadamente competitivo".

Si bien el documento de UIT tiene una pretensión descriptiva de modelos y no establece explícitamente la supremacía de un tipo de diseño institucional, puede inferirse su preferencia por el regulador convergente en base a las ventajas enumeradas y su comparación con el resto.

Por su parte, la OCDE (2008a y 2017) ha sido más explícita en relación a la importancia de crear un regulador convergente para lograr una mayor efectividad regulatoria utilizando argumentos similares a los apuntados más arriba:

> En respuesta a la convergencia, un número creciente de países ha juntado la regulación de los sectores audiovisual y de telecomunicaciones bajo una única agencia regulatoria… Los beneficios de hacerlo incluyen un cumplimiento y aproximación regulatoria más coherente, con un regulador convergente capaz de analizar la cadena de valor completa desde las redes hasta el contenido (OCDE, 2017: 86) [traducción propia]

En un documento anterior planteaba además de la "coherencia" y mirada general del mercado, la eficiencia de costos y reducción de incertidumbre:

> El contenido y el transporte no son independientes y con la convergencia es necesario tener en cuenta una mirada más amplia sobre el mercado, las posibilidades de ingreso al mercado y cómo estos desarrollos impactan en la pluralidad en el mercado de contenido. Minimizar el número de reguladores con los que una empresa necesita relacionarse es también importante para minimizar los costos regulatorios y reducir el potencial de incertidumbre e inconsistencia (OCDE, 2008a: 49) [traducción propia].

Entre las áreas de mayor importancia para el abordaje común tanto de medios como de telecomunicaciones, el documento de OCDE refiere al espectro y la regulación de posición dominante de mercado, criterios sobre los cuáles nos referiremos en profundidad en la próxima sección.

> Es especialmente importante en el campo de gestión de espectro y regulación de transporte establecer una gestión eficiente de recursos. Una única agencia regulatoria estaría en mejores condiciones de generar la eficiencia necesaria de mercado, lo que podría ser alcanzado a través de la convergencia (OCDE, 2008a: 50) [traducción propia].

Frente a estas miradas y argumentos, algunos investigadores (Noam, 2008; Irion y Radu, 2013) dan cuenta de la inexistencia de un vínculo directo entre la agencia regulatoria convergente y la efectividad regulatoria.

Como se ha visto hasta aquí se suele consagrar la convergencia institucional bajo el supuesto de que permite responder mejor a un ambiente en el que la distinción basada en servicios y plataformas de red resulta borrosa (Iosifidis, 2011). Además, se postula su preeminencia a partir de la premisa económica que sostiene que este modelo evita la duplicación de funciones y de costos de regulación, así como también se argumenta que, debido a la interdependencia del contenido y la distribución, los reguladores convergentes tendrían menos chances de cooptación (política o económica) y contribuirían a prevenir la aprobación de decisiones inconsistentes que atravesaran a los sectores (Irion y Radu, 2013: 40).

Sin embargo, estos argumentos a favor de la armonización institucional pueden presentar algunos riesgos, entre ellos, la agregación de mucho poder en una sola agencia (Noam, 2008; Singh y Raja, 2010), así como también desafíos para la adaptación de la perspectiva sectorial a una perspectiva tecnológicamente neutral ya que los distintos sectores en una agencia

convergente pueden tener agendas divergentes, lo que puede demorar la adopción de políticas haciendo que el proceso de negociación sea más largo (Irion y Radu, 2013).

También se advierten límites en relación a las supuestas dificultades de cooptación del regulador convergente. Esto se puede ejemplificar con el caso del Reino Unido que, a través de su reforma normativa de 2003 creó OFCOM como regulador independiente. Pero como plantean Freedman y Schlosberg (2011), con su poder regulatorio concentrado, OFCOM terminó siendo más vulnerable a las influencias del Estado y a los intereses comerciales que sus predecesores. De acuerdo con los autores, los radiodifusores actuales tienen un doble canal de acceso para establecer relación con el regulador. Además de los canales formales (consultas públicas), los actuales licenciatarios mantienen reuniones informales y comparten ambientes comunes con el regulador donde pueden hacer lobby. También en el caso de Estados Unidos, Lennet et al. (2011) dan cuenta de la politización de las decisiones regulatorias dentro de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés), donde tres de los cinco miembros responden al partido gobernante.

Por su parte, Irion y Radu (2013: 41) plantean para el caso de Europa que los reguladores convergentes existentes comparten como característica común el hecho de combinar las diferentes competencias sectoriales bajo la figura de una autoridad regulatoria formalmente independiente. Más allá de eso, los autores señalan que son distintos reguladores que necesariamente reflejan la historia institucional y la cultura administrativa de sus países. De ahí sostienen que, particularmente en lo que se refiere a la interferencia política, la principal razón por la cual no existe evidencia empírica que apoye la superioridad del regulador convergente por sobre las más tradicionales agencias especializadas radica en el hecho de que las especificidades nacionales tiendan a ser replicadas tanto en los modelos convergentes como en los no convergentes.

En este sentido resulta interesante el planteo del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2008) que indica que el marco legal puede resultar insuficiente si no hay una tradición de "cultura de independencia" como garantía de que la regulación no se vea influenciada por el Estado o la industria. Los indicadores de esta "cultura de independencia" remiten a la tradición de democracias de más larga data, niveles bajos de corrupción, transparencia de organismos públicos, presencia de medios de comunicación independientes y una sociedad civil activa en la vigilancia de la autoridad regulatoria (UNESCO y CNTV, 2018: 34). Estos aspectos no condicen con la realidad de los países latinoamericanos que se estudian en el marco de esta

tesis, con democracias jóvenes, alto nivel de corrupción, opacidad de organismos públicos y medios de comunicación que responden a intereses comerciales y del gobierno de turno, aunque no así en el caso de la sociedad civil, especialmente activa en los procesos de definición de políticas en los años más recientes. Sobre las características de los reguladores profundizaremos en el capítulo dedicado al análisis de cada caso.

A continuación, siguiendo con la línea argumental de lo que entendemos como "la visión dominante" de mercado, se presentarán las principales categorías- y las agencias que las promueven- a través de las cuales se produce el debate sobre la convergencia regulatoria.

8.2. Categorías de la convergencia regulatoria: la mirada (económica) de las "telcos"

Los analistas de la división de Política para Tecnologías de Información y Comunicación Globales del Banco Mundial, Singh y Raja (2010) señalan la existencia de tres tipos de respuesta a la convergencia tecnológica o "múltiple play": resistencia, "esperar y mirar" (wait & watch) y promover un ambiente político para la convergencia. En el primer caso, los autores explican que los gobiernos consideran que la convergencia puede socavar sus objetivos sociales, políticos o económicos, en consecuencia, toman medidas para prevenir nuevos servicios y el ingreso de nuevos proveedores. Los gobiernos enfrentan presiones constantes para remover las restricciones y si bien no es posible desarrollar nuevos servicios de modo legal, los agentes del mercado pueden vencer las barreras. La regulación argentina desde la privatización de la empresa pública de telecomunicaciones en 1989 hasta la sanción de la Ley Argentina Digital en 2014 puede tomarse como ejemplo de este tipo de posiciones.

La postura de "esperar y mirar", según Singh y Raja (2010) remite a la actitud de los gobiernos que creen que las políticas existentes pueden adaptarse al ambiente de convergencia y deciden no actuar al respecto. Al igual que en el caso anterior, los gobiernos reciben presiones por parte de las empresas para revisar los marcos regulatorios. Los asuntos se manejan caso por caso y, como resultado, se exponen inconsistencias y la incertidumbre puede desalentar a inversores y operadores. Sandvig (2009) considera que esta es una postura "incrementalista", ya que trata a los nuevos medios con una política regulatoria previamente aplicada para otro medio de comunicación similar y, para ello, realiza los ajustes necesarios por medio de la elaboración de adiciones y de excepciones que sean compatibles. El autor considera que la política norteamericana ha venido funcionando de este modo, por ejemplo, al organizar la TV por cable

como un desdoblamiento regulatorio de la política aplicable a la radio. Por su parte, Galperín y Cabello (2008) afirman que, de modo general, esta fue el camino seguido en América Latina.

El último tipo de respuesta a la convergencia tecnológica que apuntan Singh y Raja (2010) remite a la promoción de un ambiente para la convergencia. En este caso, de acuerdo con los autores, los gobiernos ponen el acento en los beneficios para la economía en su conjunto, por ende, actualizan sus políticas, promueven respuestas para la industria (por ejemplo, exenciones impositivas) o invierten directamente. Es decir, realizan un rediseño estructural de sus marcos político-normativos (Galperín y Cabello, 2008; Sandvig, 2009; Singh y Raja, 2010; Drucker y Gumpert, 2010).

Distintos investigadores y organismos han planteado los desafíos que la convergencia impone a los marcos regulatorios. La UIT (s/f), alude a cinco grandes áreas que incluyen competencia y precios, autorizaciones, servicio universal, gestión de espectro y marco institucional. En una dirección similar, la OCDE (2008b) señala que los principios que deben guiar el desarrollo de políticas y regulación para la convergencia son el desarrollo de mercados (promoción de inversiones, competencia y crecimiento), acceso a infraestructura pasiva, regulación tecnológicamente neutral, interconexión; numeración, nombres y direcciones; gestión de espectro; servicio universal; asignación del dividendo digital al desarrollo de banda ancha; desarrollo de servicios de emergencia; calidad de servicio; prestar atención a temas de comunicación en las fronteras y desarrollo de políticas para un ambiente multiplataforma. Estas dimensiones también son relevadas en el informe de Bustillo (2011) para CEPAL.

En tanto, Singh y Raja (2010) señalan que los retos de la convergencia se encuentran en las áreas de autorizaciones/licencias; gestión de espectro; interconexión y acceso y servicio universal. Estas mismas cuatro categorías son identificadas en el Manual de Regulación de Telecomunicaciones, una publicación conjunta entre el Banco Mundial y UIT (2011).

En esta investigación se tomarán estas cuatro categorías como las principales áreas de desafío del proceso de convergencia digital debido a que son las más reiteradas entre todas las clasificaciones reseñadas. Sin embargo, para el análisis de los casos de Argentina, Brasil y México se analizarán los cambios normativos prestando atención a la definición de licencias, espectro, e interconexión y acceso, pero se dejará de lado la discusión particular sobre la definición e implementación del servicio universal ya que escapa a los objetivos de esta investigación. En cambio, solo se aludirá al tema en la medida que resulte relevante para la

clasificación de servicios a partir del régimen de licencias y/o condiciones de interconexión, acceso y competencia.

8.2.1. Licencias

En lo relativo al sistema de licenciamiento, se promueve el pasaje de sistemas basados en tecnologías y servicios específicos hacia un régimen de autorización general utilizando cualquier tipo de infraestructura y tecnológicamente neutro (OCDE, 2008b; Banco Mundial y UIT, 2011). Esto surge a partir de la premisa de que existe una asimetría regulatoria para la prestación de contenidos que, generalmente está dada entre las empresas de telecomunicaciones y las de TV paga, y que la adopción de sistemas tecnológicamente neutros trae beneficios para la gestión de recursos escasos, asignación de espectro, alcance de los objetivos de interés público y promoción de la competencia.

Es posible identificar un amplio rango de aproximaciones en los modelos de licenciamiento, a través de los cuales se establece la estructura y nivel de competencia en el sector. Estos van desde un régimen amplio de autorización abierta, en el que no es necesaria la aprobación gubernamental para ofrecer un servicio o para operar una infraestructura, hasta regímenes de licencia individual con especificaciones de autorización que se adaptan a las circunstancias de proveedores de servicio específicos. En el medio existen distintas formas de autorizaciones generales o licencias de "clase" (class licences) que proveen condiciones regulatorias generales para determinadas clases de proveedores de servicio TIC (Banco Mundial y UIT, 2011: 64).

En este esquema, se reconocen los siguientes tipos de licencias (Singh y Raja, 2010; Bustillo, 2011, UIT, s/f):

Licencia específica (o individual): Las licencias son otorgadas a proveedores de servicio individuales y tienen términos y condiciones detalladas y específicas para ese proveedor. Son útiles cuando el recurso o derecho es escaso como el espectro y, normalmente, se otorgan a través de un proceso competitivo. Esta perspectiva es típica de las licencias iniciales para telefonía fija y móvil.

Licencias uniformes: Todos los proveedores de servicios tienen las mismas licencias y términos y condiciones.

Licencia por clase o multiservicio: son licencias tecnológicamente neutrales que combinan servicios convergentes o amplían los tipos de servicio que entran dentro de una misma licencia.

Por ejemplo, en Malasia, el régimen de licencias pasó de 31 a 4 licencias generales. Las autorizaciones multiservicio son más limitadas que las unificadas (que se describen a continuación), ya que, si bien permiten a los concesionarios prestar cualquiera de los servicios de un conjunto, no es posible prestar todos. Estas autorizaciones suelen otorgarse de forma individual sin pasar por un proceso de selección competitivo.

Licencias unificadas: Licencias amalgamadas en una sola que cubre un gran rango de servicios. Son neutrales desde el punto de vista tecnológico y de servicio. Un ejemplo es el de Kenya, que permite que cualquier forma de infraestructura de comunicación sea usada para cualquier tipo de servicio de comunicación. Como veremos luego en el análisis de casos de los países latinoamericanos (Argentina, Brasil y México) existe una tendencia en los marcos de telecomunicaciones y convergentes para marcar el pasaje hacia este tipo de modelo en el que la asignación de la licencia es independiente del espectro, que se gestiona por separado.

Notificación: Los operadores pueden prestar servicio sin obligaciones regulatorias, solo tiene que notificar al regulador antes o un breve tiempo después de haber iniciado su prestación de servicio. Los países de la Unión Europea (a partir de las Directivas de 2002) tienden a este tipo de licencias y solo se requiere una licencia específica, por ejemplo, para el uso de recursos como las radiofrecuencias y la numeración.

Des-licenciamiento: No se necesita licencia para proveer servicios de comunicación. En algunos países, los servicios de valor agregado o Internet se proveen de este modo. Por ejemplo, el caso de Japón, a partir de la reforma de su Ley de Telecomunicaciones en 2004 combina mecanismos de notificación (como el mencionado más arriba)- cualquiera que quiera operar en el negocio de telecomunicaciones debe notificar al Ministerio de Asuntos Internos y Comunicación (MIC)- con el de registración- aplica para cualquiera que quiera prestar servicios instalando infraestructura en una escala que supera los estándares especificados por el MIC debe registrarse (Banco Mundial y UIT, 2011: 66).

8.2.2. Espectro

En relación a la gestión de espectro, los autores ya reseñados señalan que se advierte el pasaje de un modo de administración tradicional, que involucra la locación de espectro para usos específicos, hacia un régimen más flexible y abierto. Desde una perspectiva crítica, García Leiva (2013) también da cuenta de este movimiento y del cambio de un paradigma en el cual la noción de servicio público ligada al interés general que organizó la política pública de gestión

de espectro hasta fines del S. XX es reemplazada por criterios de eficiencia técnica y rentabilidad económica. La autora advierte que este movimiento encierra el peligro de que la definición de políticas pase del sector público hacia el privado, del Estado, al mercado.

Es posible identificar tres modelos básicos de gestión de espectro (García Leiva, 2013; UIT, s/f):

Enfoque administrativo: es el que dominó la gestión de espectro durante el último siglo. Remite al acceso planificado a las frecuencias y su uso controlado por el Estado para minimizar las interferencias, de este modo se enfatiza en la gestión técnica. El gestor del espectro especifica reglas detalladas y limitaciones que afectan a cómo, dónde y cuándo puede utilizarse el espectro y quién tiene acceso al mismo.

Enfoque de mercado o de uso exclusivo: permite que los derechos de utilización del espectro sean comprados y vendidos durante el tiempo de duración de la licencia. La comercialización del espectro refiere tanto al cambio de titularidad como a la flexibilidad en su utilización.

Enfoque de licencias de uso común: remite al espectro que permanece libre de un control centralizado y en el que los usuarios pueden transmitir sin licencia, pero cumpliendo reglas diseñadas para limitar o evitar la interferencia. Este es un acercamiento que ha promovido el crecimiento de redes WiFi.

Un aspecto central de la gestión del espectro tiene que ver con los usos que los países harán de su "dividendo digital", esto es, el espectro liberado de la transición hacia televisión digital, en particular, la banda de 700 MHz. La tendencia dominante consiste en re-asignarlo para servicios de telecomunicaciones a partir de la decisión consensuada en el marco de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR) 2015 de la UIT para atribuirlo de forma universal para este tipo de usos[17]. La discusión actual continúa con la banda de 600 Mhz, que se conoce como segundo dividendo digital.

17 En la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR), realizada Ginebra, Suiza, en noviembre de 2015, se definió la atribución universal para servicios móviles de la banda de 700 Mhz en la banda UHF (694-790 MHz). Esta banda es conocida como el "dividendo digital", es decir, el espectro liberado para nuevos usos luego del "apagón analógico" que refiere al fin de las emisiones de televisión analógica. La región 1 (que de acuerdo con la clasificación de UIT comprende a Europa, África, Medio Oriente y Asia Central), era la única que hasta ese momento aún no había identificado dicha banda para servicios móviles 4G. Tras su decisión, la banda de 700 Mhz ha sido armonizada para ese uso (UIT, 2015).
Por su parte, el uso de la porción baja de la banda de UHF en el rango de 470-694 Mhz en la Región 1 (denominada "segundo dividendo digital", que comprende los canales 13 al 51 utilizados en la actualidad para el servicio de TV) quedó como posible tema de agenda para la CMR de 2023 tras la negativa de Europa de considerarla para

8.2.3. Interconexión y acceso

De acuerdo con la OMC (1996), la interconexión posibilita la comunicación entre usuarios de distintos proveedores y el acceso a servicios de distintos proveedores. Tal como quedó expresado en el Documento de referencia del grupo de negociación sobre telecomunicaciones básicas en las rondas posteriores a Uruguay, la interconexión remite al

> …enlace con los proveedores que suministran redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones, con objeto de que los usuarios de un proveedor puedan comunicarse con los usuarios de otro proveedor y tener acceso a los servicios suministrados por otro proveedor, respecto de los que se contraigan compromisos específicos (OMC, 1996).

En el mismo documento se establece que los acuerdos de interconexión deben garantizar precios no discriminatorios (con tarifas basadas en costos transparentes y razonables) y condiciones de calidad no discriminatorias. Respecto de esto último, el documento señala, "no menos favorable que la facilitada para sus propios servicios", lo cual puede considerarse como un principio básico, en ese momento emergente, sobre las discusiones de neutralidad de red.

Las razones para la interconexión de redes son la provisión de un servicio que no sería económicamente viable sin dicha interconexión, incrementar ganancias y expandir o mejorar servicios de interés para los clientes. Esto remite al argumento de la "externalidad de red", que apunta al aumento del valor de la red en la medida que sus usuarios pueden conectarse con más personas y acceder a más servicios (Banco Mundial y UIT, 2011: 121).

En situaciones en las que los operadores no compiten entre sí, la externalidad de red opera como un incentivo para la interconexión, en cambio, muchas veces los operadores incumbentes ven a aquellos que quieren interconectarse a sus redes como potenciales competidores y buscarán limitar la competencia y retener su poder de mercado bien sea negándose a interconectar otras redes, estableciendo precios por la interconexión que hacen difícil a un nuevo entrante competir o bien proveyéndole una menor calidad de interconexión para la provisión de servicios (Banco Mundial y UIT, 2011: 122).

móviles. Hay 14 países que identificaron dicha banda para el desarrollo de servicios móviles 5G, tal es el caso de Estados Unidos y, en América Latina, hicieron lo propio México y Colombia. En cambio, en Europa, por el momento seguirá siendo utilizada para emisiones de televisión (Maniewicz, 2016).

En consecuencia, la intervención regulatoria sobre la interconexión, en particular, para la desagregación del bucle local (la llegada de un proveedor a los abonados) es importante para permitir el ingreso de nuevos operadores y promover la competencia.

Es posible distinguir tres tipos de interconexión (Banco Mundial y UIT, 2011): interconexión de una o doble vía; desempaquetado (unbundling) y la regulación asimétrica de interconexión. La interconexión de una vía remite al proceso por el cual el operador incumbente brinda una parte de su red al operador entrante para ofrecer servicio a sus clientes. Por ejemplo, en Estados Unidos previo a la reforma de la Ley de Telecomunicaciones de 1996, los operadores de acceso a servicios locales no podían ofrecer llamadas de larga distancia, entonces éstos debían interconectarse con aquellos para poder ofrecer servicios de larga distancia a aquellos clientes comprometidos en el área de servicios locales. Aquí el modelo de financiamiento es el operador que quiere interconectarse paga al que provee la interconexión (por ejemplo, el operador de larga distancia paga por la interconexión a la red local) (Banco Mundial y UIT, 2011: 122).

La interconexión de doble vía refiere a la interconexión entre dos o más operadores para que los clientes de una red puedan comunicarse con los de otra. El modelo de financiamiento en este caso es por intercambio de tráfico entre los operadores (Banco Mundial y UIT, 2011).

La interconexión asimétrica se aplica a los operadores incumbentes y su objetivo es ajustar los efectos que su poder de mercado pueda tener en la competencia del sector, a través del establecimiento de requisitos adicionales.

Uno de los problemas que enfrenta el regulador en este sentido reside en que la evolución tecnológica hace que convivan dos modelos: el de la telefonía pública, basado en un esquema cerrado y centralizado en el operador para la gestión de la red, con el modelo derivado de las redes IP, abierto y descentralizado. A diferencia del primero, caracterizado por el uso de redes diseñadas para la prestación de servicios específicos, en el modelo IP hay una separación entre servicio y conectividad. Al negociar la interconexión en este modelo, los operadores solo consideran la performance de los objetivos de transporte ya que lo que importa es la conectividad entre dos redes, independientemente del servicio que pueda ser provisto en el punto de interconexión (Banco Mundial y UIT, 2011: 124). Por eso, de acuerdo con el documento del Banco Mundial y UIT, este tipo de mecanismo debe ser revisado de forma regular ya que las condiciones de mercado cambian constantemente y el regulador debe analizar si las medidas impuestas siguen siendo justificadas.

Un aspecto vinculado a la interconexión, aunque lo excede, es el "desempaquetado" (unbundling), que alude a la obligación de los operadores de red de ofrecer elementos específicos de su red a otros operadores (permitir a nuevos entrantes alquilar bloques que forman parte de la red de telecomunicaciones) en los términos definidos por el regulador o por una Corte (Banco Mundial y UIT, 2011: 124). Esto requiere la compartición de infraestructura o colocación, es decir permitir el acceso de los competidores a los equipos de comunicación de los operadores dominantes para facilitar la conectividad, o permitir a los entrantes compartir infraestructura como las torres de celdas celulares, ductos de cable o postes de teléfono, lo que se conoce como infraestructura pasiva18 (Banco Mundial y UIT., 2011: 125).

De acuerdo con el documento de Banco Mundial y UIT (2011:125), la emergencia de competencia por parte de tecnologías alternativas como la inalámbrica, el cable y la VoIP van generando que el establecimiento de la obligatoriedad del desempaquetado por parte del regulador deje de tener fundamento. En cambio, se alienta a los reguladores a realizar un riguroso análisis caso por caso atendiendo a los posibles costos (altos costos administrativos para el regulador en la definición de precios, altos costos de cumplimiento para los operadores, reducción de los incentivos para que los incumbentes inviertan en nueva infraestructura, y para que los entrantes desarrollen nuevos servicios) y beneficios (ingreso de nuevos actores, competencia, introducción de nuevos servicios) del desempaquetado.

De todos los aspectos señalados, siguiendo a Singh y Raja, 2010 y Bustillo, 2011, es posible dar cuenta que los principales desafíos en relación a la interconexión se encuentran en la definición de poder de mercado, en la medida que la regulación sobre interconexión requiere que los operadores con poder significativo de mercado (PSM) provean interconexión a todas las redes competitivas de una manera no discriminatoria. Otro desafío pasa por la estructura de costos ya que la interconexión basada en cargos por tiempo (o por uso) representa una dificultad para aquellos servicios prestados en un entorno IP, con esquemas tarifarios diferentes (volumen de datos o tarifa plana). Otro aspecto vinculado con el acceso tiene que ver con compartir la infraestructura pasiva para una mejor optimización de costos económicos y físicos. Generalmente, los operadores son reticentes a esta práctica ya que consideran que la

[18] La infraestructura pasiva incluye a la ingeniería civil y elementos no eléctricos de la infraestructura como polos y ductos. En tanto la infraestructura activa remite a los elementos electrónicos de la infraestructura como la fibra iluminada, conmutadores de nodos de acceso y servidores de acceso remoto de banda ancha (Banco Mundial y UIT, 2011: 128)

infraestructura es un recurso estratégico, en particular en lo referente al bucle de abonados y enlace de fibra local, nacional e internacional.

8.2.4. Servicio Universal

De acuerdo con el documento de la OCDE (2008b), el servicio universal es un concepto evolutivo, que puede cambiar con el correr de los años para reflejar los avances tecnológicos y sus usos. Por eso, desde la organización se alienta a los reguladores a la revisión sistemática de su definición para determinar si es necesario realizar cambios, qué servicios son alcanzados, qué tipo de acceso se necesita y bajo qué mecanismos de financiamiento (OCDE, 2008b).

En materia de telecomunicaciones se alude a los conceptos de servicio universal (SU) y acceso universal (AU). El SU remite al servicio a nivel individual o de hogares utilizándolo de modo privado, por ejemplo, el teléfono en el hogar o de forma individual a través de dispositivos inalámbricos como los teléfonos celulares. Mientras que el AU se refiere al acceso a servicios en lugares públicos, comunitarios o compartidos, por ejemplo, teléfonos públicos o telecentros de Internet. En la medida en que ambos términos suelen utilizarse como sinónimo y con el avance de las comunicaciones móviles, que extendió las condiciones de acceso, es frecuente que se utilice el genérico de Acceso y Servicio Universal (ASU), cuyas tres características principales son la disponibilidad (el servicio está disponible en partes habitadas del país a través de dispositivos públicos, comunitarios, compartidos o personales); la accesibilidad (todos los ciudadanos pueden usar el servicio sin importar su localización, género, discapacidades u otras características personales); y la asequibilidad (el servicio debe ser asequible para todos los ciudadanos). Así, el ASU incluye metas políticas de universalización (disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad) para los servicios de telefonía e Internet, y cada vez más existe una mayor consideración para abarcar a los servicios de banda ancha y radiodifusión, en éste último caso, de modo muy emergente, en países con reguladores multisector que se ocupan tanto de las telecomunicaciones como de la radiodifusión (Banco Mundial y UIT, 2011: 153-154-155).

Se advierte el pasaje del concepto de servicio universal basado en la telefonía hacia la banda ancha y el desarrollo de un ambiente de redes de próxima generación (Next Generation Networks-NGN-). En este sentido, Bustillo (2011) explica que, en el área de telecomunicaciones, las obligaciones de servicio universal han pasado de la telefonía fija a la banda ancha e incluso a la construcción de backbone (la infraestructura pasiva que soporta a las redes y servicios).

El autor señala que, en el sector audiovisual, el servicio universal tiene que ver con el acceso a fuentes de noticias e información plural así como también a contenido diversificado. Si bien tradicionalmente, la radiodifusión no formó parte de la definición de ASU, y sus requerimientos responden a otra lógica que excede el acceso y servicio asequible, el proceso de convergencia digital genera que el concepto de ASU tienda a considerar también requisitos de la industria audiovisual (diversidad, pluralismo, independencia informativa, entre otras) (Banco Mundial y UIT, 2011: 154).

8.3 La mirada del derecho a la comunicación y la libertad de expresión

Frente a la mirada economicista, existe otra vinculada a la libertad de expresión y al derecho a la comunicación. En el continente americano, esta mirada se materializa a través de estándares, principios generales, declaraciones e informes de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Naciones Unidas (ONU), y la Organización de Estados Americanos (OEA)- en éstos últimos dos, a través de sus relatorías especiales de libertad de expresión-, que sirven de guía para el funcionamiento de un sistema de medios democrático.

No es el objetivo de esta tesis realizar un análisis exhaustivo de los instrumentos relativos al derecho a la comunicación y la libertad de expresión. Sin embargo, la revisión de algunos de sus postulados- con énfasis en los del sistema interamericano- resulta útil a los fines de la presente investigación para dar cuenta de las categorías propuestas desde el enfoque de los contenidos y su vínculo con la libertad de expresión para el sector audiovisual.

A pesar de que se alude al proceso de convergencia entre el sector audiovisual y de telecomunicaciones, posibilitado a través Internet, la "mirada dominante" para el abordaje de la convergencia digital prácticamente excluye la problemática de los contenidos. Por su parte, como se verá, desde la perspectiva del derecho a la comunicación y libertad de expresión no se alude directamente al concepto de "convergencia" como fin en sí mismo, ya que se considera que la libertad de expresión es un derecho fundamental que debe garantizarse independientemente de la tecnología empleada. En cualquier caso, lo central es cómo hacerlo y qué principios aplicar, frente al avance tecnológico.

Así, el fenómeno de la integración entre sectores no encuentra en el plano conceptual categorías similares para ser abordado. Por un lado, esto da cuenta que, en el nivel de política y reglamentación, el abordaje sigue caminos divergentes y, más aún, pone en cuestión la propia discusión sobre la "convergencia" como eje vertebrador de la política pública.

Si la "mirada dominante" (económica) pone el acento en las redes, infraestructura y el imperativo de la armonización regulatoria, el enfoque del derecho a la comunicación y libertad de expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) enfatiza en el rol de los medios de comunicación- en particular, los medios audiovisuales- para garantizar la libertad de expresión en su dimensión individual y colectiva, reconocidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de la Opinión Consultiva 5/85 y retomadas por la Comisión a través de los estándares de libertad de expresión para la radiodifusión. En este sentido, la CIDH a través de su relatoría de libertad de expresión, indican que los medios de comunicación son centrales para garantizar la libertad de expresión "en tanto sirven para difundir los propios pensamientos e informaciones y, al mismo tiempo, permiten acceder a las ideas, informaciones, opiniones y manifestaciones culturales de otras personas", lo cual contribuye con "el proceso de deliberación colectiva sobre los asuntos públicos" (CIDH, 2009).

En el contexto americano, los documentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA abordan temas como la elaboración de marcos normativos ex ante como garantía de la diversidad y el pluralismo, la concentración de la propiedad (el efecto de los monopolios y oligopolios), y los mecanismos de censura pública y privada. Respecto de éste último punto, se debate el rol de las agencias regulatorias y, cada vez más, tanto las relatorías de libertad de expresión de OEA y ONU como UNESCO se expiden sobre el rol de los intermediarios en las limitaciones a la libertad de expresión, así como también se abordan temas como el filtrado y bloqueo de contenidos y neutralidad de la red, entre otros19.

8.3.1. Marcos normativos y el rol del Estado

Tanto desde la OEA, a través de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH, como desde UNESCO se enfatiza la potestad del Estado para regular ex ante a la radiodifusión como mecanismo para garantizar la diversidad y el pluralismo.

La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de UNESCO enfatiza en el rol de los Estado para formular e implementar políticas que garanticen la diversidad de las expresiones culturales, en la medida que reconoce que son portadores de valores e identidad. Sin embargo, en un informe reciente, la propia UNESCO reconoce que el progreso y traslado de los principios de la Convención en las políticas

[19] Otros temas abordados por estos organismos internacionales pero que escapan del alcance e interés de esta tesis se vinculan con el rol de los medios públicos, la publicidad oficial, la ciberseguridad, la privacidad y la vigilancia, derechos de autor, acceso a la información pública, entre otros.

nacionales es limitado en la medida que, si bien se advierte una reserva sobre aspectos culturales, hay escasas referencias directas al instrumento, lo que dificulta comprobar si tales previsiones son resultado o no de la adhesión a la Convención (UNESCO, 2018).

Por su parte, la CIDH indica la importancia del Estado para proteger la circulación libre de las expresiones.

> Los Estados tienen la facultad y el deber de regular la actividad de radiodifusión…[la regulación debe cumplir] una serie de requisitos para ser adecuada a los estándares impuestos por el derecho a la libertad de expresión: debe estar establecida en una ley, en sentido material y formal, redactada de manera clara y precisa; debe tener como finalidad garantizar certeza en el ejercicio de la libertad de expresión; así como promover y garantizar un acceso equitativo al ejercicio del derecho, lo que implica que la regulación debe apuntar a lograr diversidad y pluralidad de voces (CIDH, 2009: 13).

El documento de "Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente" explica que para evitar la censura previa (consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana) las regulaciones deben cumplir con un "test tripartito", esto es, la limitación debe estar definida a través de una ley formal y material; debe estar orientada al logro de objetivos establecidos en la Convención Americana; y debe ser necesaria, idónea y proporcional para lograr los fines que se buscan. Estos criterios también aplican para Internet ya que la CIDH señala que la limitación de las expresiones que circulan en Internet solo puede ser excepcional y debe cumplir con el test tripartito de legalidad, necesidad y proporcionalidad (CIDH, 2017: 15). Sobre los cambios que trae Internet volveremos luego.

En el caso de la radiodifusión, el criterio de legalidad apunta a la redacción clara y detallada de la ley, sin ambigüedades, para evitar que la definición de políticas dependa de la interpretación del regulador. "Es necesario entonces que sea la ley la que establezca los aspectos sustantivos de la regulación; es decir, que no delegue la definición de las políticas centrales de la actividad de radiodifusión en la autoridad de aplicación" (CIDH, 2009: 6).

En relación al segundo punto, se establece que debe ser el Estado el que demuestre que existe una amenaza que justifique que se restrinja la libertad de expresión. Por eso se apunta nuevamente a la claridad del marco normativo en el establecimiento de garantías para promover la pluralidad y diversidad de voces y evitar la arbitrariedad del Estado.

> La igualdad en el ejercicio de la libertad de expresión, a efectos de analizar la legitimidad de la finalidad perseguida por la regulación sobre radiodifusión, requiere tres componentes: pluralidad de voces (medidas antimonopólicas), diversidad de las

> voces (medidas de inclusión social) y no discriminación (acceso en condiciones de igualdad a los procesos de asignación de frecuencias) (CIDH, 2009: 8).

Así, la CIDH destaca el rol del Estado para regular la radiodifusión a través del establecimiento de un marco legal detallado en el cual los instrumentos para brindar garantías a la libertad de expresión tienen que ver con la fijación de reglas para evitar la concentración y el establecimiento de mecanismos de acceso a las frecuencias- a través de procedimientos transparentes, claros y estableciendo plazos fijos predeterminados- para distintos grupos como el sector privado comercial, privado sin fines de lucro y el sector público en condiciones no discriminatorias (por ejemplo, no considerar solo el criterio económico para el acceso a las frecuencias). Todo esto resulta válido no solo en el entorno analógico sino también en el digital a partir del proceso de transición hacia la televisión digital terrestre.

La CDIH reafirma la vigencia de los estándares establecidos para el entorno analógico bajo el argumento de que dichos principios no cambian en función de la tecnología utilizada para la emisión. En este sentido señala:

> En el proceso de transición a la televisión digital, los Estados deberían observar la necesidad de garantizar: (i) el incremento de la diversidad de medios televisivos y promoción de nuevos operadores; (ii) la pluralidad y diversidad de los contenidos; (iii) el reconocimiento de tres sectores de la televisión digital; y (iv) el fomento de la pluralidad y la diversidad con la regulación de la concentración en el control y la propiedad de medios (CIDH, 2014: 364)

Además, el documento destaca nuevamente la potestad regulatoria sobre el sector y privilegia el modelo de regulación ex ante sobre la adopción de medidas ex post, a la vez que señala que la digitalización puede requerir una revisión de los marcos normativos vigentes para abordar los desafíos del proceso. Con esto se busca que los decretos y resoluciones gubernamentales o las intepretaciones de la autoridad de aplicación para implementar el proceso de transición (adopción de estándar técnico, planes y etapas de transición, requisitos y criterios para el acceso de actuales y nuevos operadores) no excedan las disposiciones de la ley y terminen por ser las que dirigen la política pública (CIDH, 2014: 362).

8.3.2. El desafío de Internet para la regulación

En sus Declaraciones Conjuntas sobre Libertad de Expresión e Internet, los relatores de libertad de expresión de Naciones Unidas, Europa, América y África señalan como principio general que "la libertad de expresión se aplica a Internet del mismo modo que a todos los medios de comunicación" y, como se mencionó más arriba, que las restricciones a la libertad de expresión solo son aplicables en la medida que cumplan con el "test tripartito": estar previstas por ley,

perseguir una finalidad legítima reconocida por el derecho internacional y ser necesaria y proporcional para alcanzar dicha finalidad (Relator Especial de ONU et.al., 2011 y 2017).

Otro de los aspectos relevantes del planteo de los relatores es que Internet requiere pensar en marcos regulatorios específicos que atiendan a sus particularidades y que la regulación pensada para otros medios como telefonía, radio y TV, no pueden transferirse sin más (Relator Especial de ONU et.al., 2011).

Este planteo es compartido por UNESCO (2015). Este organismo, al igual que la CIDH reconocen el potencial de Internet para la circulación de ideas, pero al mismo tiempo advierten que la red de redes genera desafíos significativos, en especial, a partir del creciente rol de los intermediarios como posibles agentes de censura privada. Por ello, concluyen que la regulación de Internet acorde con los derechos humanos, demanda un abordaje específico.

La CIDH reconoce la potestad del Estado en el diseño normativo para la gobernanza de Internet y recomienda la elaboración de leyes específicas para promover la diversidad y el pluralismo que respeten el propio diseño de la red, que funciona como espacio descentralizado, abierto y neutral que le permite erigirse como plataforma relevante para el goce de derechos humanos.

> Le corresponde al Estado preservar las condiciones inmejorables que posee Internet para promover y mantener el pluralismo informativo. Esto implica asegurar que no se introduzcan en Internet cambios que tengan como consecuencia la reducción de voces y contenidos (CIDH, 2013: 593).

En este sentido, el organismo propone una serie de principios orientadores para la gobernanza de Internet que incluyen el acceso en igualdad de condiciones (el acceso universal, ubicuo, equitativo, asequible y de calidad adecuada, a la infraestructura de Internet y a los servicios de las TIC), el pluralismo (que no se introduzcan en la red cambios que tengan como consecuencia la reducción de voces y contenidos), la no discriminación y la privacidad (el Estado debe garantizar que todas las personas puedan difundir contenidos y opiniones), la neutralidad de la red (no bloqueo, filtración, o interferencia como garantía de una Internet libre y abierta) y la gobernanza multisectorial (participación de distintos actores en la definición de políticas) (CIDH, 2013 y 2017).

Sobre la base de estos principios, el organismo recomienda a los Estados:

> a. Abstenerse de aplicar a Internet enfoques de reglamentación desarrollados para otros medios de comunicación —como telefonía o radio y televisión—, y diseñar un marco normativo alternativo y específico para este medio, atendiendo a sus particularidades, de conformidad con los estándares internacionales vigentes en

> materia de libertad de expresión. b. Incentivar la autorregulación como una herramienta efectiva para abordar las expresiones injuriosas que puedan emitirse a través de Internet (CIDH, 2013: 583).

Es decir que la digitalización como proceso integral (no de un medio específico como puede ser la TDT) impacta directamente sobre la libertad de expresión por lo que, por un lado, requiere un marco específico en función de la propia arquitectura de la plataforma, combinado con mecanismos de auto-regulación para el tratamiento de contenidos (por ejemplo, discursos de odio).

En la misma línea, UNESCO plantea que las políticas y regulación sobre intermediarios deben ser consistentes con las normas internacionales sobre derechos humanos y deben estar fundamentadas en un claro entendimiento de la tecnología que pretenden alcanzar, evitando incertidumbre legal que, de otro modo, podría brindar oportunidades para que los intermediarios actúen limitando la libertad de expresión por temor a ser responsabilizados (UNESCO, 2015: 140). En este sentido se subraya la importancia de limitar responsabilidad de los intermediarios por contenidos de terceros.

Los relatores de la CIDH y ONU, así como también desde UNESCO coinciden en que la elaboración de un marco normativo para Internet, no solo debe atender a sus particularidades, sino que además precisa de la participación de múltiples actores involucrados.

Al respecto, la CIDH sostiene que

> Es importante que cualquier regulación que se produzca sea como resultado del diálogo de todos los actores y mantenga las características básicas del entorno original, potenciando su capacidad democratizadora e impulsando el acceso universal y sin discriminación… (CIDH, 2013: 496).

En el mismo sentido se pronunció UNESCO (2015) al señalar que "las leyes, regulaciones y las políticas gubernamentales, así como las políticas corporativas, es más probable que sean compatibles con la libertad de expresión si se elaboran en consulta con todos los actores afectados y se tienen en cuenta esos intereses" (UNESCO, 2015: 141) [traducción propia].

De igual modo, desde la Relatoría de Libertad de Expresión de ONU se planteó que

> las organizaciones internacionales deben garantizar la participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas y en otros procesos de establecimiento de estándares, incluyendo la creciente presencia de expertos técnicos sensibles a las preocupaciones sobre derechos humanos (ONU, 2016: 23).

En síntesis, distintos organismos internacionales destacan que frente a desafíos que postula Internet para la libertad de expresión resulta central el diseño de marcos normativos específicos para dicha tecnología elaborados entre múltiples actores.

Incluso, el diseño participativo no solo se establece para la elaboración de políticas públicas, sino que es una recomendación que los relatores de Naciones Unidas, América, África y Europa han realizado a los intermediarios para sus políticas privadas sobre la restricción de contenidos de terceros. En este sentido, los relatores recomiendan que la adopción de políticas debe realizarse en consulta con los usuarios y que las plataformas deben respetar los derechos humanos (Relator Especial de ONU et. al., 2017 y 2018).

Como se ha visto hasta aquí, para la radiodifusión (analógica y digital), las categorías centrales para las regulaciones respetuosas de los derechos humanos tienen que ver con el acceso a las licencias, mecanismos de asignación y uso del espectro y disposiciones sobre la concentración mediática. Sobre esto último, cabe hacer notar que la tendencia a la concentración mediática no solo se produce en los medios tradicionales, sino que también se constata en Internet. Si bien, los organismos internacionales reseñados no aluden explícitamente al problema de la concentración en Internet en sus distintos documentos, sí se refieren al rol creciente del sector privado, en particular, a la centralidad de los intermediarios por su capacidad de limitar las expresiones censurando o limitando la circulación de discursos.

Por todo esto, a continuación, se hará un recorrido por los principales planteos de los organismos internacionales como UNESCO y las relatorías de libertad de expresión de ONU y CIDH relativos a la concentración de la propiedad; acceso y utilización del espectro (acceso digital, dividendo digital y apagón analógico); y el rol de los intermediarios. Sobre la base de estas categorías, en el capítulo siguiente se analizarán las regulaciones audiovisuales de los países que han sido seleccionados como caso de estudio para esta tesis.

8.3.3. Concentración de la propiedad

El problema de la concentración es abordado en el principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que sostiene que:

> Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes

> deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos (CIDH, 2000).

De este principio e interpretaciones posteriores subyace la tensión sobre modos de abordar la concentración entre el enfoque de las leyes generales de competencia y normas sectoriales específicas (Mendel, Castillejo y Gómez, 2017). En el Informe Anual 2004 de la Relatoría se encuentra una clave de interpretación al señalar que "que el marco del derecho de la competencia en muchas ocasiones puede resultar insuficiente" para los medios de comunicación. Sin embargo, las regulaciones sectoriales que en la región han intentado poner límites a la concentración de la propiedad son resistidas por los grandes medios de comunicación, que lo consideran como una amenaza a la libertad de expresión (Krakowiak, 2018: 132).

Como sea, a través de distintos instrumentos la CIDH sostiene la necesidad de prevenir la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. En los "Estándares" de 2009, la CIDH reconoce que "los monopolios u oligopolios en los medios de comunicación atentan contra la libertad de expresión consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana, por cuanto impiden la diversidad y pluralidad de voces necesarias en una sociedad democrática" (CIDH, 2009: 30). Por este motivo se deben contemplar medidas para limitar la concentración mediática dentro de las normativas.

La importancia de limitar la concentración para promover la diversidad y el pluralismo también forma parte de las preocupaciones en el marco de la transición digital. La CIDH destaca que la regulación debe contemplar la reasignación del dividendo digital como una oportunidad para minimizar la concentración indebida de medios en el entorno analógico, así como también que debería contemplar "situaciones pre-existentes de concentración en la propiedad o control de los medios de comunicación" (CIDH, 2014).

Como se mencionó más arriba, el problema de la concentración no solo atañe a los medios tradicionales (analógicos o digitales) sino que también se advierte en las distintas capas de Internet y su riesgo es el de limitar las expresiones censurando o limitando la circulación de discursos. Por eso, en un documento elaborado para UNESCO, Puddephatt (2016) reconoce que Internet incluye un conjunto de capas (infraestructura, aplicaciones, contenidos y capa socio política) y que en cada una de ellas se deben proteger normas y valores de derechos humanos.

8.3.4. Espectro: Acceso digital, dividendo digital y apagón analógico

El espectro es otro aspecto central en materia de derecho a la comunicación y libertad de expresión. Como hemos visto, una normativa respetuosa de los derechos humanos debe contemplar mecanismos de acceso al espectro para diferentes grupos sociales en condiciones no discriminatorias tanto en el entorno analógico como en el digital.

En este sentido, a fin de garantizar el acceso universal en el proceso de digitalización de la TV abierta, la CIDH considera que la regulación de TV digital debe mantener la gratuidad de servicios de TV abierta y garantizar cobertura nacional de señales de televisión pública. Asimismo establece que los Estados deben promover medidas (creación de fondos públicos, estímulos fiscales y/o subsidios) para el acceso a receptores de TV digital para sectores vulnerables (CIDH, 2014).

Una cuestión de importancia en el proceso de transición digital remite a cómo se utilizará el dividendo digital. El documento de Estándares de Libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente de la CIDH alude a este concepto de "dividendo digital" de modo amplio al señalar que "la transformación tecnológica en la radiodifusión debería tener como meta asegurar que el nuevo dividendo digital haga un uso óptimo del espectro para asegurar la mayor pluralidad y diversidad posible" (CIDH, 2009: 21).

En el Informe Anual de 2014, la Relatoría ofrece una definición detallada de lo que se entiende por "dividendo digital":

> El "dividendo digital" es, en sentido estricto, el espectro liberado por los actuales operadores de televisión analógica al emigrar hacia nuevos canales digitales. Pero en un sentido más amplio, este dividendo debería entenderse como toda liberación o ahorro de espectro que surge por la optimización del uso de espectro que reporta la digitalización y compresión de las señales de televisión terrestre. Este ahorro debe incluir el destino de las frecuencias que el Estado recupera para su administración luego del apagón analógico. Las decisiones sobre este mayor espacio de espectro disponible pueden adoptarse tanto al finalizar el apagón analógico, como desde el encendido digital y durante la transición de un sistema al otro (CIDH, 2014: 381).

El informe da cuenta que con la liberación de espectro resultante del apagón analógico, los Estados deben decidir cómo atribuirán esas frecuencias, para qué servicios. En este sentido, la CIDH sostiene que

> es recomendable considerar el uso de dichas frecuencias para diversas tecnologías y servicios, manteniendo una adecuada disponibilidad de servicios de radiodifusión y banda ancha móvil, en función de objetivos de diversidad en la radiodifusión,

> inclusión digital, reducción de la brecha digital y universalización de los servicios de internet (CIDH, 2014: 385).

Es decir que, con el apagón analógico, los Estados deben decidir si atribuirán las frecuencias para datos o para servicios de radio y TV y la recomendación de la Relatoría es reasignar al menos en parte las frecuencias para radiodifusión.

La definición sobre el apagón analógico es otro aspecto de gran impacto sobre las condiciones de acceso. En este sentido, la Relatoría señala que se debe tomar en cuenta la posibilidad de acceso universal, por ende, no tendría regirse por plazos rígidos y debería incluir indicadores de penetración efectiva y acceso de la población a las señales (CIDH, 2014).

8.3.5. Rol del sector privado: neutralidad de red y responsabilidad de intermediarios

Como se mencionó más arriba, Internet representa un gran potencial para la circulación de ideas, pero al mismo tiempo también genera desafíos por el rol del sector privado, en especial, los intermediarios, ya que de ellos depende la transmisión de contenidos en Internet (CIDH, 2017).

A partir de la definición establecida por Naciones Unidas, en el documento de "Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente", la CIDH señala que se consideran intermediarios a los proveedores de servicios de Internet y motores de búsqueda, así como también los servicios de blogs, plataforma de comunidades en línea, de comercio electrónico, servidores web y redes sociales, entre otros (CIDH, 2017: 44).

Desde la relatoría de ONU se indica que no solo los Estados son garantes de los derechos humanos, sino que también las instancias privadas y empresas comerciales deben respetar esos derechos (ONU, 2016 y 2018). En este sentido, destaca que los "Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos" brindan un marco internacional aplicable a los intermediarios. En el mismo sentido se posiciona UNESCO (2015) al señalar que las políticas privadas de los intermediarios deben ser consistentes con las normas de derechos humanos.

En este sentido, uno de los aspectos fundamentales para brindar marco de actuación a los intermediarios de Internet tiene que ver con el régimen de responsabilidad legal que se establezca sobre los contenidos de terceros, en la medida que "es fundamental para generar los incentivos adecuados para la protección y garantía de los derechos humanos" (CIDH, 2017: 45).

Este régimen de responsabilidad es necesario para mantener las características básicas de la red que, como se señaló más arriba, tienen que ver con mantener una Internet libre y abierta, para lo cual resulta clave el principio de neutralidad de red. Así que previo a desarrollar las principales recomendaciones que en el plano internacional se han hecho sobre la responsabilidad de intermediarios, se precisará qué se entiende por el término de "neutralidad de red".

En la "Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet" de 2011, los relatores de libertad de expresión de ONU, Europa, África y de las Américas consagran el principio de neutralidad de red y señalan que "el tratamiento de los datos y el tráfico de Internet no debe ser objeto de ningún tipo de discriminación en función de factores como dispositivos, contenido, autor, origen y/o destino del material, servicio o aplicación". Asimismo determinan la obligación de promover el acceso universal a Internet y que su interrupción aplicada a poblaciones enteras o partes no es justificada en ningún caso, al igual que la reducción de velocidad de navegación. En este sentido, sostienen que los intermediarios deben ser transparentes en sus prácticas de gestión de tráfico y poner a disposición del público la información necesaria (Relator Especial de ONU et. al., 2011).

En su informe de 2013, la CIDH entendió que "la neutralidad de la red se desprende del diseño original de Internet, el cual facilita el acceso y la difusión de contenidos, aplicaciones y servicios de manera libre y sin distinción alguna" (CIDH, 2013). En consecuencia, para evitar la vulneración al derecho a la libertad de expresión, la CIDH señala que que se prohíbe

> La interrupción del acceso a Internet, o a parte de esta, aplicada a poblaciones enteras o a determinados segmentos del público, la negación del derecho de acceso a Internet a modo de sanción y las medidas de reducción de la velocidad de navegación de Internet o de partes de esta con fines diferentes a la gestión razonable del tráfico (CIDH, 2013).

De igual modo que en la Declaración Conjunta, la CIDH (2013) reafirma el principio respecto del modo en que el filtrado y bloqueo de contenidos no solo van en contra del principio de neutralidad de red, sino que además constituye un mecanismo de censura previa, solo admisible de modo excepcional.

Tomando como punto de partida el principio de neutralidad de red, como garantía de una Internet libre y abierta para la circulación de contenidos, cuya transmisión depende directamente de los intermediarios, es que desde distintos organismos se plantearon una serie

de lineamientos para los Estados y para los propios intermediarios para el diseño de políticas-públicas y privadas, respectivamente-, que resulten respetuosas de los derechos humanos.

En sus Declaraciones Conjuntas, los relatores de Naciones Unidas, Europa, América y África, Establecen que los intermediarios no son responsables por los contenidos generados por terceros y que la eliminación de los mismos solo puede hacerse en cumplimiento con una orden judicial, siguiendo el debido proceso, lo que incluye notificación oportuna al usuario y la oportunidad de cuestionar la medida (Relator Especial de ONU et. al., 2011 y 2017).

Los relatores han sido categóricos al señalar que los intermediarios no pueden ser responsabilizados por los contenidos de terceros. Al respecto, la declaración conjunta de 2011 expresa que

> Ninguna persona que ofrezca únicamente servicios técnicos de Internet como acceso, búsquedas o conservación de información en la memoria caché deberá ser responsable por contenidos generados por terceros y que se difundan a través de estos servicios, siempre que no intervenga específicamente en dichos contenidos ni se niegue a cumplir una orden judicial que exija su eliminación cuando esté en condiciones de hacerlo ("principio de mera transmisión") (Relator Especial de ONU et. al., 2011).

En el mismo sentido se pronunció UNESCO (2015) al indicar la importancia de limitar responsabilidad de los intermediarios por contenidos de terceros para promover la libertad de expresión.

El principio de "no responsabilidad" también fue reafirmado en el informe de la CIDH (2013) al señalar que:

> Responsabilizar a un intermediario en el contexto de una red abierta, plural, universalmente accesible y expansiva, sería tanto como responsabilizar a las compañías de teléfono por las amenazas que por vía telefónica una persona profiere a otra causándole con ello incertidumbre y dolor extremo. Por esta razón, ningún régimen jurídico democrático extiende hoy la responsabilidad objetiva a los intermediarios de Internet (CIDH, 2013).

En la misma dirección, el relator de ONU planteó que cualquier restricción de derechos humanos debe ir acompañada de orden judicial.

Las relatorías a través de sus declaraciones conjuntas (2011 y 2017), la CIDH (2013) y UNESCO (2015) coincidieron en que los intermediarios no pueden controlar el contenido generado por los usuarios y que su remoción solo es posible siguiendo las garantías del debido proceso, mediante una orden judicial, y no mecanismos de "notificación y retirada" establecidos

por los propios intermediarios. Sobre este punto, los relatores en sus declaraciones conjuntas (2011 y 2017) como la CIDH (2013 y 2017) y ONU (2016) enfatizan en que se debe promover la adopción de políticas claras, que contemplen el debido proceso, en vez de trasladar al intermediario la responsabilidad del Estado de analizar y decidir sobre la licitud o ilicitud del contenido.

En relación a las políticas privadas de los intermediarios, la relatoría de ONU plantea que los intermediarios deben ser transparentes en todos los estadios de sus operaciones y desarrollar mecanismos de rendición de cuentas, así como poner a disposición mecanismos de remedio para apelar ante las decisiones referidas al filtrado o bloqueo de contenidos (ONU, 2018). Este punto también ha sido destacado por los distintos relatores en su Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión Y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación Y Propaganda de 2017, donde señalan que

> Los intermediarios deberían observar las garantías mínimas de debido proceso, lo que incluye la notificación oportuna a los usuarios cuando los contenidos que hayan creado, cargado o alojado puedan ser objeto de una acción por contenidos, y brindar al usuario la oportunidad de cuestionar la acción (Relator Especial de ONU et. al., 2017).

De igual modo, UNESCO recomienda que las políticas privadas de los intermediarios sigan los principios de debido proceso y rendición de cuentas. Además, se plantea que los usuarios de Internet deben poder contar con mecanismos efectivos de remedio (públicamente disponibles, accesibles y asequibles) cuando sus derechos se ven restringidos o violados por los intermediarios, los Estados y/o la combinación de ambos. En esta dirección expresa que "debe ser posible para la gente reportar sus reclamos y obtener remedio por parte de intermediarios privados, así como autoridades gubernamentales, incluyendo instituciones nacionales de derechos humanos" (UNESCO, 2015: 143).

En sintonía con los aspectos señalados por los distintos organismos internacionales, también desde el sector de las organizaciones de la sociedad civil se estableció un marco de referencia consensuado sobre la responsabilidad de intermediarios que se plasmó en "Los Principios de Manila"20. Este documento consagra principios básicos para la regulación estatal en la materia respetuosa de los derechos humanos: los intermediarios no deberían ser responsabilizados por contenidos de terceros; la restricción sobre los contenidos debe ir acompañada de una orden judicial, que debe respetar el debido proceso; las leyes, órdenes y prácticas de restricción de

20 Principios de Manila sobre responsabilidad de Intermediarios: https://www.manilaprinciples.org/es

contenidos deben cumplir con el test tripartito (legalidad, proporcionalidad y necesidad); y que la regulación debe contemplar los principio de transparencia y rendición de cuentas sobre la restricción de contenidos.

Sintetizando, en esta sección nos dedicamos a repasar algunas de las principales preocupaciones de los organismos internacionales vinculados a la comunicación y la cultura en relación a las políticas públicas, el desarrollo tecnológico y los aspectos centrales para la regulación estatal respetuosa de los derechos humanos. Como hemos visto, fue posible identificar la importancia asignada al rol del Estado como garante de la diversidad y el pluralismo y su injerencia en la definición de medidas sobre la concentración mediática, consideraciones sobre el acceso a frecuencias y uso del espectro y, cada vez más, el rol de los intermediarios en las condiciones de circulación de información.

8.4. Dos miradas en tensión que no dialogan

A lo largo de todo el capítulo se presentaron distintas definiciones y modos de abordaje conceptual sobre el problema de la convergencia. Sintéticamente fue posible identificar dos miradas, por un lado, los investigadores más alineados con la perspectiva de las telecomunicaciones que se centran en el impacto económico (y social como derivado de aquel) de la convergencia. Por otro lado, los investigadores más preocupados por la dinámica de los contenidos y evolución del audiovisual con perspectiva crítica, cuestionan el concepto de convergencia, en particular, que sea considerado como finalidad en sí misma, así como sus alcances.

Otro de los aspectos analizados en este capítulo fue la evolución de los modelos sectoriales del audiovisual y de las telecomunicaciones, prestando atención a los cambios tecnológicos, la estructura de mercado, el modo de financiamiento y los modos de circulación y consumo de los contenidos y la información.

En relación a la estructura de mercado fue posible identificar que mientras que a partir de principios de los 90, los procesos de globalización y liberalización contribuyeron a la instalación del discurso de la convergencia- centrado en las redes de distribución- como tendencia dominante, más recientemente se ha instalado en paralelo la tendencia hacia la des-convergencia. Este proceso no necesariamente resulta opuesto al anterior, sino que responde a la necesidad estratégica de las compañías de decrecer para mantener o incrementar su posición en el mercado y focalizarse en líneas específicas. Un ejemplo de ello puede ser la estrategia de Grupo Clarín en Argentina que, en 2015 anunció su escisión en dos empresas diferentes, por

un lado, Cablevisión SA para el manejo de infraestructura y por el otro, Clarín para los contenidos. Sobre esto volveremos en el análisis del caso argentino.

En el plano regulatorio, entre los principales desafíos para la convergencia se advirtieron al menos tres cuestiones generales. En primer lugar, el pasaje de las regulaciones verticales (sectoriales) hacia regulaciones horizontales, como imperativo de la convergencia para establecer reglas similares para servicios semejantes.

A partir de esta premisa también surge la tensión entre regulaciones ex ante y ex post. En el primer caso, la intervención estatal previa como garantía para la consagración de valores y el cumplimiento de objetivos que persigan las normativas de comunicación. En el segundo, se proclama que como la convergencia tecnológica borra los límites entre las industrias, las regulaciones sectoriales dejan de tener sentido. En cambio, las leyes generales de defensa de la competencia son las que mejor permitirían responder a los desafíos de la evolución tecnológica.

El tercer desafío que postula la convergencia normativa tiene que ver con la discusión sobre las agencias regulatorias. Sobre este punto hemos visto que frente a los distintos modelos existentes (un regulador por cada sector, reguladores multisector, regulador de la competencia, regulador convergente), desde la mirada económica y de redes físicas, se plantea la preeminencia de la agencia convergente para garantizar la efectividad regulatoria.

Al regulador convergente se le atribuyen ventajas basadas en premisas económica (menos burocracia al evitar duplicación de funciones, lo que redunda en menores costos de regulación) pero también políticas (menos chances de cooptación por el Estado y actores de la industria). Sin embargo, desde el campo académico (no exclusivamente desde perspectivas críticas) se apunta a la inexistencia de un vínculo directo entre el regulador convergente y la efectividad regulatoria y se rebaten algunos de los argumentos sobre sus supuestas ventajas, especialmente el de cooptación.

A su vez, desde organismos internacionales dedicados al abordaje de problemáticas culturales y de derechos, más que hablar sobre el regulador convergente, se apunta a la centralidad de la independencia de los reguladores. El criterio de independencia es el punto de coincidencia entre este tipo de organismos y aquellos de sesgo económico y técnico.

Además de las tensiones ya mencionadas para la convergencia regulatoria (regulación vertical y horizontal, ex ante y ex post; y discusión sobre el diseño institucional), en este capítulo se

avanzó sobre el análisis de las categorías centrales para la definición de marcos normativos y qué instituciones las promueven.

Por un lado se identificó una mirada dominante- de las "telcos"-, promovida por organismos internacionales con preocupaciones económicas y técnicas como UIT y OCDE, que establece que los cambios regulatorios necesarios para el abordaje del ambiente de la "convergencia" deben centrarse en: el régimen de licencias; espectro; acceso e interconexión; y servicio universal (aunque para el análisis posterior de los casos latinoamericanos dejaremos de lado este último aspecto, cuyo abordaje remite a un problema específico que escapa del alcance de esta tesis).

Por el otro, se erige la mirada sobre los derechos humanos (derecho a la comunicación y libertad de expresión) desde organismos como UNESCO y las relatorías de libertad de expresión de ONU y la CIDH. Desde esta perspectiva, la "convergencia" como finalidad en sí misma no se problematiza, en cambio el desafío regulatorio pasa por cómo garantizar la libre circulación de información frente a los retos que genera la evolución tecnológica. En este sentido, entre los aspectos principales para la elaboración de marcos normativos se apunta a destacar el rol del Estado y la importancia de regular ex ante para garantizar la diversidad y el pluralismo, poniendo el foco tanto para el entorno analógico como el digital, en el establecimiento de reglas claras sobre los mecanismos de acceso a las licencias para distintos grupos; asignación y uso de espectro; reglas sobre concentración de la propiedad; y a partir de Internet, el rol creciente de los intermediarios y sus obligaciones.

De las dos miradas descriptas, se desprenden algunos desplazamientos. En primer lugar, sobre los objetivos que persiguen los arreglos regulatorios. Como se apuntó recién, la mirada económica pone el acento en la convergencia tecnológica como finalidad en sí misma y su correcto abordaje regulatorio generaría un círculo virtuoso de crecimiento económico y beneficios sociales. Desde el enfoque de derechos, no se alude a la convergencia explícitamente como categoría ni es el eje vertebrador de las propuestas regulatorias. En cambio, la motivación pasa por identificar qué principios resultan válidos para garantizar el derecho a la comunicación y la libre circulación de discursos frente a los cambios tecnológicos.

También hay enfoques disímiles entre las miradas de derechos y la económica en relación a cuál es el mejor modo de regular. En el primer caso, se postula la centralidad del Estado para regular ex ante y que la normativa debe ser clara, precisa y en el caso de Internet, atendiendo a las especificidades de su arquitectura. En cualquier caso, las regulaciones deben cumplir con el

test tri-tripartito de legalidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas. En cambio, desde la mirada económica se plantea la necesidad de una armonización regulatoria y la tendencia hacia la regulación ex post, y la combinación de mecanismos de regulación sectorial dejando algunos aspectos libertados a las leyes generales de competencia económica, sin atender a la especificidad de los bienes y servicios culturales.

Otros de los desplazamientos entre los dos enfoques tiene que ver con algo que se mencionó más arriba: frente al énfasis en la regulación sobre concentración de la mirada de derechos, el enfoque económico pone en el centro a la convergencia como fin en sí mismo. Sin embargo, sobre este punto cabe mencionar que a partir del análisis de documentos de los distintos organismos que representan la "mirada de derechos", en el entorno de Internet, la preocupación por la concentración económica no aparece de modo explícito cuando se alude al rol creciente de los intermediarios y su capacidad para amplificar o limitar la circulación de discursos.

El foco también es diferente al pensar en las categorías de acceso, licencias, asignación y uso del espectro. La mirada económica acentúa en la promoción de la competencia a través de la progresiva desregulación sobre algunos aspectos. Así se establece la importancia de la apertura del acceso a las facilidades esenciales y la interconexión de redes y, al mismo tiempo, la progresiva flexibilización (disminución de obligaciones) sobre las licencias y uso de espectro a partir de criterios de maximización económica. Del otro lado, desde el enfoque de derechos, se enfatiza en la claridad sobre los mecanismos de acceso a estos recursos (espectro y licencias) para brindar espacio a distintos grupos y promover sus expresiones. Incluso en relación al dividendo digital, si bien se reconoce la tendencia es hacia la utilización del espectro liberado para servicios de telecomunicaciones consagrada atendiendo a las necesidades de ese sector, se destaca la importancia de retener frecuencias para la radiodifusión como garantía de diversidad en la radiodifusión.

De este modo, los debates sobre la regulación en el contexto de la convergencia tecnológica, se desenvuelve como una "charla de sordos" por carriles diferentes, en la medida que los distintos organismos no problematizan los mismos asuntos, empezando por la propia concepción de "convergencia". Además, aún en los casos que aluden a las mismas categorías, persiguen objetivos muy distintos y no se ha avanzado en promover algún tipo de articulación entre ambos planteos que podría ser productiva para el abordaje de los múltiples desafíos generados a partir del proceso de digitalización.

Luego de haber problematizado el concepto de “convergencia”, las tensiones y desafíos que se generan en el plano de política regulatoria, así como de haber identificado las distintas categorías que desde los organismos internacionales se postulan para abordar el el cambio tecnológico y su impacto en los modos de regulación estatal, en el próximo capítulo se analizará el modo en que Argentina, Brasil y México han ido delineando una agenda sobre la convergencia y los cambios realizados en sus normativas de cara a un escenario convergente.

Capítulo 4. Análisis de las políticas sobre la convergencia digital. La convergencia regulatoria en Estados Unidos y Europa. Contexto latinoamericano

Antes de adentrarnos en el estudio de los casos seleccionados para esta investigación, se presentará un recorrido, a modo de contexto y antecedentes, sobre el abordaje de la problemática de las políticas de comunicación frente a la convergencia digital en Estados Unidos y la Unión Europea. Ambos funcionan como "modelos de referencia" ya que, por un lado, realizaron sus reformas regulatorias hacia la "convergencia" más de 15 años atrás, y de modo más amplio, constituyen modelos que históricamente han influido en la conformación del sistema de medios en Latinoamérica.

Tras estudiar los antecedentes internacionales, se brindará un panorama sobre las condiciones de producción y circulación de bienes culturales en América Latina para enmarcar el posterior análisis de los casos de Argentina, Brasil y México.

9. Convergencia en Estados Unidos

En Estados Unidos, a diferencia de Europa como se verá luego, no hay una agenda pública específica para la convergencia. En cambio, el regulador, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), va delineando una agenda informal en el marco de lo que establece la Ley de Telecomunicaciones de 1996, junto con la aplicación del derecho común, a través de jurisprudencia y decisiones de las cortes (García Murillo, 2009).

La Ley de Telecomunicaciones de 1996 es considerada obsoleta ya que está separada por sector y prolonga las divisiones entre medios apoyados en distintas tecnologías (García Murillo, 2009; Sandvig, 2009). De acuerdo con los autores, la política para abordar el fenómeno de la convergencia en Estados Unidos se ha caracterizado por iniciativas específicas en base a adaptaciones puntuales a reglas anteriores, en detrimento de la implementación de un rediseño estructural del marco normativo y político del régimen de regulación.

Antes de analizar la Ley de Telecomunicaciones del 96 y su enfoque sobre aquellos aspectos que en el capítulo anterior se identificaron como claves para la convergencia regulatoria, a continuación, se abordará brevemente el rol de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) como agencia de aplicación de la normativa con el objetivo de indagar sobre los criterios de convergencia institucional e independencia.

9.1. Rol de la FCC

La agencia responsable de la regulación de la industria de comunicaciones en Estados Unidos es la FCC, definida como agencia independiente en la órbita del Poder Ejecutivo. Sin embargo, otros organismos también tienen injerencia en el esquema institucional sobre aspectos puntuales. Por ejemplo, la regulación local y estadual de telecomunicaciones y TV por cable está en manos de Comisiones de Servicio Público (PUC) locales, que supervisan las comunicaciones intra- estatales (las comunicaciones inter- estatales e internacionales son potestad de la FCC). Por su parte, la Administración Nacional de Telecomunicaciones e Información (NTIA), agencia ejecutiva en la órbita del Departamento de Comercio, regula la utilización del espectro para usos federales, por ejemplo, para el Ejército, el FBI y la Administración Federal de Aviación (lo usos no federales como el espectro para los estados, gobiernos locales, usos comerciales, privados y personales recaen bajo la FCC) (FCC, s/f). En tanto, la Comisión Federal de Comercio (FTC) se encarga de la fiscalización y cumplimiento de la regulación de protección del consumidor en las áreas de telecomunicaciones, medios e Internet. La FTC y el Departamento de Justicia (DoJ) velan por el cumplimiento de la normativa antimonopolio, así como también supervisan los procesos de fusiones y adquisiciones (Hindin y Lottenbach, 2017). La FCC también interviene en este tipo de revisiones, pero solo en aquellos casos que se trate de compañías que operan con licencias otorgadas por la institución, por ejemplo radiodifusores (radio y TV), operadores de TV por cable, empresas de telefonía fija y móvil.

A pesar de contar con una agencia regulatoria formalmente independiente, la organización del sistema de medios y telecomunicaciones en Estados Unidos está marcada por la creciente politización. Por un lado, se evidencia la cooptación por el Ejecutivo desde la conformación del regulador- el Presidente del país suele designar a tres de los cinco miembros-, que redunda en que las votaciones de los comisionados de la FCC tienden a reflejar la línea de los partidos. A su vez, los nombramientos de la FCC por parte del Ejecutivo se consideran como una forma de "mecenazgo político" porque quienes resultan convocados participan activamente en las campañas electorales, son agentes políticos del Presidente o miembros de Congreso. Otro mecanismo de influencia política se produce través del presupuesto ya que el Congreso es el encargado de autorizarlo y, en ocasiones ha amenazado con recortes presupuestarios o el establecimiento de prohibiciones específicas en su uso si la FCC se involucraba en determinados temas de política (Lennet et.al. 2011).

Por otra parte, como advierte Freedman (2006), las decisiones del regulador están cooptadas por intereses económicos ya que las corporaciones tienen un gran poder de incidencia, a través de lobbystas y asociaciones empresarias, cuyo rol es clave en el proceso de formulación de políticas.

La estrecha relación de la FCC y las empresas del sector regulado también se plasma en la dimensión del empleo ya que cuando los comisionados concluyen sus períodos van a trabajar a empresas del sector[21].

En síntesis, el diseño institucional de la FCC responde a la idea de una agencia "convergente" en la medida que se encarga de la regulación de medios y telecomunicaciones. Sin embargo, a pesar de ser un regulador independiente en sentido formal, en la práctica está coptado políticamente- tanto en lo que refiere al nombramiento de sus integrantes como en términos presupuestarios- y por intereses económicos de las empresas del sector.

A continuación indagaremos los principales aspectos de la Ley de Telecomunicaciones y los aspectos específicos hemos definido como claves en materia de convergencia política y regulatoria. A saber, cómo la regulación y jurisprudencia tratan cuestiones como clasificación de servicio y licencias; espectro; competencia e interconexión. También se analizan los cambios introducidos con la sanción del marco de Internet abierta y su incidencia para la regulación de los servicios audiovisuales de video bajo demanda, comúnmente denominados OTT audiovisuales.

9.2. Ley de Telecomunicaciones de 1996 y aproximación a la "convergencia"

La Ley de Telecomunicaciones de 1996, establecida durante la presidencia de Bill Clinton, fue la enmienda más importante a la regulación del sector desde 1934. La normativa relajó las reglas para radio y TV, principalmente en lo referente a cantidad de licencias y propiedad cruzada; abrió la competencia en telefonía en el mercado local y de larga distancia, así como también relajó las reglas para la TV por cable establecidas en la Ley del Cable de 1992 y fijó las reglas para la transmisión de contenidos, en especial relativas a material obseno y de violencia, que también aplican a Internet.

[21] Para ilustrar esta situación, basta con mencionar el derrotero del actual y algunos ex presidentes de la FCC. Por ejemplo, Reed Hundt (1993-1997) pasó a desempeñarse como consultor de empresas del sector y es miembro del Comité Directivo de Intel; Michael Powell (2001-2005) preside la principal cámara empresaria de la TV por cable, la Asociación Nacional del Cable y Telecomunicaciones (NCTA por sus siglas en inglés); Kevin Martin (2005-2009) asumió en 2015 como Vicepresidente de Política Móvil y Acceso Global en Facebook y, a la inversa, Ajit Pai, actual presidente del regulador, se desempeñó previamente en el área legal de Verizon.

La normativa estableció un esquema regulatorio pro- competitivo a partir de la implementación de políticas des- regulatorias (entre las más importantes, amplía los límites a la concentración en radio y TV, habilita la propiedad cruzada entre empresas de TV por cable y telecomunicaciones) para acelerar la expansión de las tecnologías de la información y la comunicación y de los servicios del sector privado a través de la apertura de todos los mercados de telecomunicaciones a la competencia. También determinó la revisión bianual de normas (y a partir de 2004 pasó a ser cada cuatro años por decisión del Congreso) y atribuyó a la FCC la posibilidad de modificar o eliminar aquellas que ya no correspondieran al "interés público (Bizberge, Rodríguez Miranda, Fariña y Spinelli, 2012). Estas revisiones dan lugar a litigios judiciales y los Tribunales paralizan las nuevas reglas, obligando a la FCC a la continua búsqueda de evidencias para justificar los cambios (Miguel de Bustos, 2006). Esto remite a aquello que mencionamos en el apartado teórico sobre la tendencia hacia la cuantificación del interés público (Iosifidis, 2011).

En el capítulo anterior identificamos una serie de categorías que, desde instituciones de sesgo económico y técnico se utilizan para "medir" el progreso hacia entornos regulatorios convergentes. En este sentido, a continuación, se hará un recorrido breve el abordaje propuesto por la Ley de Telecomunicaciones de 1996 en relación al régimen de licencias y clasificación de servicios; interconexión y acceso; y espectro.

9.2.1. Clasificación de servicios y licencias

La Ley de Telecomunicaciones de 1996 establece una clasificación que distingue entre los "servicios de telecomunicaciones" (oferta de telecomunicaciones directa al público) y "servicios de información" (agregador de servicios de telecomunicaciones) 22 .Como consecuencia, no existe el concepto de licencia única, sino que se extienden distintos tipos de licencia para cada servicio que, a su vez, tienen un tratamiento regulatorio diferente. Esto resulta un obstáculo para la convergencia desde la perspectiva consagrada por organismos internacionales como UIT, Banco Mundial u OCDE que se analizó en el capítulo 3.

De acuerdo con el Título II de la Ley, los servicios de telecomunicaciones tienen obligaciones relativas a supervisión de tarifas, pautas de calidad de servicio, metas de cobertura,

[22] La normativa define "servicios de información" como "la oferta de la capacidad para generar, adquirir, almacenar, transformar, procesar, recuperar, utilizar o poner a disposición información a través de telecomunicaciones, e incluye la publicación electrónica, pero no cualquier uso de cada capacidad para la gestión, control u operación de sistemas de telecomunicaciones o la gestión de servicios de telecomunicaciones" (Ley de Telecomunicaciones, 1996: 4).

desagregación del bucle de abonado, interconexión, compartición de infraestructura y obligaciones de servicio universal, entre otros. En cambio, los servicios de información no están sujetos a estas provisiones. García Murillo (2009) advierte que estas diferencias violan el principio de neutralidad tecnológica en la medida en que la provisión de servicio está vinculada a un tipo de tecnología específica (el cablemodem es considerado servicio de información). Como consecuencia de ello, el mismo servicio recibe un trato distinto en función del tipo de operador y su tecnología. Esta división continúa vigente y motiva litigios en las Cortes, que son las que terminan por resolver la discusión, poniendo en cuestión en el rol del regulador en la aplicación de la normativa.

9.2.2. Interconexión, acceso a redes locales y competencia

Como ya fue señalado, el objetivo de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 era abrir los mercados a la competencia. Para ello, la normativa establece medidas que obligan a los operadores incumbentes a interconectar sus redes y a proveer acceso a los elementos de su red - pero la provisión de ancho de banda a terceros está excluida-, en cambio los proveedores de servicios IP no tienen el deber de cumplir con estas medidas. A su vez, la FCC estableció regulaciones asimétricas entre operadores de cable y de servicios fijos para la desagregación de bucle local y eliminó esta obligación para promover la inversión en redes de fibra óptica (Bustillo, 2011: 118).

De acuerdo con Naftel y Spiwak (2000: 199), las actuaciones de la FCC en la materia no dan cuenta de una visión cohesionada sobre la estructura de la industria a largo plazo, sino una estrategia *quid pro quo* entre los operadores incumbentes y los nuevos entrantes.

En definitiva, esta tensión se desprende de la discusión anterior sobre la clasificación de servicio y sus limitaciones frente a la convergencia digital que pone en evidencia una disputa económica entre actores de la industria.

9.2.3. Espectro

El modelo norteamericano de asignación de frecuencias es el de subasta económica, que consagra la perspectiva de mercado al privilegiar los intereses económicos de las empresas a través de los usos comerciales del espectro, por un lado, así como la maximización de beneficios para el Tesoro Federal, por el otro (Lennet et al, 2011).

La asignación de espectro se vincula al régimen de licencia -es decir que la autorización para uso y explotación se suele otorgar en forma paralela a la licencia de servicio- y cualquier cambio en el uso del espectro subastado debe ser aprobado por el regulador (Bustillo, 2011; García Murillo, 2009).

No obstante, ante la creciente demanda de espectro para servicios móviles, Estados Unidos fue virando hacia un modelo de uso flexible.

Además, la política de espectro marca el pasaje hacia un modelo más flexible, orientado por la neutralidad tecnológica en lugar de la atribución vinculada a tecnologías específicas, bajo la premisa de alcanzar el liderazgo en el desarrollo de Internet de las cosas (5G).

9.3. Neutralidad de red y reclasificación de la banda ancha

Un aspecto central en relación a la clasificación de servicios y el régimen de licencias lo constituye la discusión sobre neutralidad de red en Estados Unidos, cuyo origen se remonta al 2003.

El tema se convirtió en parte del debate público a partir de la decisión de la Corte del Noveno Circuito en el caso *NCTA vs. Brand X Internet Services,* que giró en torno a la discusión sobre si los servicios prestados a través de la tecnología de cablemodem eran considerados servicios de información o de telecomunicaciones, de acuerdo con la clasificación propuesta por la Ley de Telecomunicaciones del 96 (Jamison y Hauge, 2009: 58). Luego de una escalada judicial, el caso llegó al máximo tribunal, que avaló la decisión de la FCC, que consideró al cablemodem como servicio de información y, por ende, no sujeto al cumplimiento de los requisitos de los carriers de telecomunicaciones.

En 2005, la FCC desreguló los métodos de acceso a Internet en el país al exceptuar a los proveedores de servicios con la tecnología DSL de los requisitos de acceso aplicados al servicio tradicional de telefonía (Jamison y Hauge, 2009). En ese marco, el regulador adoptó una serie de principio de política aplicables a los proveedores de Internet. Para alentar el desarrollo de la banda ancha y preservar y promover la naturaleza abierta e interconectada de Internet pública, los consumidores tienen derecho a acceder al contenido legal de Internet de su elección; a ejecutar aplicaciones y usar servicios de su elección, sujeto a las necesidades de la aplicación de la ley; tienen derecho a conectar los dispositivos legales de su elección que no dañen a la red; y tienen derecho a la competencia entre proveedores de red, aplicaciones y proveedores de servicio y proveedores de contenido (FCC, 2005).

Otro antecedente importante en materia de los debates en torno a la neutralidad de red es la demanda de Comcast contra la FCC por la disminución del tráfico [*throttling*] en el uso de plataformas P2P por parte de la compañía. Esto derivó en que el regulador instara a Comcast a presentar una descripción con detalles sobre sus prácticas de gestión de ancho de banda y estableció que la omisión de alguna información conllevaría acciones contra la compañía. La FCC inició una demanda ante la Corte de Apelaciones del Circuito del Distrito de Columbia, que definió que la agencia no tenía autoridad para regular la práctica de gestión de tráfico del servicio de provisión de Internet (Corte de Apelaciones de Estados Unidos, 2010).

Como nuevo corolario de los debates, en diciembre de 2010, la FCC sancionó el "Reporte y Orden de Internet Libre y Abierta", donde se establecieron cuatro principios básicos, fundamentalmente para la banda ancha fija, ya que la FCC consideró que el servicio se encontraba en un "estado inicial de desarrollo". Los principios consagrados eran los de transparencia, no bloqueo, no discriminación y gestión razonable de la red. Estos pilares se asentaron en una visión de mercado, cuyo objetivo era promover un "círculo virtuoso" de competencia, inversión e innovación en la red, que tendría su correlato en nuevos usos de la misma y viceversa (FCC, 2010, punto 3).

Otro hito en relación a los debates en torno a la neutralidad de red ocurrió en 2014. A partir de una demanda iniciada en 2011 por Verizon, en la que señalaba que la FCC se había extralimitado en sus facultades al regular los servicios de acceso a banda ancha, la Corte de Apelaciones del Circuito del Distrito de Columbia se pronunció en enero de 2014 para dar de baja la Orden de Internet Abierta de 2010. La decisión de la Corte no se basó en lo sustancial de la regulación sino en temas de jurisdicción ya que, desde su perspectiva, la Comisión no podía imponer disposiciones sobre no discriminación, principio al que debían responder los proveedores para actuar como transporte público [*common carriers*], mientras que continuara clasificando a la banda ancha como "servicio de información" en vez de "servicio de telecomunicaciones" (Faris et. al., 2015).

Frente a este escenario, la FCC tenía dos caminos, apelar la decisión ante la Suprema Corte o re -clasificar la provisión de servicio de banda ancha como servicio de telecomunicaciones, lo que sería un cambio histórico en las decisiones que la Comisión tomó sobre el tema entre 2001 y 2005 (Faris et.al., 2015.). Esta opción contaba con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil y las empresas tecnológicas.

El entonces Presidente de Estados Unidos, Barak Obama, comenzó a pronunciarse sobre el tema (White House, s/f) y en febrero de 2015, la FCC emitió la Orden de Internet Abierta y estableció la re -clasificación del acceso a Internet de banda ancha como servicio de telecomunicaciones, bajo el Título II de la Ley de Telecomunicaciones de 1996.

En la introducción de la regulación de 2015, la FCC sostiene que la reclasificación del servicio se basa en la aplicación del Título II pero "hecho a medida del S.XXI". Esto significa que la reclasificación de servicios no contiene exactamente todas las obligaciones que se aplican a los servicios de telecomunicaciones de acuerdo con la Ley de 1996. En la Orden de 2015, la FCC se jacta de que esta perspectiva resulta consistente con un marco regulatorio "liviano" para la promoción de "inversión e innovación". En este sentido, mantiene la motivación económica planteada en la normativa de neutralidad de 2010.

Un cambio importante en relación a la Orden de 2010 es que la nueva regulación alcanza por igual a los servicios de acceso a banda ancha fija y móvil como servicio de telecomunicaciones, atento al importante crecimiento como forma de acceso de ésta última.

La Orden de 2015 reafirma la aplicación de los principios de no bloqueo y no degradación de servicio, pero agrega el *Throttling* como regla separada específica para evitar el pago de peaje por parte de terceros al proveedor de red, así como evitar la priorización para beneficiar a empresas del mismo grupo. Además, la Orden de 2015 reafirma el principio de no priorización de tráfico y de transparencia, por lo que se establece que los proveedores deben publicar información sobre sus prácticas de gestión de red, funcionamiento y términos comerciales de su servicio a los consumidores para la toma de decisiones informada.

Como se ha mencionado, la re-clasificación de la banda ancha como servicio de telecomunicaciones se realiza "a medida". En este sentido, varias provisiones diseñadas para los servicios de telefonía, no están contempladas para la banda ancha. La nueva normativa no obliga a la desagaregación de redes de última milla; no exige regulación de tarifas, cargos de regulación, ni costos de contabilidad, así como tampoco crea nuevos impuestos federales o cuotas.

Tras su sanción, la Orden de 2015 fue llevada a la Corte de Apelaciones del Circuito del Distrito de Columbia por las empresas de telecomunicaciones (US Telecom Association, el ISP Full Service Network junto a Alamo Broadband) que, una vez más, cuestionaron la autoridad de la FCC para regular el sector de las comunicaciones.

Sin embargo, como plantea Waisbord (2017), al menos tres elementos fueron claves en relación al proceso de discusión y sanción de la normativa: el apoyo público del entonces Presidente Obama, la presión de sectores de la sociedad civil movilizados y la decisión de la Corte frente a la demanda de las empresas, que ratificó la decisión de la FCC al considerar que la reclasificación del servicio de banda ancha se encontraba dentro de las facultades de la comisión.

En junio de 2016, la Corte desestimó los argumentos de los peticionarios en contra de la reclasificación del servicio de banda ancha como *common carrier*, la reclasificación del servicio de banda ancha móvil, la prohibición de priorización paga, la Regla General de Conducta (no discriminación irrazonable) y la acusación de que la neutralidad de red violaba la Primera Enmienda (Corte de Apelaciones, 2016).

Con el cambio de gobierno y de autoridades al frente de la FCC, desde su nombramiento como Presidente del regulador, Ajit Pai amenazó con dar marcha atrás a las normas aprobadas en la gestión anterior de modo general y, en particular, sobre neutralidad de red, al plantear revertir la clasificación del servicio de acceso de banda ancha. El 22 de noviembre de 2017 dio a conocer la propuesta definitiva, sobre la que los relatores de libertad de expresión de ONU y la CIDH manifestación su preocupación por los efectos de esta medida para la libertad de expresión a nivel global (Kaye y Lanza, 2017).

Finalmente, el 14 de diciembre de 2017 en una votación de tres a dos, siguiendo las líneas de los partidos políticos de los comisionados, se aprobó la "Orden para Restaurar la Libertad en Internet", con la que se revirtió la re- clasificacion de Internet de banda ancha promovida por la administración anterior.

La nueva "Orden" restituye la clasificación de acceso a Internet de banda ancha como un servicio de información a partir del fallo de la Corte de Apelaciones de 2005 sobre el caso de *Brand X*. También da marcha atrás en la clasificación del servicio acceso a la banda ancha móvil como servicio comercial y le devuelve su estatuto como servicio privado. En ambos casos, la decisión supone una reversión de las obligaciones como *common carrier,* que involucraban las reglas de no bloqueo, no *throttling y* no priorización paga, es decir, los principios claves para garantizar la neutralidad de red.

Se eliminó el "estándar de conducta de Internet" (no interferencia irrazonable o desventaja irrazonable), que había permitido a Tom Wheeler durante su administración frente a la FCC

investigar a Verizon y AT&T y determinar que sus prácticas de zero rating de streaming de video afectaban a la neutralidad de red (FCC, 2017a). En la nueva regulación, la FCC considera que

> Las reglas de conducta son interesadas porque los requisitos de transparencia que adoptamos, junto con las leyes antimonopolio y de protección del consumidor, garantizan que los consumidores tengan medios para tomar acciones si un ISP adopta un comportamiento inconsistente con una Internet abierta (FCC, 2017b: 3).

Así se observa cómo se quitan competencias al regulador sectorial porque lo que subyace es el interés de gobernar la industria de las comunicaciones como un *commodity*, bajo las reglas que rigen para cualquier otra industria, sin contemplar su especificidad simbólica. Como consecuencia, se instala un régimen cercano a la autorregulación por el que se insta a los ISP a que divulguen información sobre sus prácticas a los consumidores y "emprendedores" y a la Comisión. Solo que para ésta última resulta casi a título informativo, ya que el monitoreo no conllevaría a una capacidad de intervención efectiva frente a eventuales prácticas que lesionaran la neutralidad de red.

9.4. Regulación sobre servicios audiovisuales bajo demanda en Internet

En relación al foco de esta tesis sobre los servicios audiovisuales en el contexto de la convergencia digital, el enfoque de la FCC a partir de la regla de neutralidad de red tiene implicancias para los servicios audiovisuales VoD por Internet. Si bien la normativa no los regula específicamente, distintas situaciones que, en la práctica, implican priorización de tráfico quedan sujetas a definiciones caso por caso como los acuerdos privados de peering entre empresas de cable o telecomunicaciones y OTT como Netflix; la bonificación por la contratación de plataformas propias de video de los ISPs; los acuerdos entre grandes OTT y redes de entrega de contenidos (CDN) a nivel local, entre otras (Baladrón y Rivero, 2017).

Por el momento, no existe regulación específica para los audiovisuales VoD en Internet. Casi en paralelo al proceso de consultas sobre la normativa de neutralidad de red, el entonces presidente de la FCC, Wheeler, realizó una propuesta y pedido de comentarios para extender el alcance de la regulación aplicada a los distribuidores de programación de video multicanal (MVPD, por sus siglas en inglés, equivalente a proveedores de TV por cable) a los OTT de video lineal.

La propuesta, que ha quedado en suspenso, planteaba modernizar la interpretación de MVPD al incluir dentro de su alcance a los servicios de programación lineal, independientemente de la tecnología usada para su distribución, para abarcar a los servicios de Internet, (FCC, 2014). Sin

embargo, solo estaban contemplados los servicios audiovisuales por Internet de los proveedores de cable y telecomunicaciones o la oferta de contenidos por Internet de las estaciones de TV abierta, y quedaban por fuera los proveedores de de video no lineal bajo demanda como Netflix, entre otros.

El objetivo de la propuesta de regulación era garantizar el acceso a la programación (prohibe prácticas antompetitivas y discriminación en la oferta de programación de terceros) y los derechos de retransmisión a los "OTT" de programación lineal, distribuida en un horario predeterminado (prohibe a los radiodifusores la negociación de retransmisión exclusiva con cualquier programadora). De acuerdo con la FCC, esta interpretación "podría garantizar que los MVPD incumbentes no evadan la regulación al migrar sus servicios a Internet", así como permitiría a los distribuidores de video programación basados en Internet, incluidos aquellos que no controlan ninguna facilidad, contar con los derechos y obligaciones de los MVPD. En relación a las obligaciones, se incluyen las reglas de must carry, disponibilidad de dispositivos de navegación, inclusión de video y audio descripción, acceso a información de emergencia, entre otras (FCC, 2014).

Esta propuesta fue resistida por las empresas de cable y telecomunicaciones que, a través de la Asociación Nacional de Cable y Telecomunicaciones (NCTA) habían planteado que la regulación era opuesta al desarrollo de un entorno competitivo neutral entre proveedores rivales cuando Wheeler manifestó su intención de encarar la propuesta normativa (NCTA, 2014). También se manifestaron en contra programadoras como Disney, Fox y CBS al remitir un comentario conjunto en el que plantearon que la regulación podría poner en peligro el naciente mercado de "OTT" al limitar las oportunidades de los consumidores y que, en cambio, "las fuerzas del mercado crearon un ambiente saludable" (Epstein, 2015). Asimismo, jugadores del mundo de Internet como Amazon se mostraron reticentes a la propuesta con argumentos similares (el mercado de video online funciona bien sin regulación) (Eggerton, 2015).

Dentro de la FCC, el entonces comisionado y actual Presidente del organismo, el republicano Ajit Pai, también se manifestó en contra, argumentando que la regulación sobre el contenido de video en Internet podría "impedir la continuidad de la innovación" y "allanar el camino para una regulación más comprehensiva de los servicios basados en Internet" (Pai, 2014). En este sentido es improbable que la iniciativa sea retomada y avance durante su gestión.

9.5. La concentración en el sistema mediático

La concentración de la propiedad, promovida por la desregulación de la propiedad de los medios es una de las grandes tendencias que se verifica en materia de política pública en Estados Unidos, que se ve agudizada con el crecimiento de Internet.

La lógica que prevalece en la FCC es que la creciente competencia en el ambiente de medios por Internet y otros nuevos medios hace que carezca de sentido restringir la concentración de la propiedad en sectores tradicionales de la radio, TV y diarios (Lennet et al, 2011).

La tendencia hacia la concentración de la propiedad no es nueva. Noam (2009) plantea que se verifica desde 1988. Sin embargo, el autor limita sus efectos al sostener que los niveles de la base nacional están por debajo de los estándares antimonopolio del país para la industria audiovisual. En cambio, desde su perspectiva, la industria de telecomunicaciones tiene un nivel de concentración considerablemente mayor y, aún mayor todavía es la concentración de medios online (ISPs, buscadores y sitios de noticias) (Noam, 2016: 552). Según Noam, el poder de mercado de las compañías en el total de industrias en las que participan da cuenta que las empresas de cable y telecomunicaciones (compañías de plataforma, aquellas que tienen infraestructura[23]) dominan debido a sus altas participaciones de mercado en industrias de altos ingresos y su presencia en industrias cruzadas.

La explicación en el crecimiento de los niveles de concentración se encuentra en la progresiva relajación de los topes de propiedad[24], en la laxitud del *enforcement* antimonopolio y, en parte, por la evolución tecnológica por la cual los medios de contenido[25] "se han vuelto más tecnológicos, digitales y de capitales intensivos". De acuerdo con Noam, "el sector de Internet

[23] La definición de medios de plataforma, según Noam incluye telefonía fija y móvil, ISPs, dos tercios del total de ingresos de la industria multicanal (por su rol dual como plataforma y agregador de contenidos).

[24] Un hito en relación a la desregulación sobre los límites a la propiedad ocurrió durante el 2017, cuando la FCC eliminó la regla de propiedad cruzada a nivel local entre radio y TV y TV y diarios; eliminó el "test de las ocho voces" (un propietario podía tener dos emisoras en la misma zona de cobertura si existían al menos ocho voces independientes en el mercado) y levantó la prohibición para que una misma empresa posea dos de las cuatro principales estaciones de radio y TV en un mismo mercado (FCC, 2017c). Además, el regulador aprobó un esquema de "descuento" para los canales ubicados en la banda de UHF que, en la práctica, terminó por habilitar que se superara el límite de audiencia a nivel nacional porque se determinó que las estaciones ubicadas en la banda de UHF (del 14 en adelante) contaran la mitad que aquellas que operaban en la banda de VHF (del canal 13 para abajo) (FCC, 2017d). Por último, en diciembre de 2017, la FCC anunció que se iniciaría una revisión al límite de concentración del 39% de audiencia en la TV a nivel nacional (sobre esto último no hubo novedades al cierre de esta tesis).

[25] En la definición de "medios de contenido", Noam incluye diarios, revistas, libros, cine, radio, TV abierta, canales de video, buscadores, noticias online y un tercio del total de ingresos de la industria multicanal.

ejemplifica esta dinámica, lo cual pone paños fríos a la creencia de que Internet solucionaría los problemas de concentración de EEUU" (Noam, 2016: 560).

En relación a los grandes procesos de fusiones que han tenido lugar desde fines de los 80, promoviendo procesos de integración vertical y el modelo de conglomerado, Noam (2009: 538) señala que los principales grupos de medios crecieron enormemente en tamaño pero que generalmente alcanzaron "des- economías de diversificación", es decir que ninguna de ellas tuvo impacto por si solas en el negocio de Internet, sino que la mayoría de sus éxitos se debieron a las adquisiciones. En este sentido, el profesor de la Universidad de Columbia advierte que el modelo de conglomerado de medios no funcionará bien en el largo plazo. Sin embargo, explica que esto no significa que las mayores firmas de medios se achicarán sino que habrá potencial para dos grandes firmas: las "especializadas" (focalizan en un pequeño segmento y pueden dominarlo) y las integradoras (se encargan de la coordinación del proceso de producción de bienes y servicios de consumo y son la cara hacia el usuario). Esta apreciación sobre la estrategia de especialización está en sintonía con el concepto de desconvergencia de Jin (2013) trabajado en el capítulo 3.

9.5. Tendencias sobre política y regulación de la convergencia en Estados Unidos

A lo largo de este apartado hemos visto que el abordaje de la convergencia regulatoria se produce a partir de modificaciones a los planteos de la Ley de Telecomunicaciones de 1996, que establece una distinción entre servicios de información y de telecomunicaciones. Esta división conlleva a un tratamiento regulatorio diferente de los servicios en función de la tecnología.

La clasificación de la Ley ha sido central para los debates sobre la neutralidad de red en Estados Unidos para el establecimiento de obligaciones de los carriers a los proveedores de Internet. La Orden de 2015 consagró los principios de no bloqueo, no degradación, no throttling, no priorización de tráfico y transparencia. Sin embargo, el nuevo gobierno dio marcha atrás sobre estos principios al revertir la clasificación de Internet como servicio de telecomunicaciones y devolverlo a la dimensión de servicio de información.

Las discusiones en torno a la neutralidad de red han ido de la mano de tentativas para regular a los servicios audiovisuales en Internet, aunque estos intentos se concentraron en las ofertas de proveedores de cable y telefónicas, pero no abordaron a los actores surgidos de Internet que ofrecen servicios audiovisuales VoD. En términos generales, la aproximación de la FCC sobre este tema es de no intervención en el ecosistema de Internet para "no limitar la innovación".

Otra de las tendencias analizadas tiene que ver con los procesos de concentración de la propiedad y una mirada que proclama que el ambiente de Internet genera de por sí mayor competencia para los medios tradicionales. Por eso se insiste sobre la necesidad de desregular a los sectores tradicionales.

Por último, en relación al diseño institucional, hemos visto que, si bien la regulación no plantea un enfoque "convergente", la FCC puede considerarse una agencia unificada al supervisar tanto al sector audiovisual y de telecomunicaciones. Sin embargo, carece de los atributos de independencia discutidos en el capítulo anterior, ya que en la práctica se advierte la estrecha dependencia de las decisiones al Poder Ejecutivo (por ejemplo, en la designación de los miembros) y del Congreso (definición de presupuesto), así como también existen evidencias de vínculos entre regulador y sector regulado.

10. Convergencia en la Unión Europea

Hacia fines de la década del 90 se advierte que en la Unión Europea comienza a delinearse una agenda para la convergencia con el objetivo de liderar el área de las tecnologías de la información.

Esta visión se plasmó por un lado en la amplia revisión de la normativa del "paquete de telecomunicaciones" luego de la liberalización del servicio telefónico de 1998, en el marco de un plan de crecimiento económico, aumento de inversiones y creación de empleo (a través de la estrategia eEurope 2002 y sus posteriores actualizaciones) basados en el uso intensivo de las tecnologías (García Murillo, 2009).

En el sector audiovisual esta visión pro convergencia marcó el pasaje hacia la primacía del enfoque económico industrial por sobre la lógica cultural desde mediados de la década del 90. Es posible distinguir cuatro etapas en la evolución de la política audiovisual, la primera, que va de 1982 a 1989, que marca los orígenes de las actuaciones comunitarias a través del programa MEDIA- que brinda apoyo económico al sector cinematográfico- y la sanción de la "Directiva de Televisión Sin Fronteras" (DTVSF). La segunda etapa (1990-1993) se centra en las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT, a partir de la cual se generará un cambio en las directrices de política, que se evidenciará en la tercera etapa (1994- 1997) a partir de la instalación de una lógica económica industrial en la política audiovisual. La cuarta etapa, que se abre a partir de 1998 en adelante, plantea una continuidad de este enfoque en las acciones comunitarias (Burgelman, 1996 en Crusafón, 2001).

El marco audiovisual fue modificado en 1997 y en 2007. Luego, en 2010, fue sustituida la DTVSF por la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (DSCA), aunque esto no representó cambios en relación a la normativa de 2007 sino que permitió hacer inteligible el texto en un documento consolidado luego de sus distintas modificaciones previas. Desde 2007, la DSCA incorporó a los servicios no lineales como el VoD. La distinción entre servicios lineales y no lineales permitió adaptar la normativa a la evolución tecnológica al contemplar la neutralidad de tecnologías.

El *Libro Verde sobre Convergencia de los Sectores de Telecomunicaciones, Medios de Comunicación y Tecnologías de la Información y sobre sus Consecuencias para la Reglamentación* de 1997 marca el inicio de las discusiones sobre la convergencia en Europa y cómo regular a los medios electrónicos de cara al siglo XXI. Allí, la Comisión Europea define por primera vez el término "convergencia" teniendo en cuenta los cambios en la cadena de valor y reconoce distintos niveles: el de tecnologías y plataformas de red; alianzas y fusiones de la industria; mercados y servicios; y política y reglamentación (CE, 1997).

En este documento, la Comisión plantea que no todos los desafíos y obstáculos que postula la convergencia (aún cuando sean de naturaleza reglamentaria) exigen una respuesta en el plano normativo. En cambio, se plantea la importancia de la combinación de instrumentos de competencia y se definen como principios guía de la futura reforma evitar una reglamentación "excesiva", pero al mismo tiempo establecer un marco claro y previsible para fomentar la inversión de las empresas y satisfacer las necesidades del usuario a través de más posibilidades de elección, mejor nivel de servicio y precios. También se destaca rol de las autoridades regulatorias independientes en el nuevo entorno, especialmente en el caso de que el Estado siga participando en la propiedad de alguno de los agentes del mercado (CE, 1997: 38). A su vez, se deja entrever una primera aproximación sobre las potenciales ventajas de regulador único (CE, 1997: 23 y 35).

Estos lineamientos dan cuenta del interés de Europa en generar un marco para la promoción de la inversión en un contexto de internacionalización de redes. Se consideró que la regulación restrictiva podía generar que la inversión se trasladase a otro país con una normativa más favorable. En consecuencia, se postuló que la mejor solución sería una regulación armonizada, que la Comisión adoptase decisiones regionales para la autorización de servicios y los Estados se encargasen de supervisar y garantizar el cumplimiento de la normativa (García Murillo, 2009).

En 2002 se sancionó un paquete de medidas que conformaron el nuevo marco normativo para las comunicaciones electrónicas a partir de los debates originados con el "Libro Verde sobre Convergencia" y en el contexto de la Agenda de Lisboa (2000). A través de ésta última, el Consejo Europeo fijó como objetivo para 2010 convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo y creó la agenda digital eEurope que enfatizaba en el aporte de las TIC para lograrlo.

La nueva regulación de 2002, que ponía en el centro a la convergencia y a la competencia e instalaba el concepto de neutralidad tecnológica, incluyó la Directiva Marco; la Directiva de Acceso e Interconexión; la Directiva de Autorizaciones; la de Servicio Universal y la de Protección de datos. Dado que el objeto de estudio de esta tesis se centra en el impacto del proceso de convergencia digital en el sector audiovisual, más adelante se pondrá énfasis en la caracterización de algunos aspectos de las directivas, principalmente, autorizaciones, acceso-condiciones de competencia, y espectro y se dejará de lado la discusión sobre servicio universal y protección de datos.

Las directivas mencionadas fueron actualizadas en 2009 y, actualmente son objeto de una nueva revisión, aún en proceso, en el marco de la estrategia de Mercado Único Digital.

Como plantea Iosifidis (2011), en el nivel de la Unión Europea se buscó establecer un marco regulatorio armonizado para todos los servicios de comunicación; simplificar y minimizar la regulación; separar la regulación de infraestructura de la de contenido; y privilegiar las leyes de competencia para alcanzar objetivos sociales y económicos en el entorno digital, frente a las regulaciones sectoriales. Desde su perspectiva, el modelo de regulación horizontal dio preeminencia a los intereses del sector de las telecomunicaciones por sobre la radiodifusión.

Otro hito clave vinculado a la convergencia en la Unión Europea es la "Agenda Digital", que forma parte de la "Estrategia Europa 2020" para promover el crecimiento y empleo en el continente, fijando objetivos a cumplir entre 2010 y 2020 en las áreas de empleo; cambio climático y energía; educación; y pobreza y exclusión social.

Con esta nueva Agenda Digital, que revive la Agenda de Lisboa, la Comisión fijó como áreas prioritarias de acción la creación de un Mercado Único Digital; alcanzar mayor interoperabilidad; la expansión de banda ancha de alta velocidad; promover la confianza y seguridad en Internet; más inversión en investigación y desarrollo; mejorar las habilidades de alfabetización digital e inclusión; y aplicar las TIC para hacer frente a los retos de la sociedad

europea, como el cambio climático y el envejecimiento de la población. En esta investigación prestaremos especial atención a la estrategia de Mercado Único Digital que presentó la Comisión Europea en 2015, en particular a la propuesta de reforma normativa sobre la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En síntesis, se advierte que en la Unión Europea se ha trazado una agenda específica para la convergencia, aunque manteniendo marcos normativos separados para la infraestructura y los contenidos. En cualquier caso, las ideas rectoras van de la mano del desarrollo de una política económico- industrial que pone el acento en el crecimiento económico, la inversión, la competitividad y la generación de empleo.

Luego de este recorrido general sobre la política pública frente a la convergencia en la Unión Europea, a continuación, analizaremos brevemente el aspecto institucional para dar cuenta de la estructura de gobernanza y competencias entre los ámbitos supranacionales, las redes de reguladores y las agencias nacionales.

Luego caracterizaremos el marco vigente de comunicaciones electrónicas, en particular, la clasificación de servicios y régimen de autorizaciones; política de espectro y de acceso e interconexión; así como analizaremos brevemente la concepción de neutralidad de red. También haremos un recorrido por los principales cambios experimentados por la DSCA, prestando especial atención a la clasificación de servicios. Por último, abordaremos las propuestas de reforma normativa de los servicios audiovisuales en el marco de la estrategia del Mercado Único Digital.

10.1. Armonización regulatoria: CE, redes de reguladores y agencias nacionales

Las diferencias en los regímenes regulatorios nacionales se va tornando borrosa en la medida que la Unión Europea emerge como organización supranacional que busca armonizar las políticas nacionales a partir de dos metas principales: el funcionamiento eficiente del mercado interno, caracterizado como un área sin fronteras internas en la cual se produce el libre flujo de bienes, personas, servicios y capital, así como la re -regulación a través de iniciativas de gobernanza suaves y la implementación de criterios económico -industriales que guían tanto la política de telecomunicaciones, como la audiovisual (Iosifidis, 2011).

En el contexto europeo es posible identificar tres niveles en el plano regulatorio: el de la Unión, al que nos referiremos enfatizando en el rol de la Comisión Europea; las redes de reguladores del audiovisual y de las telecomunicaciones; y las agencias reguladoras nacionales.

La OCDE (s/f) destaca la importancia de la cooperación internacional en materia regulatoria para el intercambio de buenas prácticas, que puede producirse en un plano más formal, por medio de acuerdos legales, como en el caso de la Unión Europea, o más informal, por medio del diálogo.

En consonancia con estos imperativos, en la Unión Europea existen redes de reguladores como *European Platform for Regulatory Authorities* (EPRA), *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA) y *Body of European Regulators for Electronic Communications* (BEREC).

BEREC se creó formalmente en 2009 con la reforma de la Directiva de Comunicaciones Electrónicas, con el objetivo de contribuir a la aplicación del marco normativo para el desarrollo y mejorar el funcionamiento del mercado interno de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (CE, 2009a, Reglamento (CE) No 1211/2009). Entre sus funciones se encuentran el desarrollo y difusión de buenas prácticas entre los reguladores nacionales referidas a planteamientos, metodologías o directrices comunes sobre la aplicación del marco regulador de la UE; asistir a las agencias en materia de reglamentación; emitir dictámenes sobre los proyectos de decisiones, recomendaciones y directrices de la Comisión; elaborar informes y asesoramiento por propia iniciativa o a pedido de la Comisión; colaborar con el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y las agencias nacionales en las relaciones, debates e intercambios con terceros y asistirá a la Comisión y las agencias nacionales en la difusión de buenas prácticas reguladoras a terceros.

Por su parte, ERGA se creó en 2014 por decisión de la Comisión Europea con el objetivo de asistirla para la correcta implementación de la Directiva y como espacio de intercambio sobre mejores prácticas entre sus miembros (UNESCO, 2016: 25). Distinto de su homólogo para el sector de telecomunicaciones (BEREC), ERGA responde directamente a la Comisión al ser creado como organismo dentro de su órbita con función expresa de asesoramiento (CE, 2014a).

Previamente, en el terreno audiovisual ya existía EPRA, que fue la primera red de reguladores audiovisuales creada en 1995 y conformada por 52 agencias regulatorias de 46 países, donde participan los reguladores de Estados Miembro de la UE junto con lo de otras países europeos no miembros y autoridades de otros países no europeos como Israel o Armenia, entre otros.

A diferencia de BEREC y de ERGA, la organización tiene un carácter informal, cuya misión es promover el intercambio de perspectivas sobre la regulación de medios audiovisuales. No

puede tomar decisiones vinculantes (como BEREC y ERGA) porque su propio estatuto prohibe la adopción de posiciones comunes o declaraciones.

En las últimas décadas la Comisión viene estableciendo directrices para el desarrollo de los reguladores nacionales que, en el caso del audiovisual, pueden sintetizarse en que los organismos deben ser independientes de los gobiernos y de los operadores (en los términos que se abordó en el capítulo 3); que la regulación de contenidos es responsabilidad principal de los Estados; que la convergencia tecnológica requiere cooperación entre los reguladores y que éstos pueden contribuir al desarrollo de medidas de autorregulación (García Castillejo, 2010).

En el sector de telecomunicaciones o comunicaciones electrónicas, la Directiva Marco de 2002 establece el compromiso para los Estados de "garantizar la independencia de la autoridad o autoridades de reglamentación con el fin de asegurar la imparcialidad de las decisiones". En los considerandos del documento también se apunta al intercambio de información entre la autoridad nacional y la Comisión y con otras autoridades nacionales.

La normativa Marco de 2002, a su vez, establece las funciones relativas a los reguladores nacionales. Se determina su deber de independencia, en particular, de las empresas que suministran redes, equipos o servicios de comunicaciones electrónicas. Así como también se pide a los Estados que garanticen la cooperación sobre asuntos de interés común entre los reguladores, y también entre ellos y las autoridades encargadas de la competencia y los responsables de la aplicación de la legislación sobre protección de consumidores (artículo 3). Del mismo modo se establece que los reguladores nacionales deben contribuir al desarrollo del mercado interior cooperando entre sí y con la Comisión para la aplicación coherente de la Directiva (artículo 7). En este sentido, podría decirse que los reguladores nacionales tienen un margen de acción limitado a partir de lo que establece la Comisión, lo cual se enfatiza a través de la creación en la estructura de gobernanza del "Comité de Comunicaciones" (artículo 22), encargado de asistirla en la implementación de la Directiva, como punto de contacto entre ella y las agencias nacionales, al fomentar el intercambio de información entre los Estados y entre éstos y la Comisión sobre la regulación de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (CE, 2002a).

Luego de haber caracterizado la dinámica de funcionamiento entre la Comisión, las redes de reguladores y las agencias nacionales de regulación, a continuación analizaremos algunos aspectos del marco de comunicaciones electrónicas de interés para el proceso de convergencia regulatoria, como la clasificación de servicios, el espectro y las reglas de acceso e interconexión

y de competencia. Asimismo, se abordará la concepción de neutralidad de red a nivel comunitario, ya que al establecer las reglas de gobernanza para la circulación de información en internet, tiene un impacto en la distribución de contenidos audiovisuales en un entorno de convergencia.

10.2. Marco de Comunicaciones electrónicas

10.2.1. Clasificación de servicios

La Directiva Marco de 2002 establece los requisitos para la distribución y transporte de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y recursos asociados (por ejemplo, sistemas de acceso condicionado o las guías electrónicas de programas) desde una perspectiva tecnológicamente neutral. Quedan fuera de su alcance los contenidos de los servicios que se prestan a través de las redes, que están regulados por la DSCA.

La definición de red de comunicaciones electrónicas involucra a los sistemas de transmisión que permiten el transporte de señales, para la radiodifusión sonora y TV y redes de TV por cable a través de distintas tecnologías (cable, ondas hertzianas, redes satelitales, redes terrestres fijas y móviles, entre otras), independientemente del tipo de información transportada (CE, 2002a: Directiva 2002/21/CE, artículo 2).

Por su parte, los servicios de comunicaciones electrónicas son definidos como aquellos que generalmente se prestan a cambio de una remuneración y consisten en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas, excepto los contenidos transmitidos por las redes y servicios y los servicios de la sociedad de la información[26], entre los que se incluyen los servicios bajo demanda, así como la radio y los diarios online según Iosifidis (2011).

Bajo la premisa de una regulación tecnológicamente neutral, en la "Directiva de Autorización" se establece un modelo de autorización general, bajo el entendimiento que los servicios similares reciban un trato regulatorio semejante, independientemente de la tecnología empleada. De este modo, se sustituyen las licencias individuales o por servicio por una autorización general para todas las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, aunque la asignación de frecuencias y numeración siguen sujetos a un régimen específico. A su vez, la normativa establece que dicha autorización consiste en el procedimiento de notificación de las

[26] De acuerdo con la Directiva 98/34/CE, los servicios de sociedad de la información son aquellos que se prestan a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios. Quedan excluidos los servicios de radiodifusión sonora y televisiva, así como también la telefonía.

personas físicas o jurídicas al regulador de su intención de ofrecer redes o servicios de comunicaciones electrónicas y brindarle información de identificación del proveedor como el número de registro de la empresa, contacto, domicilio, breve descripción del servicio y fecha prevista de inicio de la actividad (CE, 2002a: Directiva 2002/21/CE, artículo 3). Esta simplificación del régimen de asignación de licencias se justifica en las economías de escala de un mercado único europeo y en el estímulo de nuevas redes y servicios paneuropeos.

10.2.2. Acceso, Interconexión y Competencia

La visión sobre la competencia de la Directiva Marco de 2002 supone que la regulación ex ante solo se justifica cuando no haya competencia efectiva en un mercado ya que de lo contrario se aplican las reglas del mercado (Directiva 2002/21/CE, punto 27). Esta perspectiva que da preeminencia a las leyes de competencia es reafirmada y profundizada con la modificación del texto normativo de 2009.

La Directiva incorpora la definición de "empresas con peso significativo de mercado", a las que define como

> Se considerará que una empresa tiene peso significativo en el mercado si, individual o conjuntamente con otras, disfruta de una posición equivalente a una posición dominante, esto es, una posición de fuerza económica que permite que su comportamiento sea, en medida apreciable, independiente de los competidores, los clientes y, en última instancia, los consumidores …Cuando una empresa tenga un peso significativo en cierto mercado, podrá también considerarse que lo tiene en un mercado estrechamente relacionado con el anterior cuando los vínculos entre ambos mercados sean tales que resulte posible hacer que el peso que se tiene en un mercado se deje sentir en el otro, reforzando de esta manera el peso en el mercado de la empresa (CE, 2002a: Directiva 2002/21/CE, artículo 14).

Las empresas que son identificadas bajo esta clasificación deben cumplir obligaciones como transparencia en los términos y condiciones de acceso e interconexión (incluidas tarifas y especificaciones técnicas); no discriminación a terceros en el acceso a los mercados; separación de cuentas e informes financieros; acceso a recursos específicos de la red (acceso desagregado al bucle local, libre acceso a interfaces y protocolos, coubicación y compartición de instalaciones, entre otros) y control de precios basado en costos (García Murillo, 2009).

No obstante, teniendo en cuenta que se privilegia la intervención basada en las reglas del mercado por sobre regulación ex ante, la "Directiva de Acceso" plantea que que los acuerdos de acceso e interconexión responden principalmente al ámbito privado. En este sentido, las agencias reguladoras nacionales (ARN) pueden imponer en última instancia obligaciones de

interconexión y condiciones técnicas y operativas por iniciativa propia para facilitar el acceso "cuando esté justificado" (CE, 2002b: Directiva 2002/19/CE, artículo 5).

Además de los criterios de transparencia, no discriminación, cuentas separadas, acceso a recursos específicos de la red y control de precios basado en costos, una de las cuestiones que se incorpora con la modificación normativa de 2009 es la posibilidad de que el regulador exija a la empresa la separación funcional. Sin embargo, se trata de una "medida excepcional", que debe estar ampliamente justificada para demostrar que todos los requisitos anteriores no fueron suficientes para conseguir competencia efectiva.

Otro de los aspectos claves en materia de competencia que mencionamos al comienzo de este apartado fue la potestad de la Comisión Europea para establecer directrices sobre qué mercados deben estar sujetos a regulación ex ante. Como las "Recomendaciones" de la Comisión no son de carácter vinculante, los Estados Miembro tiene cierto margen de flexibilidad para incorporar en la regulación otros mercados no incluidos en el listado (Regulatel, 2015).

Por el momento, la Comisión ha publicado tres Recomendaciones, la primera, de 2003, incluía una lista de 18 mercados entre minoristas y mayoristas[27]. De todos ellos, solo uno involucraba a los servicios audiovisuales al contemplar como mercado relevante a los servicios de transmisión de la señal de contenidos a usuarios (mercado 18) (CE, 2003). En 2007, los mercados se redujeron a siete[28] y el servicio de transmisión de señal dejó de ser considerado, es decir que, en la actualidad, el sector audiovisual es tratado como un mercado en competencia

[27] En el nivel minorista, la Comisión definió como mercados regulados el acceso a la red de telefonía pública fija para clientes residenciales y no residenciales; servicio telefónico fijo local, nacional e internacional para clientes residenciales y no residenciales, y el conjunto mínimo de líneas arrendadas (incluidas las líneas de hasta 2 Mb). En el nivel mayorista, los mercados identificados fueron la originación y terminación de llamadas en la red telefónica pública fija (incluye el transporte de llamadas locales); el servicio de tránsito en la red pública de telefonía fija; acceso desagregado mayorista a los bubles y sub -bucles; acceso mayorista a banda ancha; segmentos de terminación de líneas y segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor; acceso y originación de llamadas en las redes de telefonía móvil; terminación de llamadas de voz en redes móviles individuales; el mercado nacional al por mayor de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil;
servicios de transmisión de emisiones difundidas para entregar contenidos difundidos a los usuarios finales.

[28] En el nivel minorista se determinó como mercado relevante el acceso a la red telefónica pública fija para clientes residenciales y no residenciales. En tanto en el nivel mayorista se definieron los mercados de originación y terminación de llamadas en la red telefónica pública fija; el acceso mayorista a infraestructura de red fija (incluido acceso compartido o completamente desagregado); acceso (virtual) de banda ancha al por mayor; segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor, con independencia de la tecnología utilizada para proporcionar la capacidad arrendada o dedicada; terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales.

(CE, 2007). Finalmente, en 2014, la Comisión estableció solo cuatro[29] mercados a nivel mayorista (CE, 2014b).

La justificación en la continua reducción de mercados radica en que se considera que la regulación aplicada al sector mayorista debería tener un impacto en el minorista, lo que hace innecesaria su regulación específica (Regulatel, 2015). En relación a la definición de mercados para servicios emergentes, la posición de la Comisión ha sido que por tratarse de servicios volátiles que requieren considerables inversiones, no deben aplicarse los criterios para la definición de poder significativo hasta que la industria esté madura (García Murillo, 2009). Esta perspectiva respecto de los nuevos productos y servicios es consecuente con la visión general que privilegia el enfoque del mercado.

10.2.3. Espectro

En la Unión Europea, la visión sobre la administración del espectro plantea una progresión hacia la armonización y consagra un modelo de uso cada vez más flexible para hacer frente a la demanda creciente de ancho de banda (García Murillo, 2009).

Esto se advierte en la normativa, por un lado, a través del establecimiento de una perspectiva de neutralidad tecnológica, por la que se promueve el uso de cualquier tecnología en cualquier banda disponible. A su vez, el marco regulatorio permite la trasferencia o arrendamiento de derechos individuales de uso de frecuencias (CE, 2009b: Directiva 2009/140/CE, artículo 9), lo que genera una nueva fuente de ingresos para sus titulares.

El proceso de transición hacia la Televisión Digital Terrestre (TDT) ha sido de gran importancia en relación a la política de espectro en un entorno de convergencia. Inicialmente, la transición hacia la TDT fue vista como vía privilegiada para masificar el acceso a los servicios de la sociedad de la información. Sin embargo, el interés se ha ido inclinando hacia el desarrollo de las comunicaciones móviles y, la TDT corre el riesgo de convertirse en una mera tecnología de sustitución que permite la liberación de espectro para nuevos usos (García Leiva, 2011: 115).

En este sentido, ya la iniciativa i2010 - plan para las políticas de la sociedad de la información en el período 2005 a 2009 que entre sus objetivos propuso el desarrollo de un espacio europeo único de información- ponía en el centro a las comunicaciones móviles. Se planteaba que había

[29] Mercado mayorista de terminación de llamadas individuales en la red de telefonía pública fija; mercado mayorista de terminación de llamadas de voz en las redes móviles; mercado mayorista de acceso local fijo y el acceso centralizado provisto por localizaciones fijas para productos de mercado masivo; por último, el mercado mayorista de acceso de alta calidad provisto en localizaciones fijas.

que desarrollar una política que eliminara las barreras que afectaban la entrada de servicios y productos innovadores por falta de acceso al espectro (García Murillo, 2009). En este sentido, se instaba a la revisión del marco de Comunicaciones Electrónicas (que dio lugar a la modificación de la Directiva en 2009) en la que se incluyera una estrategia de gestión de espectro radioeléctrico.

Más recientemente, las ya mencionadas "Estrategia Europa 2020", a través de la Agenda Digital, y luego la iniciativa del Mercado Único Digital presentada por la Comisión Europea en 2015 han establecido metas que ponen el acento en la mejora de las velocidades de banda ancha y el desarrollo de conectividad 5G. Por ejemplo, la Agenda Digital propone para 2020 la disponibilidad universal de velocidades de 30 Mbps y que al menos el 50% de los suscriptores de banda ancha tenga velocidades de 100 Mbps, así como que haya conectividad 5G en al menos las principales ciudades de cada país luego de su introducción comercial prevista para 2018. Por su parte, las metas establecidas en el marco del Mercado Único Digital se basan en las anteriores y las profundizan al proponer que para 2025 se alcance conectividad de 1 Gbps para los principales motores socioeconómicos como son las escuelas, transportes y proveedores de servicios públicos y compañías que usan la digitalización intensiva. Además, se espera que haya cobertura ininterrumpida de 5G en todas las áreas urbanas y principales corredores de transporte terrestre, y que todos los hogares europeos -rurales o urbanos- tengan acceso a conectividad de bajada de al menos 100 Mbps con posibilidad de mejorarse a 1 Gbps de velocidad.

Es indudable que para el desarrollo de estos niveles de conectividad será necesario más espectro. Como se comentó en el capítulo 3, mientras que el primer dividendo digital (banda de 700 Mhz) ya ha sido universalmente atribuido para servicios móviles por la UIT, actualmente está en debate qué sucederá con el segundo dividendo (banda de 600 Mhz). Mientras que en Estados Unidos ya se asignó para servicios móviles, en Europa por el momento permanece atribuido para televisión.

10.2.4. Neutralidad de red

El punto de partida de la regulación sobre neutralidad de red se encuentra en la Directiva de 2009. Allí, la Comisión realizó la siguiente declaración:

> La Comisión otorga gran importancia al mantenimiento del carácter abierto y neutral de Internet, teniendo plenamente en cuenta la voluntad de los colegisladores de consagrar ahora la neutralidad de Internet como un objetivo político y un principio

> regulador que han de ser fomentados por las autoridades nacionales de reglamentación (1), junto con el refuerzo de requisitos de transparencia afines (2) y la creación de competencias de salvaguardia para las autoridades nacionales de reglamentación con el fin de prevenir la degradación de los servicios y la obstaculización o entorpecimiento del tráfico en las redes públicas (3). La Comisión supervisará atentamente la aplicación de dichas disposiciones en los Estados miembros, haciendo especial hincapié en su Informe Anual al Parlamento Europeo y el Consejo en el modo en que se están protegiendo las «libertades de Internet» de los ciudadanos europeos. Entretanto, la Comisión seguirá de cerca las repercusiones de las evoluciones del mercado y de la tecnología en cuanto a las «libertades de Internet», informará al Parlamento Europeo y al Consejo antes de que finalice 2010 de la necesidad o no de directrices adicionales, e invocará sus atribuciones legislativas existentes en materia de competencia para tratar cualquier práctica contraria a la competencia que pueda producirse (CE, 2009: Directiva 2009/140/CE)

La Comisión destaca la importancia de una Internet abierta, neutral y transparente y asigna a las autoridades reguladoras nacionales la responsabilidad de evitar la degradación u obstaculización del tráfico.

Sin embargo, Bustillo (2013) sostiene que dado que no existe consenso sobre cuáles son las características de las "libertades de Internet" sobre las que los Estados deberían informar al Parlamento Europeo, la declaración resulta insuficiente para garantizar los derechos de los usuarios ante el bloqueo o filtrado de contenidos.

Además, el autor advierte que, si bien los términos "neutralidad de Internet" y "neutralidad de red" se usan indistintamente, en realidad tienen alcances diferentes. Mientras que el último refiere al conjunto de elementos y aplicaciones que forman parte de la red pública para que los usuarios puedan conectarse entre sí o con dispositivos conectados a la web, la "neutralidad de Internet" no incluiría la red de acceso o porciones de la red que pertenecen a un proveedor específico (Bustillo, 2013: 260).

Otro hito en materia de neutralidad de red tuvo lugar en 2015, a partir de la Regulación (EU) 2015/2120 del Parlamento y el Consejo. Allí se establecen reglas para garantizar el trato igualitario y equitativo del tráfico en la provisión de servicios de acceso a Internet y derechos de los usuarios (artículo 1). Para ello se establecen los principios de Apertura y de Transparencia (Parlamento Europeo, 2015).

Respecto del primero, se determina que los usuarios tienen derecho a acceder y distribuir información y contenido, así como usar y proveer aplicaciones y servicios y equipos terminales que ellos elijan, lo cual no puede ser limitado por los proveedores. También se establece el principio de no discriminación de los proveedores de servicio a Internet y si bien se indica que

ellos pueden implementar medidas de gestión de tráfico (incluido el procesamiento de datos personales), no pueden monitorear contenidos. En este sentido, se permiten ciertas prácticas de priorización a partir de requisitos técnicos.

En relación al criterio de transparencia tiene que ver con la especificación en los contratos de cómo las medidas de gestión de tráfico pueden impactar en la calidad del servicio (limitación de volumen y velocidad, entre otras), en la privacidad del usuario y sus datos personales; explicación de las velocidades mínimas y máximas disponibles de subida y bajada en redes fijas y móviles; y los remedios que tienen a disposición los usuarios finales de acuerdo con las leyes nacionales en relación a disputas sobre calidad de servicio o velocidad, entre otras.

La normativa establece que los reguladores nacionales son los encargados de la supervisión del cumplimiento de la neutralidad de red y que para ello pueden pedir informaciones a los proveedores. Además, se indica que los reguladores deben publicar reportes anuales de monitoreo y entregarlos a la Comisión o al BEREC. En la normativa se estableció que éste último sería el encargado de desarrollar directrices para la implementación de la normativa por parte de las autoridades regulatorias nacionales, que fueron presentadas en agosto de 2016.

Uno de los puntos críticos en relación a las directrices elaboradas por BEREC apunta a la práctica de zero rating, en la medida que implicaría priorización de tráfico y atentaría contra el principio de no discriminación. Si bien el organismo reconoce que este tipo de prácticas "podría" infringir el principio de tratamiento equitativo, no las prohibe explícitamente (BEREC, 2016: 12).

En un reporte de la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea de febrero de 2017, el organismo consideró que que las prácticas de zero rating tenían un impacto limitado en el mercado y, por ende, no generaban problemas en la competencia (CE, 2017). De este modo, la postura de la Unión Europea sobre esta materia plantea límites en el alcance de la definición de neutralidad de red.

10.3. Las políticas del sector audiovisual en la Unión Europea

Como plantea García Leiva (2006) los objetivos económicos de la política audiovisual de la Unión Europea tomaron un papel predominante por sobre el interés en su contribución con el proceso de integración política y cultural de la región, especialmente desde mediados de la década del 90. La perspectiva política- cultual de la DTVSF, como instrumento para promover la construcción de una identidad común entre los espectadores a través de la circulación de

contenidos europeos en un mercado unificado, sería reemplazada a partir de 1993 por la primacía de una perspectiva económico- industrial. Esta mirada gana terreno en el marco de la consolidación del discurso de la Sociedad de la Información (SI) y la Convergencia y, en un plano más amplio, en el contexto de los debates sobre la "excepción cultural" en las negociaciones del GATT. Luego, con la adopción del "paquete de telecomunicaciones" de 2002, esta visión se agudiza ya que se consagra el tratamiento divorciado de la televisión en su aspecto técnico- en tanto red, a partir de la transición a la TDT- de los contenidos.

Luego de los debates suscitados en función del Libro Verde sobre la Convergencia (1997) y de las deliberaciones del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual -creado con el fin de liderar el proceso de reforma de la normativa audiovisual-, se llegó a la conclusión de había que mantener una regulación separada de los sectores de telecomunicaciones y audiovisual. La distinta naturaleza de los servicios hacía que éste no podía ser regulado en términos puramente económicos (García Castillejo, 2010).

No obstante, como señala García Leiva (2006), bajo el argumento de favorecer a la convergencia, las políticas de televisión quedaron absorbidas por la lógica liberalizadora de las telecomunicaciones al considerar la transmisión de programas de TV como servicios de comunicaciones electrónicas y a las redes utilizadas para ello como redes de comunicaciones electrónicas. Además, la política televisiva se configuró como una más entre otras para contribuir con la implementación de plataformas abiertas para a hacer posible la SI.

Como se comentó al inicio de este capítulo, luego de su promulgación en 1989, la DTVSF tuvo una primera modificación en 1997. Allí, entre otras cuestiones, se establece el principio de jurisdicción o de país de origen por el cual se determina que la responsabilidad sobre una cadena de TV es del Estado en el que tiene su sede central y se toman las decisiones de programación (Beceiro, 2012).

Con el fin de adaptar la regulación a la evolución tecnológica y del mercado, en 1999 la Comisión presentó la Comunicación Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital. Allí se planteaba que se realizarían distintos informes para evaluar la pertinencia de proponer modificaciones a la Directiva como resultado de los cambios tecnológicos, así como su incidencia en la protección de menores y en la publicidad (CE,1999).

Tras la realización de una consulta pública en 2003, en diciembre de 2005, la Comisión Europea presentó un borrador de su propuesta para modificar la normativa que, finalmente sería

aprobada en 2007 como Directiva de Servicios Audiovisuales. Lo más novedoso de la reforma era que introducía la convergencia en el plano regulatorio al contemplar a los contenidos en su conjunto, independientemente del soporte o tecnología que se utilizara para su distribución. Como consecuencia de esta concepción se introduce la distinción entre servicios lineales (TV tradicional, cuya programación se emite sobre la base de un horario de programación) y no lineales (servicios bajo demanda en los que el espectador puede elegir cuando acceder). Esta clasificación conllevaba obligaciones regulatorias distintas, mayores en el primer caso, que incluían límites a la publicidad y cuotas de emisión de obras europeas, entre otras cuestiones, y más laxas en el segundo, ya que solo se contemplaba la identificación del proveedor y medidas básicas relativas a protección de menores, prohibición de incitación al odio y prohibición de publicidad encubierta (Beceiro, 2012; Iosifidis, 2011).

Si bien una de las críticas a la reforma normativa residió en que la distinción entre servicios lineales y no lineales reproducía el modelo de licencias de la radiodifusión tradicional (Iosifidis, 2011), en realidad los principales reparos apuntaron a la relajación de la regulación sobre publicidad y a que no se estableciera más firmemente la obligación de cuotas para la emisión de obras europeas en la TV tradicional (Beceiro, 2012).

La revisión periódica de la Comisión y del Parlamento Europeo sobre la política audiovisual tuvo otro hito en 2010. Se derogó la DTVSF y fue sustituida definitivamente por la DSCA, que consolidó en un texto comprensible las revisiones previas (García Castillejo, 2010).

La Comisión Europea presentó en 2015 una propuesta para implementar la Estrategia del Mercado Único Digital (MUD)[30] en Europa. Esta iniciativa incluye, entre otras cuestiones, la reforma de la DSCA, por la que se extiende su alcance a nuevos actores.

[30] En 2015, la Comisión Europea presentó una estrategia para crear un Mercado Único Digital (MUD), que se asienta en tres pilares: Mejor acceso para los consumidores y empresas a los bienes y servicios en línea en Europa; crear las condiciones para que florezcan las redes digitales y servicios; maximizar el potencial de crecimiento de la Economía Digital Europea.
Para el primer pilar se propone incorporar modificaciones al maco normativo de comercio electrónico con el fin de favorecer el comercio transfronterizo; reducir los costos de entrega de paquetes; finalizar con la práctica de geo -bloqueo de sitios web en otros estados ya que es visto como una limitante a las oportunidades y opciones del consumidor. Además, se prevé revisar las reglas de protección al consumidor; reformar la normativa de copyright, así como ciertos aspectos vinculados a los derechos de autor aplicables a la transmisión vía satélite y la retransmisión por cable. Por último, se plantea la reducción de las cargas impositivas al valor agregado.
El segundo pilar tiene que ver con reformas en el marco normativo para crear un entorno acorde para el desarrollo tecnológico de redes y servicios. De este modo se propuso la reforma del Código de Telecomunicaciones y de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual
Respecto del tercer pilar, que establece el sector digital como motor del crecimiento, la estrategia incluye cuestiones como el libre flujo de datos no personales; estándares e interoperabilidad en áreas como salud, transporte, planificación y energía, así como iniciativas de gobierno electrónico.

Como señala Bustamante (2017), los procesos de concentración y financierización a nivel nacional y global, junto con la creciente desregulación del sector, han sido muy nocivos para la oferta y consumo de contenidos diversos y el efecto de las plataformas agudiza aún más la problemática.

> Nuevos actores de fuerte integración vertical- de la producción a la distribución y a la venta- ayudados por el *big data* y las economías de red, aparentemente alternativos a las *majors* clásicas, pero cada vez más aliados necesariamente con estas en lo que algunos informes de la UNESCO ya han llamado Hollyweb, y que, en contra de los discursos predicadores de la "larga cola", renuevan y refuerzan las estrategias de superventas y la transnacionalización de sus contenidos simbólicos, captando en último caso talentos periféricos para desterritorializar sus raíces culturales. Con el agravante de que esos agentes siguen todavía amparados por la inercia del discurso utópico sobre la participación "social" (redes sociales, televisión social…) y su carácter "emergente" gozando de privilegios inusitados frente a la cultura tradicional (Bustamante, 2017).

Estos nuevos actores están fuertemente concentrados y tienen la capacidad de desarrollar barreras de entrada para la distribución de contenidos, sin embargo, se mantienen al margen de los criterios que tradicionalmente se aplicaron a los bienes y servicios culturales.

En este sentido, como sostienen Hoelk y Ranaivoson (2017) el enfoque que adopten los reguladores sobre los actores que brindan servicios audiovisuales a través de Internet será decisivo dado que no se puede garantizar la voluntad de éstos últimas para disponibilizar y visibilizar obras culturales marginales, por ejemplo, de jóvenes artistas o productores independientes.

10.4. Reforma DSCA en el marco de la estrategia MUD

De los distintos aspectos que contempla la estrategia del MUD, en esta investigación nos centraremos en las reformas al marco normativo audiovisual, que alcanza de modo más directo a nuestro objeto de análisis, que procura indagar sobre cómo las políticas de comunicación en el proceso de convergencia digital impactan en los servicios audiovisuales.

El proceso de revisión de la DSCA tiene su origen en 2013 a partir de la consulta pública del documento elaborado por la Comisión Europea, *Green Paper: Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values* [Libro Verde: Prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual: Crecimiento, Creación y Valores]. Este documento daba cuenta de que si bien la radiodifusión tradicional todavía era fuerte en audiencia, "la experiencia de convergencia va haciéndose realidad progresivamente y los agentes del mercado

desarrollan y adaptan sus modelos de negocio". En consecuencia, la Comisión planteaba la importancia de aprovechar la oportunidad del cambio tecnológico para "garantizar el acceso más amplio posible a unos contenidos europeos diversificados para todos los europeos y el abanico más amplio de ofertas de alta calidad" (CE, 2013).

A partir de este documento se llevó a cabo una consulta pública cuyo resultado se dio a conocer en septiembre de 2014. Algunos de los aspectos señalados por distintos actores que participaron tuvieron que ver con cuestiones de acceso al mercado (factores que facilitaban el ingreso de compañías norteamericanas, que además evadían las reglas europeas), de alcance de la normativa (ampliarla a nuevos actores para generar competencia equilibrada), contenidos (extender obligaciones a nuevos actores), estructura de gobernanza, implementación de mecanismos de auto y co- regulación, entre otras cuestiones (CE, 2014c)

A partir de los resultados de esta consulta pública, la Comisión Europea presentó una propuesta de reforma de DSCA en mayo de 2016.

En relación al proceso formal de evolución de las discusiones podemos trazar brevemente una la línea de tiempo. Luego de que en mayo de 2016 la Comisión presentara su propuesta, se establecieron en el Parlamento Europeo distintas comisiones que emitirían opinión, estas fueron: la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO), Comisión de Asuntos Legales (JURI); Libertades Civiles, Justicia y Asuntos Internos (LIBE); Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad alimentaria (ENVI), y la Comisión de Cultura y Educación (CULT). Ésta última fue designada como comisión líder.

El 25 de abril de 2017, la CULT del Parlamento aprobó un documento consolidado que, luego, fue votado y aprobado en la plenaria del Parlamento que tuvo lugar en Estrasburgo el 18 de mayo. Así se dio inicio formal a la fase de "trílogo", que refiere a las discusiones entre Parlamento, Comisión y Consejo para arribar al documento final. El 24 de mayo, el Consejo Europeo adoptó su posicionamiento general sobre la propuesta de Directiva de la Comisión y del Parlamento. El 2 de octubre de 2018, el pleno del Parlamento Europeo aprobó la nueva normativa, que fue publicada en el Diario Oficial el 14 de noviembre (Parlamento Europeo, 2018). A partir de este momento, cada Estado Miembro tiene un plazo máximo de dos años para incorporarla a su ordenamiento jurídico.

10.4.1. Los contenidos de la reforma audiovisual

La reforma de la DSCA considera los siguientes aspectos: 1) ampliación en la definición de servicios de comunicación audiovisual y jurisdicción; 2) protección de menores y prohibición de discursos de incitación al odio y la violencia en las distintas plataformas; 3) comunicaciones comerciales (publicidad, patrocinio y emplazamiento de producto); protección de obras europeas; 4) derecho a la información por parte de los usuarios (alfabetización mediática, medición de audiencia independiente, accesibilidad, condiciones comerciales de los servicios, etc); 5) mecanismos y estructura de gobernanza, esto incluye la co-regulación, auto -regulación y códigos de conducta por un lado, y la relación entre reguladores independientes y ERGA, por el otro.

De los distintos aspectos que contempla la iniciativa aprobada, aquí nos detendremos en la ampliación en la definición de servicios de comunicación audiovisual (alcance) y jurisdicción; protección de obras europeas; promoción de medidas de auto y co –regulación en relación a los criterios que rigen las comunicaciones comerciales (publicidad, patrocinio y emplazamiento de producto), así como también para la protección de menores, prohibición de discursos de incitación al odio y la violencia en las distintas plataformas.

10.4.1.1. Alcance y jurisdicción

La DSCA de 2010 alcanzaba a aquellos servicios bajo responsabilidad editorial cuyo principal propósito fuera la provisión de programas para informar, entretener y educar, en los cuales la forma y el contenido fueran "como TV". En este sentido, la normativa alcanzaba a la TV tradicional y a los servicios no lineales como los de VoD ofrecidos por actores tradicionales como telefónicas y operadores de TV por cable.

La reforma aprobada extiende su aplicación a las plataformas de distribución (como Netflix) y de intercambio de video (como YouTube) -incluidas las redes sociales-. Si bien el texto reconoce que estos actores que no tienen responsabilidad editorial, se indica que tienen incidencia en la organización de los contenidos -sea por medios automáticos o algoritmos- a través del *hosting*, presentación, etiquetamiento y secuenciación.

Algunos reguladores audiovisuales, como por ejemplo el Consejo Audiovisual de Catalunya (CAC) y de modo más amplio las delegaciones de España, Italia y Francia, impulsaron enfáticamente la ampliación del alcance de la normativa a las redes sociales y servicios similares.

La nueva normativa también alcanza a diarios y revistas digitales en los casos en los que incluyan programas audiovisuales o videos generados por los usuarios que puedan disociarse de la actividad principal no audiovisual.

Así, la nueva Directiva apunta a la regulación de las plataformas de video extranjeras, que generalmente se registran en países con menores requisitos y obligaciones. Esto puede ser ilustrado a partir de la entrevista realizada para esta tesis a Mónica Durán Ruiz, del área de Relaciones Internacionales del Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC):

> Según la legislación actual en Catalunya, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que difundan sus contenidos por medios diferentes al espectro radioeléctrico deben realizar una comunicación previa a la autoridad competente. En el caso de Netflix, esta compañía está domiciliada en Holanda. Están sujetos a la normativa holandesa. Si los prestadores estuvieran domiciliados en Catalunya, regiría el régimen de comunicación previa. Las compañías norteamericanas como Netflix, HBO o Amazon instalan sus domicilios fiscales en los países de la UE que desarrollan las normativas- al menos, en materia de servicios de comunicación audiovisual- de una manera más laxa, como Holanda y Luxemburgo, si las comparamos con las normativas de los países del sur de la UE (COMUNICACIÓN PERSONAL)[31].

Si bien estos problemas de jurisdicción se agudizan en el entorno digital por la presencia de empresas extranjeras, también tiene implicancias en la prestación de servicios tradicionales y quién tiene la potestad de regularlos. Así lo ejemplifica Carlos Magno, Presidente de la Entidad Reguladora para la Comunicación Social (ERC) de Portugal, entrevistado para la investigación:

> Los canales de TV por cable representan el 80% de la audiencia en Portugal. De un total de 500 señales que se emiten en el cable, solo 50 son portuguesas. El resto emiten a partir de otros países europeos. Esto plantea dificultades de jurisdicción. Por ejemplo, TV Globo de Brasil está registrada en España, pero tiene sede en Lisboa, por ende, no está regulada por las normas portuguesas (COMUNICACIÓN PERSONAL)[32].

A partir del problema de jurisdicción con foco en la provisión de servicios audiovisuales por Internet, el nuevo texto aprobado establece que forma parte de la jurisdicción de la UE si una subsidiaria o entidad de un mismo grupo está establecida en un Estado Miembro. Se considera que un proveedor está establecido donde está su oficina principal y se toman las decisiones editoriales, o donde opera la mayor parte de sus empleados. Si lo anterior no resulta aplicable se toma como referencia para la definición si el proveedor utiliza un enlace ascendente de un

[31] Entrevista a Mónica Durán Ruiz, área de Relaciones Internacionales del Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC), realizada de forma presencial el 24 de mayo de 2017 en Barcelona, España.
[32] Entrevista a Carlos Magno, Presidente de la Entidad Reguladora para la Comunicación (ERC) de Portugal, realizada en forma presencial el 27 de abril de 2017 en Lisboa, Portugal.

satélite situado en un Estado Miembro o, si el proveedor usa una capacidad satelital perteneciente a un Estado Miembro.

Con el objetivo de tener un mayor control sobre este tipo de actores, la nueva Directiva establece que los Estados de la UE deben proveer a la Comisión un registro de proveedores de servicios de comunicación audiovisual y de plataformas de distribución de video bajo su competencia a través de una base central que contenga informaciones como el nombre del prestador, dirección geográfica de donde está establecido el proveedor, contacto, el Estado miembro que tiene competencia judicial sobre el prestador del servicio de comunicación y las autoridades u organismos reguladores o los organismos supervisores competentes.

10.4.1.2. Obras europeas

La propuesta inicial de la CE planteaba el establecimiento de una cuota de obras europeas del 20% para los proveedores de servicios VoD (para la TV tradicional se establece un mínimo del 50%). Este porcentaje se amplió -bajo el impulso de Francia- luego de las discusiones del Parlamento y el Consejo y, finalmente quedó establecido en al menos 30% de obras europeas en el catálogo y la garantía de su prominencia en función de los objetivos de interés general como el pluralismo de medios, la libertad de expresión y la diversidad cultural. Dentro de dicho porcentaje se incluyen las obras en lenguas oficiales del territorio donde se distribuyen.

Otra de las cuestiones que determina la nueva Directiva es que los Estados pueden exigir una contribución financiera para la producción de obras europeas, por ejemplo, mediante inversiones directas en contenidos (producciones y adquisición de derechos) y aportes a fondos nacionales, a través de tasas con destino a un fondo, sobre la base de ingresos obtenidos por servicios bajo demanda en el territorio donde se ofrecen o al que va dirigido. Cada Estado miembro puede imponer obligaciones a los prestadores de servicios VoD establecidos en otro Estado miembro que se dirijan a su territorio. En este caso, las contribuciones financieras se basarán exclusivamente en los ingresos obtenidos mediante los servicios a petición en los Estados miembros de recepción. Durante los debates en el Consejo, Reino Unido, Luxemburgo y Países Bajos fueron los que mayor oposición tuvieron en relación a las contribuciones financieras.

Estos requisitos no se aplican proveedores con un bajo volumen de negocios o una baja audiencia, o que sean startups, pequeñas empresas y microempresas, o productores independientes.

10.4.1.3. Comunicaciones comerciales

En términos generales, la nueva Directiva postula la relajación de las pautas sobre las comunicaciones comerciales -que comprenden a la publicidad, al patrocinio (sponsoreo) y emplazamiento de productos- para la TV lineal y no lineal (TV tradicional y VoD). Pero, al mismo tiempo también se extienden los criterios hacia las plataformas, no contempladas anteriormente.

Como regla general para todas las comunicaciones comerciales se establece que no pueden confundirse ni incidir en el contenido editorial de los servicios de comunicación audiovisual.

En el caso de la publicidad, se establece para todos los servicios audiovisuales, incluidos plataformas y videos generados por el usuario, la prohibición de publicidad de tabaco y productos relacionados, así como de productos medicinales específicos y tratamientos que se obtienen mediante receta. También se dispone que la publicidad de juegos de azar debe ir acompañada de mensajes que promuevan el consumo responsable y que la publicidad de alcohol debe proteger la exposición ante menores.

En cuanto al emplazamiento de productos, se permite en todos los servicios audiovisuales y plataformas, con el fin de brindar nuevos recursos de financiamiento. Pero se establecen excepciones para los programas de noticias y actualidad, los programas de asuntos del consumidor, los religiosos, los programas infantiles o los contenidos dirigidos fundamentalmente a niños.

Además, se alienta a los Estados para garantizar medidas la co- regulación y auto- regulación (incluido el código de conducta) para reducir la exposición de niños a publicidades de alimentos y bebidas con alto contenido de sal y azúcar. Esta es una premisa que no solo se aplica a las comunicaciones comerciales sino también en relación a los discursos de odio y la protección al menor.

10.4.1.4. Protección al menor y discurso de odio

Al igual que en el caso de las comunicaciones comerciales, para la implementación de las medidas referidas a la protección de menores, la propuesta de la Comisión determinó que los Estados deben promover los mecanismos de co- regulación. Por su parte, los documentos aprobados por el Parlamento y Consejo, establecieron que junto con este mecanismo se alentaría también el de auto- regulación, basado en la elaboración de códigos de conducta.

Para todos los servicios de comunicación audiovisual, incluidas las plataformas de intercambio de video, se establece que se deben aplicar las medidas más estrictas a los programas que pueden dañar a los menores (como la pornografía o violencia gratuita), a través de la encriptación o el control parental. Además, se plantea que los proveedores deben facilitar información suficiente sobre contenidos para padres y menores de edad.

La normativa reconoce que, si bien parte de los contenidos alojados en plataformas o redes sociales no están bajo responsabilidad editorial de dichas plataformas, los proveedores determinan la organización de los contenidos incluso por medios o algoritmos automáticos. Por eso deben adoptar medidas para proteger a los menores de contenidos que puedan perjudicar su desarrollo físico, mental o moral y proteger a todos los usuarios frente a la incitación al terrorismo, a la violencia o al odio, dirigidos contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo por su orientación sexual, etnia u origen social, religión o creencias, discapacidades, edad, raza, color, lenguaje, opiniones, entre otras cuestiones.

También se indica que se deben establecer mecanismos transparentes y de fácil uso para que los usuarios puedan notificar al proveedor de servicios sobre los contenidos alojados en su plataforma y estar informados sobre el curso de sus notificaciones, así como calificar los contenidos.

En cuanto al rol de las autoridades u organismos reguladores para el cumplimiento de todo lo anterior, estarán encargadas de facilitar las directrices para garantizar que las medidas adoptadas respeten la libertad de expresión e incluyen la obligación de informar al usuario. A su vez, los Estados miembros velarán por que los proveedores de plataformas de distribución de vídeos realicen y publiquen regularmente auditorías de su gestión y establecerán mecanismos para evaluar los resultados y eficacia de las medidas adoptadas.

10.5. Tendencias sobre política y regulación de la convergencia en Europa

A modo de recapitulación, desde fines de la década del 90 y comienzos del 2000, en la Unión Europea se delineó una agenda para enfrentar los desafíos de la convergencia digital en el plano de política pública. Bajo la influencia de los acuerdos de servicios celebrados en el marco de la OMC, pero también los debates en torno a la excepción y luego diversidad cultural, se fueron gestando una serie de iniciativas que incluyeron la definición de agendas para promover el crecimiento económico y el empleo (Agenda de Lisboa y luego, Agenda Digital), la creación de planes que enfatizaron en el rol de las TIC (iEurope) y la puesta a consulta pública sobre documentos elaborados por la CE que sirvieron de base para encarar reformas significativas en

los marcos audiovisual y de telecomunicaciones en distintos momentos entre 2000 y 2017 (donde concluye el período de análisis de esta tesis).

A través de estas medidas se delineó un esquema de convergencia en la política regulatoria que, si bien se basa en la premisa de neutralidad tecnológica, aborda por un lado la infraestructura (Directiva de Comunicaciones Electrónicas) y por el otro, los contenidos (DSCA). En ambos casos, las directrices que guían las políticas enfatizan en objetivos económicos. En el sector audiovisual este punto se ve reforzado con la reforma reciente a la DSCA en la medida que la extensión de su alcance hacia nuevos jugadores y servicios se enmarca no solo factores que remiten a la evolución tecnológica, sino en una estrategia defensiva frente a la competencia de compañías norteamericanas, junto con objetivos culturales de promoción de la industria europea.

En materia de infraestructura, las principales tendencias normativas pasan por la consagración de un régimen de autorización general, en sintonía con las mejores prácticas definidas por los organismos internacionales de sesgo técnico y económico analizadas en el capítulo anterior.

El abordaje en materia de acceso y competencia privilegia a las leyes de competencia frente a los criterios de regulación ex ante, que solo se justifica en mercados donde no haya competencia efectiva. Los servicios audiovisuales quedan por fuera de la definición de mercados relevantes, por ende, también de la posibilidad de definir operadores con peso significativo de mercado para el cumplimiento de obligaciones especiales.

La visión sobre la administración del espectro apunta hacia la armonización en el ámbito comunitario y postula un modelo cada vez más flexible, centrado en el desarrollo de la banda ancha, al igual que se mencionó para el caso norteamericano. Sin embargo, a diferencia de éste, el "segundo dividendo digital" (banda de 600 Mhz) aún permanece para el sector audiovisual.

Respecto de la neutralidad de red, la primera definición aparece en la reforma de la Directiva de comunicaciones electrónicas de 2009 pero se plantean limitaciones en su alcance, especialmente en relación a las prácticas de zero rating. A diferencia de lo que se señaló para el caso norteamericano, las discusiones europeas no han tenido tal impacto sobre la clasificación de servicio y régimen de licencias ya que en el caso norteamericano, estos aspectos están vinculados directamente a la tecnología empleada, en cambio, a nivel comunitario europeo, como ya fue apuntado, el enfoque es de neutralidad tecnológica y la adopción de un régimen

de autorización general, uniforme para todos los operadores independientemente de la tecnología empleada.

En lo referente a las políticas para el sector audiovisual, como se mencionó, tempranamente quedaron subsumidas a la lógica de las telecomunicaciones y de forma progresiva fueron flexibilizando las obligaciones los operadores (principalmente para publicidad y en lo referente a cuotas de contenido para la TV tradicional).

Las DSCA de 2007 y 2010 traen importantes hitos en materia de convergencia regulatoria al incorporar la noción de neutralidad tecnológica por la que se contempla a los contenidos, independientemente de su soporte o tecnología de distribución y se establece la distinción entre servicios lineales (TV tradicional) y no lineales (VoD) y extiende a éstos últimos algunas obligaciones.

La reciente reforma de la DSCA da un paso más al extender su objeto a las plataformas de distribución y de intercambio de video, incluso las redes sociales. La normativa busca dotar de facultades a los reguladores en sus distintos niveles para tener mayor control sobre los nuevos actores que, de acuerdo con las nuevas previsiones, están obligados a brindar una serie de informaciones, así como también tienen obligaciones relativas a la promoción de las producciones europeas (a través del cumplimiento de cuotas o con aportes directos a la producción).

En línea con los criterios de la DSCA 2010, la nueva Directiva relaja aún más las obligaciones relativas a comunicaciones comerciales de modo amplio tanto para TV abierta como para VoD pero, al mismo tiempo, los incorpora hacia actores hasta entonces no contemplados como prestadores de servicios audiovisuales en Internet. También se introducen criterios de auto y co- regulación para que estos nuevos actores protejan a los menores de contenidos nocivos, entre ellos, los discursos de odio.

Por último, en lo referente al rol de las agencias regulatorias, en este capítulo se señaló la creciente incidencia de la Comisión Europea tanto en las redes de reguladores (BEREC y más directamente todavía en ERGA), así como en las agencias nacionales, con escaso margen de acción frente a lo que establece la Comisión.

Luego de haber caracterizado los principales rasgos del modo de abordaje de la convergencia regulatoria en la Unión Europea y Estados Unidos, a continuación se plantearán los aspectos

centrales del sistema de medios y telecomunicaciones en América Latina, a modo de brindar un marco de comprensión para el análisis de los casos seleccionados para esta tesis.

11. Sistemas de medios y telecomunicaciones en América Latina

11.1. Caracterización del sistema de medios audiovisuales

Algunos de los análisis que han abordado desde una perspectiva comparada los sistemas de medios de comunicación señalan que América Latina presenta un modelo híbrido. Por un lado, se advierte el predominio del sistema comercial, financiado por publicidad (y luego por abono), heredero del modelo norteamericano. La normativa tendió a privilegiar al sector comercial por ausencia de una regulación fuerte, así como por la aplicación de subsidios indirectos por parte de los gobiernos para fortalecer a los jugadores nacionales. Esto permitió la consolidación de una estructura de propiedad privada concentrada y configuró la presencia de grupos multimedia con ramificaciones no solo dentro de la industria de medios sino además en otros sectores económicos (Becerra, 2015; Mastrini y Becerra, 2006; Fox y Waisbord, 2002).

Siguiendo la clasificación propuesta por Hallin y Mancini (2007) estos atributos se encuadrarían dentro del "modelo liberal" de los sistemas de medios de comunicación, que se caracteriza por el dominio de mecanismos de mercado y medios de comunicación comerciales. Desde esta perspectiva, el Estado es visto en términos negativos en la medida que se requiere poner límites a su intervención para la libre circulación de información y predomina la idea de la prensa como vigilante del gobierno (Hallin y Mancini, 2007: 273).

Sin embargo, en la región, dichos atributos conviven con un sistema de medios públicos débil, que generalmente se configuró como sistema de medios gubernamentales. A su vez, el clientelismo político ha sido una práctica recurrente en la región (Becerra, 2015; Mastrini y Becerra, 2006, Fox y Waisbord, 2002).

Estos criterios están más próximos al modelo "Pluralista Polarizado", que Hallin y Mancini definieron por un alto nivel de politización que se manifiesta en la instrumentalización de los medios de comunicación por parte del Estado, los partidos políticos o propietarios de medios con vínculos políticos. De acuerdo con los autores, las lealtades políticas suplantan el compromiso con las instituciones y normas profesionales, así el clientelismo y la polarización política socavaron la efectividad de las intervenciones del Estado como regulador (Hallin y Mancini, 2007: 128). No obstante, este modelo no termina de ajustarse al escenario latinoamericano ya que supone un fuerte desarrollo de los medios estatales frente a los

comerciales. Como fue apuntado, el sistema mediático se consolidó de modo opuesto en la región, donde predominaron los intereses comerciales por sobre el desarrollo de medios públicos, el acceso a los medios por parte de organizaciones sociales y la falta de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de política pública del sector.

Distintos autores señalan que en América Latina prevaleció un patrón histórico de políticas capturadas por elites políticas y/o económicas (Segura y Waisword, 2016; Waisbord, 2013; Fox y Waisbord, 2002; Guerrero y Ramírez, 2014; Ramírez y Guerrero, 2014; Sinclair, 1999).

A partir de las clasificaciones de Hallin y Mancini (2007), Ramírez y Guerrero (2014) señalan que en Latinoamérica se observa un modelo "liberal capturado", que refiere al esquema predominantemente comercial, que fue capturado por intereses políticos y económicos, cuyas lealtades pueden cambiar dependiendo de quién esté en el poder. Este proceso de captura no necesariamente sucede en el plano formal o legal, advierten los autores (Ramírez y Guerrero, 2014: 5).

A partir de los gobiernos dictatoriales y militares de la década del 70, en la región se observó el crecimiento comercial de la radiodifusión. En ese contexto, los gobiernos locales tejieron alianzas con las industrias de medios nacionales, que les permitió desarrollarse fuertemente como grupos familiares concentrados en manos de capitales nacionales. A cambio, los gobiernos impusieron el control sobre los contenidos políticos de los medios a través de la censura (mecanismo que fue la norma en la región desde las primeras décadas del siglo XX), de la asignación de licencias y luego, a través de la publicidad oficial (Fox y Waisbord, 2002). La lógica de favores personales y clientelismo permanecieron vigentes aún tras la vuelta a la democracia política, en particular, la publicidad oficial prevalece como mecanismo para la búsqueda de apoyo de los medios (Guerrero y Ramírez, 2014; Becerra, 2015).

Sin embargo, como explica Schiffrin (2017), a partir de los procesos de transición democrática a nivel mundial (Latinoamérica incluida) de los últimos 20/30 años, la captura de medios- entendida como la cooptación de los medios por intereses políticos y/o económicos para favorecer sus intereses- ya no solo proviene de los gobiernos sino también del sector privado y de la complicidad entre ambos[33]. La autora sostiene que la captura de medios continúa vigente

33 Stiglitz (2017) señala la existencia de cuatro amplios tipos generales de "capturas" que, a su vez, pueden superponerse: la captura a través de la propiedad (los propietarios de los medios inciden en su línea editorial); de incentivos financieros (por ejemplo, si no se refleja el punto de vista del sector financiero en la prensa, la publicación o el programa corre el riesgo de perder suscriptores y anunciantes); captura a través de la censura; y

en el entorno digital, ya que el crecimiento de publicidad nativa, la erosión de las barreras entre contenido editorial y publicitario y el crecimiento de grandes plataformas digitales contribuyen al surgimiento de nuevas formas de captura mediática.

Continuando con la caracterización del sector en América Latina, Fox y Waisbord (2002) señalan que, con el retorno a la democracia durante la década del 80, los medios experimentaron una gran transformación en el plano tecnológico que permitió la ampliación del acceso a la TV y a la radio, el desarrollo de la TV por cable y satelital y, de modo contrario, la caída en la lectura de diarios, tendencias constatadas por Mastrini y Becerra (2006 y 2009). Pero como apuntan estos últimos, junto con el crecimiento en los índices de acceso, especialmente en la década del 90, se aprecia también la iniquidad en el consumo cultural diversificado, que queda limitado a una pequeña porción de la población y agrava la fractura sociocultural.

En el marco de las reformas neoliberales de fines de los 80 y 90, que promovieron procesos de privatización, liberalización y desregulación, junto con la mutación tecnológica, se produjeron cambios normativos que permitieron, a su vez, modificaciones en la estructura del sector. A la luz del proceso de globalización, en muchos países se permitió el ingreso de capitales extranjeros como propietarios de los medios de comunicación, así como también se produjo un fenómeno de financierización a partir de la incursión de fondos de inversión en la industria de medios (Mastrini y Becerra, 2006; Fox y Waisbord, 2002; Sinclair, 1999).

En síntesis, una de las principales tendencias de medios en la región durante la década del 90 fue la conformación de multimedios con ramificaciones a otras actividades comunicacionales como las telecomunicaciones, informática e industria gráfica, así como en la industria y el comercio. En este escenario, Globo en Brasil, Televisa en México, Cisneros en Venezuela y Clarín en Argentina se erigen como las cuatro mayores corporaciones de medios ya que, entre todas controlan el 60% de rentabilidad de los mercados de audiencias (Becerra y Mastrini, 2009). Además son dominantes en sus países de origen, su principal fuente de ingresos proviene del sector audiovisual, superan el umbral de facturación de US$ 1.000 millones de dólares anuales entre todos los segmentos, y tienen aspiraciones de participar en el mercado global a partir de su proyección regional en Estados Unidos -por ejemplo los grupos mexicanos- o la exportación de contenidos, en el caso de Globo (Becera y Mastrini, 2017a: 67 y 72).

la captura cognitiva. De acuerdo con el autor, esta última, remite a cómo los periodistas perciben el mundo y por ende cómo informan sobre él ya que, desde su perspectiva, la captura cognitiva de los medios puede derivar en la captura cognitiva de la sociedad, en la medida que los medios son formadores de opinión y pueden contribuir a la aceptación de puntos de vista que reflejan intereses particulares.

Pese a la conformación de grupos ramificados, al cierre de la década no se evidenciaba actividad convergente en el plano patrimonial en la región y salvo por grupo Telefónica (que luego fue retirándose del sector de medios de comunicación), no se observaban casos relevantes de propiedad cruzada entre el sector de telecomunicaciones y el audiovisual (Mastrini y Becerra, 2006). Otras tendencias que se consolidaron en la década fue el cambio en la propiedad de medios, que dejaron de ser mayormente empresas familiares; la articulación entre capital local, regional e internacional; la intensificación del comercio de inversión y contenido en la región y el incremento en la producción y exportación de programas televisivos (Fox y Waisbord, 2002; Sinclair, 1999). En el pasaje de empresas familiares a estructuras conglomerales, grupos como Televisa, Cisneros y Globo en el área de multimedios y Telefónica y Telmex en telecomunicaciones, vieron en la globalización la oportunidad para la diversificar sus intereses en otros países (Becerra y Mastrini, 2017a: 66).

Fox y Waisword (2002) señalan que la globalización no implicó la imposición total de procesos foráneos en el sistema de medios locales dado que no se eliminó el rol del Estado y de las políticas domésticas. Incluso advierten que los acuerdos regionales como el Tratado de Libre Comercio del Atlántico Norte (TLCAN) o MERCOSUR no tuvieron gran impacto debido a que previo a su entrada en vigor, las políticas de privatización y liberalización ya estaban en marcha. Además, señalan que los acuerdos no introdujeron normativas que cambiaran radicalmente la estructura de medios ni sus dinámicas.

Si bien el estudio sobre la incidencia doméstica de los acuerdos regionales escapa de los alcances de esta investigación, cabe mencionar trabajos específicos sobre el tema como los del investigador mexicano Rodrigo Gómez (2016) sobre el impacto del TLCAN en la industria de medios en México, Estados Unidos y Canadá en el período 1994-2014, así como la tesis doctoral de la argentina Daniela Monje (2013), que aborda las políticas audiovisuales entre 1991 y 2007 en el contexto de la integración del MERCOSUR. Estos estudios plantean algunos matices con el diagnóstico de Fox y Waisbord respecto del impacto de los acuerdos regionales[34].

[34] Gómez (2016) sostiene que el TLCAN contribuyó a la profundización de la lógica del libre mercado sobre las industrias audiovisuales, así como fue un acelerador de los cambios estructurales promovidos en México desde comienzos de los 80 basados en las políticas neoliberales. El autor señala que uno de los principales aspectos en los que el TLCAN incidió en las reformas normativas en México fue la progresiva apertura al capital extranjero; la consolidación de sistemas más concentrados y con mayor poder político y económico, reforzando el papel de los principales jugadores del mercado- Televisa y TV Azteca en el sector de la TV y Telmex en la industria de telecomunicaciones-; y la restricción de facultades a las entidades reguladoras para resolver metas vinculadas al

11.2. Caracterización del modelo de las telecomunicaciones

De acuerdo con CEPAL (2016), en el desarrollo del sector de telecomunicaciones pueden identificarse cuatro etapas. La primera, que va desde sus inicios hasta la Segunda Guerra Mundial, caracterizada por el predominio del sector privado y compañías extranjeras. La segunda, desde la década del 50 hasta fines de los 80, estuvo marcada por los procesos de nacionalización y el monopolio estatal. En tanto la tercera etapa, iniciada en los 90, estuvo signada por los procesos de privatización, liberalización y cambios en esquema institucional regulatorio. Desde el organismo de Naciones Unidas advierten que en la actualidad se transita una nueva etapa, cuyo rasgo principal es la creciente demanda de banda ancha, nueva dinámica tecnológica que da lugar a transformaciones en la cadena de valor que, producto de la digitalización, habilita mayor convergencia entre servicios de telecomunicaciones y productos digitales.

Si bien escapa del período temporal estudiado en esta tesis, resulta de interés sintetizar algunas de las principales características del sector de telecomunicaciones durante la década del 90, ya que allí se produjeron importantes transformaciones que permiten comprender su configuración actual.

Al igual que en el sector de medios, el neoliberalismo- a través de la aplicación de las recetas del Consenso de Washington- y el acuerdo de la OMC tuvieron una incidencia decisiva para las telecomunicaciones, que se plasmó en la privatización de las empresas del Estado, el ingreso de grandes conglomerados y la liberalización del mercado que, hasta el momento, era considerado monopolio natural.

Entre los factores que contribuyeron a la política de privatización en la región se encuentran de modo general las condiciones económicas adversas y la deuda externa y, más específicamente para el sector, la percepción de que las empresas estatales no lograban satisfacer la demanda de

interés público. Al mismo tiempo, advierte que es esta racionalidad la que guía el actual proceso de convergencia como idea hegemónica para moldear los sistemas de comunicación y cultura.
En relación al MERCOSUR, Monje (2013) concluye que esta unión regional no elaboró ningún tipo de política específica para el sector de radio y TV a nivel regional en el período 1991-2007, que no tiene injerencia en la regulación ni logra establecer medidas para estimular producciones nacionales y regionales o favorecer su circulación entre países. Así señala que los resultados en materia de comunicación fueron escasos a diferencia de los logros vinculados al comercio de bienes y servicios, así como relativos a aspectos políticos y sociales. No obstante, su estudio demuestra que entre 2005-2006 se abre una línea de interés sobre la comunicación y la cultura que, si bien no llega a traducirse en recomendaciones de política, ponen el tema en agenda a partir del relevamiento y sistematización de información sobre la circulación, consumo y comercio internacional del audiovisual y cine, así como de bienes y servicios culturales de modo más general.

servicios. Esto último se apoyaba en la existencia de largas listas de espera para la conexión de los clientes aún en las ciudades importantes, congestión de tráfico en horas pico, baja calidad de servicio que se traducía en cortes (especialmente en épocas de lluvia), largos plazos de reparación y cobertura territorial limitada (Stern y Townsend, 2007).

En América Latina es posible identificar tres oleadas privatizadoras: la primera incluye Argentina (1990), Chile (1987), México (1990) y Venezuela (1991)[35]; la segunda, con Bolivia (1995), Peru (1994) y Cuba (1995); y la tercera que engloba Brasil (1998) y diversos países centroamericanos como Panamá (1997), El Salvador y Guatemala (1998) y Nicaragua (2001). La configuración del escenario a fines de la década del 90 evidenciaba que el 75% de los países de la región había privatizado sus empresas, excepto por Costa Rica, Uruguay, Ecuador y Honduras que aún hasta la actualidad cuentan con compañías en manos del Estado, aunque operan en un mercado en el que compiten con otros operadores privados (Garrido, 2007; Estache, Manacorda y Valletti, 2002).

El modelo aplicado para la privatización de los monopolios públicos de telecomunicaciones en la región se produjo a través del mecanismo de subasta internacional. A su vez, la mayoría de las privatizaciones permitieron el ingreso de empresas europeas y norteamericanas, que obtuvieron la asignación de concesiones por una cantidad limitada de años, durante los cuales contaban con un período de exclusividad para la prestación de servicios fijos. Luego se introdujo la competencia y, en ese contexto comienza a desarrollarse la telefonía móvil. También se establecieron compromisos para la construcción de redes, compromisos de calidad de servicio y regulación de las tarifas para los servicios básicos (Garrido, 2007).

Tras el fin del período de exclusividad devino una fase de apertura del mercado en la que tuvieron gran incidencia los compromisos ante la OMC a través de la Ronda de Uruguay en 1997 (con carácter de Tratado Internacional) para la liberalización del acceso a los mercados nacionales de servicios de Telecomunicaciones. En el anexo sobre telecomunicaciones se estableció que cada miembro asegure a todos los proveedores el acceso y uso de las telecomunicaciones públicas básicas, tanto las redes como los servicios, en términos no discriminatorios. Cuando finalizan las negociaciones en febrero 1997, 49 gobiernos habían presentado listas de compromisos, que fueron anexadas al Cuarto Protocolo, en las cuales se modificaban sus concesiones en servicios de valor agregado, a pesar de que la negociación

[35] En el caso de Venezuela cabe mencionar que en el 2006 se produjo un proceso de nacionalización de la compañía telefónica Cantv que pasó de Telecom Italia a manos estatales.

estaba orientada principalmente a las telecomunicaciones básicas (Berlinski J., Celani M., Bebczuk R.2008).

En la fase de apertura no sólo tuvieron incidencia las negociaciones del GATS, sino que también tuvieron lugar importantes cambios institucionales dados por un lado por el establecimiento de órganos reguladores sectoriales y por cambios tecnológicos, por el otro. Jordana y Sancho (1999) explican que la digitalización, la fibra óptica, las comunicaciones satelitales, entre otras, modificaron la estructura productiva del sector al reducir los costos de producción y, por ende, los precios. Los autores señalan que el cambio tecnológico abrió nuevas oportunidades para los negocios empresariales (mercado), así como nuevas posibilidades de articular y regular el sector para los poderes públicos. La mayor parte de los países latinoamericanos separaron las funciones de explotación y gestión de redes y servicios de telecomunicación de su regulación y control. Así en los 90 se asistió a la creación de entes reguladores como agencias independientes del Poder Ejecutivo que se encargaban de diversas funciones, desde vigilar y controlar los nuevos mercados incipientes, hasta la de dirigir el proceso de liberalización, realizar políticas distributivas, o incluso impulsar y gestionar la privatización del sector. La aparición de estos nuevos organismos condujo generalmente a una fragmentación organizativa, más o menos intensa, de las políticas públicas de telecomunicaciones en numerosos países, con la asunción de determinadas competencias por parte de órganos vinculados a las estructuras ministeriales, mientras otras competencias se vinculaban a los nuevos órganos autónomos. La creencia subyacente de esta nueva configuración radicaba en la posibilidad de modelar la configuración futura del mercado de forma "natural" para evitar en lo sucesivo intervenciones directas de carácter distributivo.

Como resultado de todos estos cambios en el sector, Estache, Manacorda y Valletti (2002) indican que si bien entre 1996 y 2000 el número de teléfonos fijos por habitante creció cerca del 40%, sin embargo la penetración de telefonía fija permanecía baja, representaba el 25% de la población en países de altos ingresos y para 1998 había 31 líneas residenciales cada 100 hogares en Latinoamérica. Los autores señalan que la telefonía móvil contribuyó a disminuir esta brecha y jugó un papel importante en la medida que muchos usuarios simplemente dejaron de solicitar líneas fijas y la necesidad de conexión se cubrió con los servicios móviles.

Uno de los aspectos de la reforma que evidenció resultados más débiles tuvo que ver con las tarifas de conexión y cargos de uso- como consecuencia de un problema más amplio de distribución del ingreso en América Latina-, así como la introducción de reglas y el

cumplimiento del régimen regulatorio para que la competencia sea efectiva y que se logre la distribución de los beneficios de las reformas (Estache, Manacorda y Valletti, 2002).

La centralidad de la telefonía fija en la década del 80 dejó paso a la telefonía móvil a mediados de los 90, luego a Internet de banda estrecha entre fines de la década y comienzos del 2000 y, a partir de 2005, a la banda ancha. Este pasaje en la relevancia de los servicios trajo aparejada una complejización de las brechas, que pasaron de un carácter unidimensional hacia uno multidimensional, como advierten Jordán (2010) y Galperín (2016).

La investigadora explica que la brecha de acceso, centrada en la conectividad (cobertura) y uso (capacidades), pasó a incluir la alfabetización y apropiación digital, es decir, el desarrollo de capacidades para la generación, organización, análisis y gestión de información mediante las TIC, incluyendo el manejo de hardware y el uso de Internet y software. Además del tradicional problema de cobertura, otras variables que hacen más compleja la brecha de acceso tienen que ver con las diferencias en los niveles de penetración, la calidad de servicio (el promedio regional de velocidades ofrecidas pasó de una primera generación de banda ancha de 256 Kbps a 1 Mbps en 2005 y a 5 Mbps en 2009, que se mantiene más o menos en ese orden en la actualidad), el precio, la asequibilidad (para 2015, el costo mensual de subscripción al servicio de banda ancha fija representaba el 3,91% del PIB per cápita mensual y del 2,30% para banda ancha móvil de 500 Mb), así como el costo de los dispositivos del usuario (Jordán, 2010; Galperín y Ruzzier, 2010; CAF, 2017).

Galperín (2016) profundiza aún más la multidimensionalidad de las brechas señalar que no solo existen brechas en la oferta, sino que la "brecha de la demanda" es igualmente importante. El investigador señala que las políticas públicas para universalizar el acceso a la banda ancha en la región se han centrado en la oferta a través de la extensión de la cobertura de la infraestructura, en cambio prestaron poca atención a la "brecha de la demanda", concepto que alude a la diferencia entre la cobertura de la infraestructura y las suscripciones y uso individual de Internet.

En lo que respecta a la estructura de mercado emergente como resultado de las modificaciones realizadas durante la década del 90, se observa la retirada en mayor medida de las empresas norteamericanas que ingresaron al mercado tras el período de reformas, que abrió un espacio para la consolidación de dos grandes operadores con presencia en la región: la empresa de capitales españoles, Telefónica, que adquirió un carácter global, y la de capitales mexicanos,

Telmex-América Móvil, que rápidamente se posicionó como un jugador a nivel continental (Garrido, 2007; Mariscal y Rivera, 2005).

Así, al ingresar al S.XXI se advierte la llegada de una nueva etapa en el modelo de desarrollo de las telecomunicaciones que evidencia signos de agotamiento del ciclo de políticas de desregulación y privatización (Galperín, Mariscal y Viecens, 2013). Además de la consolidación de dos grandes empresas, otras tendencias de esta nueva etapa en el desarrollo del sector están dadas por el liderazgo de la telefonía móvil como vía para expandirse y consolidar posiciones en distintos países y la importancia de la banda ancha para el crecimiento de servicios tradicionales - primero de voz fija, luego de aplicaciones de video y de cloud computing. A estas se suman la reorganización interna de las empresas frente a los desafíos de la convergencia tecnológica y la presión para inducir la homogeneización de marcos regulatorios como consecuencia de la regionalización de las operaciones (Mariscal y Rivera, 2005).

Respecto de la reorganización de las empresas, en el caso de América Móvil, Sosa Plata (2017a) señala que pasó de ser una compañía tradicional de telecomunicaciones a adoptar un modelo propio de los conglomerados mediáticos por medio de adquisiciones en las áreas de producción y distribución de contenidos. Según el autor, esto le permitió convertirse en una compañía convergente multinivel y multipolaraforma que, a su vez, lidera el mercado de distribución de TV paga en América Latina con más de 22 millones de suscriptores, superando a compañías de medios tradicionales como Televisa, Globo y Clarín.

En cuanto a Telefónica, se convirtió en una de las empresas líderes en telecomunicaciones y medios en América Latina -de donde proviene mas del 40% de sus ingresos- y en Europa, especialmente en España y Portugal. La mayor expansión del grupo tuvo lugar a partir de 2002 cuando César Alierta asume la gestión y por un lado, desinvierte en la mayoría de empresas televisivas y audiovisuales y, por el otro, gesta una línea dedicada a contenidos digitales y servicios de distribución de contenidos. Si bien la la telefonía móvil y otros negocios de telecomunicaciones representan la mayor fuente de ingresos del grupo, el control sobre redes de cable y fibra y comunicaciones satelitales en la mayoría de países en los que opera le permite capturar clientes a través de la venta de paquetes, así como le proporciona la habilidad de negociar la distribución de contenidos (Martínez, 2017 y Bizberge, 2012: 67-68).

Más allá del creciente rol de América Móvil y Telefónica como operadores convergentes, Becerra y Mastrini (2017a:72) advierten que ambos son los más importantes en la región por

su dimensión económica pero su incidencia como formadores de opinión resulta más limitada que la de los grupos de medios tradicionales al no contar con periódicos o canales de TV[36].

11.3. Medios y Telecomunicaciones en el S.XXI

11.3.1. Las regulaciones audiovisuales

Desde los primeros años del S.XXI, con la llegada de gobiernos de centro izquierda[37] al poder en varios países de la región comienzan a producirse importantes cambios. Aunque también persisten continuidades como la concentración de la propiedad, el clientelismo mediático, la subsistencia del patrimonialismo por el desinterés en fortalecer mecanismos institucionales para promover la transparencia y control de la comunicación del Estado (Waisbord, 2013; Gómez Germano, 2011).

La característica común de estos gobiernos puede sintetizarse en la voluntad de recuperar el papel del Estado y su capacidad de intervención como regulador y productor; la preocupación por la redistribución de la justicia social y reducción de las desigualdades sociales y económicas; y la reivindicación de la sociedad civil en el espacio político (Badillo, Mastrini y Marenghi, 2015).

Gómez Germano (2011) señala la existencia de dos modelos de intervención en función de las políticas de comunicación encaradas por los gobiernos a partir de su relación con los medios de comunicación. Por un lado, el modelo de "convivencia pacífica", caracterizado por un esquema no confortativo respecto de los intereses de grandes medios. Allí se inscriben los casos de Brasil y Chile y, hasta 2009 Argentina, que luego pasó al modelo de "confrontación hegemónica" aunque con algunas diferencias ya que el énfasis de la regulación estuvo en la diversificación del acceso a los medios y establecer límites a la concentración.

36 El único canal de televisión abierta que Telefónica mantuvo en la región fue TELEFE en Argentina, que vendió al grupo norteamericano Viacom a fines de 2016 por US$ 345 millones.

37 Existe un amplio debate sobre la caracterización de este tipo de gobiernos que han sido nombrados como "populistas", "progresistas", entre otros (ver Toer et. al, 2012; Levitsky & Roberts, 2011; Ellner, 2013, entre otros). Aquí coincidimos con Waisbord (2013) y Becerra (2015) quienes señalan que el signo ideológico no explica por sí mismo los cambios acontecidos. El primero sostiene que la calificación como "populistas" debe ser tomada como categoría analítica, sin juicios de valor ya que que características como el personalismo y la apelación al "pueblo" en la comunicación, por ejemplo, son rasgos de gobiernos de diverso signo ideológico (Waisbord, 2013: 24). En un sentido similar, Becerra (2015) explica que la ideología gubernamental no puede ser la única variable para explicar el sistema de medios ya que indica que países como México, Colombia o Chile, que no podrían ser encuadrados dentro de los gobiernos "populistas" también han emprendido reformas normativas con algunos puntos en común respecto de los gobiernos de centro izquierda.

El modelo de confrontación hegemónica, que se dio fundamentalmente en Venezuela, Ecuador y Bolivia, supone una confrontación abierta con los principales grupos privados de comunicación a partir del cuestionamiento a la regulación de contenidos por sobre la concentración de la propiedad, sumado al uso de fondos públicos para la publicidad oficial, fortalecimiento de medios públicos como medios de propaganda oficial y de medios comunitarios como instrumentos para la lucha por la hegemonía política e informativa (Gómez Germano, 2011: 29).

Si bien estos dos modelos plantean matices en la relación entre gobiernos y medios, los rasgos que hacen novedoso su modo de intervención en relación al patrón histórico se sintetizan a continuación.

En primer lugar, la puesta en discusión de los marcos normativos. Si bien los planteos de reformas normativas se plantean mayormente a partir del conflicto de intereses con los conglomerados de medios, hay que considerar como plantea Waisbord que "el populismo no ofrece una crítica principista contra los medios privados. Define el establishment mediático según el posicionamiento editorial de las empresas frente al gobierno" (Waisbord, 2013: 192).

Las reformas y proyecto de regulación estuvieron centradas en el cambio del régimen de propiedad, modo de financiamiento, el régimen de licencias y posibilidades de acceso de distintos sectores sociales, no solo comerciales sino también el reconocimientos a los medios de gestión estatal y el sector de medios privados sin fines de lucro, el fomento a la producción nacional, local e independiente a través de cuotas, así como también en algunos casos se puso en cuestión la dependencia de los órganos de aplicación de las leyes al gobierno planteando la necesidad de su independencia (De Moraes, 2011; Gómez Germano, 2011; Becerra, 2012 y 2015; Badillo, Mastrini y Marenghi, 2015; Kitzberger, 2014). Como contracara, los principales grupos mediáticos reaccionaron de forma corporativa, asumiendo estas iniciativas como un atentado a la libertad de expresión (Natanson, 2014).

Otro rasgo novedoso estuvo dado por la movilización social que acompañó los debates para las reformas regulatorias (Becerra, 2015; Segura y Waisbord, 2016; Mauersberguer, 2016). Como señalan Segura y Waisbord (2016), los movimientos de medios contribuyeron al cambio de patrón histórico de políticas capturadas por elites hacia procesos participativos en la elaboración de políticas. Los autores señalan tres contribuciones de los movimientos de medios, en primer lugar, su participación en los debates, articulación de propuestas para las reformas normativas y en los procesos de toma de decisiones. En segundo lugar, destacan el fortalecimiento de

competencias institucionales y, por último, su contribución en la diseminación de la perspectiva de derechos humanos, apoyada en la noción de derecho a la comunicación, para la definición de problemas y elaboración de propuestas.

El reconocimiento a los medios comunitarios como actores político-comunicacionales es otro atributo de las políticas de comunicación de estos gobiernos, aunque distintos investigadores advierten que su aproximación se dio en clave instrumental en la búsqueda de apoyo político (Badillo et. al, 2015; Waisbord, 2013; Gómez Germano, 2011).

Varios autores plantean que las demandas por la democratización del sistema de medios de comunicación tuvieron distintos resultados dependiendo del país (Segura y Waisbord, 2016; Mauersberguer, 2016). Por mencionar un ejemplo de los países analizados en esta tesis que luego serán abordados en profundidad, mientras que en Argentina se produjeron reformas tendientes a la democratización de los medios audiovisuales, en Brasil, la gran movilización no logró modificaciones en el mismo sentido.

Partiendo desde un enfoque de advocacy coalitions, que plantea que el cambio de la política puede ser explicado analizando a los actores involucrados y su sistema de creencias, Mauersberguer (2016) señala que hay tres pilares que determinan la capacidad de las "coaliciones por la democratización" para cambiar la política. En primer lugar, la existencia de una red abierta y focalizada como centro de la estructura organizacional; en segundo lugar, el uso del derecho a la comunicación como marco de referencia central; y, por último, una potencialmente fragmentada "coalición privada" que hace que la democratización de medios sea más probable.

En un sentido similar, pero con un enfoque más propio del derecho a la comunicación, Segura y Waisbord (2016) señalan que el involucramiento de la sociedad civil no es suficiente para que el cambio político suceda, es necesario el apoyo de poderosas elites con posiciones estratégicas. Si bien no siempre se lograron las reformas debido al cambio de oportunidad política, según los autores es importante destacar que la interacción dinámica entre activistas movilizados y elites políticas atestigua nuevas formas de acción colectiva (Segura y Waisbord, 2016: 11).

Otros rasgos que caracterizaron a este tipo de liderazgos fueron el fortalecimiento de la comunicación presidencial, a través del uso de la publicidad oficial, la creación de nuevos canales de TV en el ámbito estatal, relaciones de interés con medios privados afines, intensificación de apariciones en los medios a través de emisiones en cadena y conferencias de

prensa (Segura y Waisbord, 2016; Becerra, 2015; Natanson, 2014; Waisbord, 2013; Badillo et. al, 2015; De Moraes, 2011).

A lo anterior hay que sumar como tendencia de las intervenciones gubernamentales más recientes la reorientación de las inversiones públicas en el sector, en particular para el desarrollo de banda ancha y la emergencia de la Televisión Digital Terrestre (TDT) (De Moraes 2011:53). Los procesos de migración hacia la TDT serán abordados particularmente en los capítulos relativos al estudio de los países seleccionados para esta tesis (Argentina, Brasil y México).

11.3.2. Telecomunicaciones: banda ancha y ecosistema digital

En el sector de telecomunicaciones, Galperín, Mariscal, Viecens (2013) señalan que contrario al consenso predominante en la década del 90, se advierte un cambio en el papel del Estado a partir de la inversión pública en el despliegue de infraestructura de red y las iniciativas gubernamentales para el desarrollo de servicios de banda ancha. Los autores indican cinco factores que permiten explicar el cambio de orientación: el "giro a la izquierda" en América Latina; el ciclo de bonanza macroeconómica, que permitió a los gobiernos llevar adelante una agenda redistributiva y de intervención en industrias estratégicas; un consenso sobre la contribución de la banda ancha al crecimiento económico y generación del empleo; el impacto limitado de los instrumentos diseñados en la década anterior para monitorear y hacer cumplir las obligaciones de despliegue de red por parte de los operadores privados; y la incidencia de la difusión de políticas de estímulo a la banda ancha adoptadas en países desarrollados, principalmente los del sudeste asiático como Corea.

A partir de estas variables como marco que explica el cambio de orientación de los gobiernos, los autores estudian los planes de banda ancha de la región, en particular, los de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Advierten que las iniciativas tienen en común que se orientan al incremento de la cobertura y la operación en el mercado mayorista de acceso en zonas donde la inversión privada es nula o escasa, en cambio se contempla la articulación con los privados en el tramo de última milla. Las principales diferencias según los autores se encuentran en los instrumentos de política elegidos para el despliegue de la red troncal nacional. En este sentido advierten la existencia de dos modelos: el modelo de operador estatal[38] (adoptado en Argentina

[38] La inversión, el despliegue y operación de la red troncal corresponde a una empresa controlada por el Estado- y los activos quedan en sus manos-, en tanto la inversión de última milla queda en manos del sector privado. Si bien existe una articulación implícita entre la inversión pública y privada, no aparece explícitamente en los planes. La

y Brasil) y el de "asociaciones público privadas"-APP[39](adoptado en Colombia, México y Chile).

Junto a estas importantes inversiones públicas, vale hacer una mención sobre un estudio reciente de CAF (2017) que analiza el desarrollo del ecosistema digital en la región (concepto que como vimos remite al impacto en la adopción de TIC -fundamentalmente, banda ancha- en el plano económico, social e industrial) entre 2004 y 2015[40]. Si bien el trabajo plantea una visión que excluye la preocupación por aspectos culturales y en cambio plantea una perspectiva principalmente economista y de desarrollo lineal, al marcar estadíos y metas a alcanzar en relación a países industrializados[41], sus aportes resultan de interés para ilustrar la situación regional actual y su evolución en la última década.

El informe de CAF da cuenta de un importante crecimiento en las áreas en materia de conectividad (40 puntos) y digitalización de los hogares (32 puntos) y, en menor medida, en el nivel de competencia (28 puntos) e infraestructura (21 puntos).

El impulso a la conectividad estuvo dado por la penetración en telefonía móvil (31,3% en 2004 y 109% en 2015), banda ancha móvil (0,91% en 2004 y 57,41% en 2015), TV paga (presente en menos del 10% de los hogares en 2004 y en 53,53% en 2015) y, en menor medida, banda ancha fija (pasó del 4,37% de los hogares en 2004 al 40,57% en 2015).

Por su parte, el crecimiento en la digitalización de los hogares estuvo motivada principalmente por el uso de Internet. Si bien como plantea Katz (2015) aún el 50% de la población no usa Internet, se advierte un crecimiento acelerado, que pasó del 14,36% de la población en 2004 al

estrategia de este modelo consiste en promover "competencia en el mercado" por la creación de un nuevo operador de red troncal que ejerce presión competitiva sobre los incumbentes para reducir los precios en el acceso.

[39] El modelo de APP formaliza la coordinación entre inversión pública y privada. A diferencia del otro modelo, si bien reduce el compromiso de inversión estatal tanto para el despliegue como para el mantenimiento y operación de la red, el Estado subsidia el despliegue de la red que luego queda en manos del operador privado. Aquí la estrategia es generar "competencia por el mercado" en zonas de escaso potencial de retorno privado.

[40] Para analizar la evolución del Ecosistema Digital, el estudio utiliza el índice CAF de Desarrollo del Ecosistema Digital, compuesto por ocho pilares que incluyen infraestructura; conectividad; digitalización de los hogares; desarrollo de industrias digitales (nuevas empresas proveedoras de contenidos audiovisuales, redes sociales, buscadores, telecomunicaciones y manufactura de equipos y terminales); digitalización de la producción (adopción de tecnologías por parte de empresas); factores de producción (capital humano e inversión); intensidad competitiva (organización industrial y niveles de concentración de los sectores) y marco regulatorio y políticas públicas.

[41] El estudio reconoce que el desarrollo del ecosistema digital no es homogéneo, en consonancia con la disparidad económica de la región, y establece tres niveles de desarrollo. Los países avanzados (entre los que se encuentran Chile, Argentina, Brasil y Colombia), los países de desarrollo intermedio (México, Venezuela, Ecuador y Panamá) y los países de desarrollo limitado (Perú, Bolivia y Paraguay, entre otros). Para cada uno de los países se establecen metas a hacia 2020 de acuerdo con los pilares del Índice CAF para alcanzar pasar de un estadío a otro (los avanzados, el nivel de los industrializados; los intermedios, el de los avanzados y los de desarrollo limitado pasar a un estadío intermedio).

54,42% en 2015 (CAF, 2017). Las redes sociales fueron otro factor que impulsó la digitalización de los hogares al pasar de un uso prácticamente nulo en 2004 a ser utilizado por el 47,7% de la población en 2015.

En relación a la competitividad, el estudio advierte que el nivel de concentración de las industrias de telefonía móvil, banda ancha fija y móvil y TV paga se mantuvo relativamente estable en la última década (para un estudio en profundidad, ver Becerra y Mastrini, 2017a). Por el contrario, las industrias de plataformas de internet muestran índices de concentración con niveles monopolísticos en buscadores y redes sociales y concentración moderada en la distribución de contenido VoD por el uso de plataformas locales.

El estudio de CAF no asigna un peso importante a la problemática de la concentración ni en las industrias "tradicionales" ni en las digitales. Por el contrario, señala que, para las primeras el índice utilizado para su medición (Herfindahl-Hirschman) parte de la premisa que la estructura de mercado óptima para el "bienestar de los consumidores" es aquella donde existen tres o cuatro operadores. Respecto de las industrias de plataformas de Internet, retoma los principios de análisis de mercado de la Comisión de Regulación de la Comisión Europea que sostiene que "el mero hallazgo de que el mercado es concentrado no necesariamente es garantía de una estructura dominante en la toma de coordinación tácita" (CAF, 2017: 16, nota al pie 4). Por el contrario, el problema de la concentración es abordado con especial énfasis por Becerra y Mastrini (2017a) como incompatible con el objetivo de la promoción de la diversidad como mandato de las políticas públicas para las industrias culturales. Ellos sostienen que "si consideradas por separado cada una de las ramas expone el dominio absoluto de cuatro o menos grupos, en conjunto el panorama es poco alentador desde una perspectiva orientada a lograr mayor pluralidad de propietarios" (Becerra y Mastrini, 2017a: 191).

Por último, en lo referente a la infraestructura, a lo ya mencionado al comienzo de este apartado sobre la inversión estatal en planes de banda ancha, la investigación de CAF advierte un incremento en la inversión acumulada de cinco años per cápita en la región -que pasó de US$ 367,17 en 2004 a US$ 482,80 en 2015, aunque aún lejos de los países de OCDE (US$ 852,18)- junto con el incremento en la velocidad promedio de descarga de banda ancha fija y la cobertura de redes 4G.

11.4. Políticas públicas, marcos regulatorios y convergencia en América Latina

A pesar de las grandes transformaciones comentadas hasta aquí para el sector audiovisual y el de telecomunicaciones, la convergencia ha sido una variable subestimada (Becerra, 2015) en la

elaboración y análisis de las políticas públicas por parte de los gobiernos de centro izquierda que, en cambio, se centraron principalmente en los medios tradicionales. Como señala Waisbord (2013):

> Las políticas de medios han estado focalizadas en los viejos medios sin reconocer la importancia creciente de los medios digitales para potenciar voces ciudadanas. El populismo adoptó un enfoque conservador sobre las nuevas tecnologías. Incorporó medios digitales dentro de una visión de la comunicación jerárquica: los nuevos canales para la información presidencial, como Twitter para hacer anuncios y emitir opiniones o vincular iniciativas cívicas al proceso de deliberación de políticas públicas en vez de fomentar demandas y críticas ciudadanas o solicitar ideas (Waisbord, 2013: 194).

Los países latinoamericanos han tenido una actitud "reactiva" en la agenda de política pública frente a la convergencia, más bien marcada por ajustes incrementarles que por reformas globales (Mariscal et al, 2009; Galperín y Cabello, 2008).

La convergencia digital en la región fue tempranamente problematizada desde el sector de telecomunicaciones, luego de la apertura a la competencia. Prueba de ello es que recién iniciado el S.XXI aparecen las primeras normativas en este sentido que, entre otros aspectos, apuntaban al concepto de licencias, espectro e interconexión como consecuencia de los compromisos asumidos ante la OMC. Por mencionar algunos ejemplos, en Argentina, el decreto 764 del 2000 establece una licencia única que habilita a la prestación de cualquier tipo de servicio. En Brasil, el Reglamento de Servicio de Comunicación Multimedia sancionado en 2001 establece la separación entre red y provisión de servicios multimedia. En México, en 2006 se sanciona el Acuerdo de Convergencia establece como línea estratégica la prestación unificada de vos, datos y video y, en Colombia, el Decreto de convergencia de 2007 determina un título habilitante convergente (habilitación general para redes y servicios de valor agregado y telemáticos). En todos los casos la asignación de espectro está ligada al servicio -aunque en algunos casos se contemplan facilidades- y se promueve la interconexión (Bustillo, 2011: 46-49).

En cambio, en el sector audiovisual, el problema de la convergencia no ha ocupado un lugar central. Como ya fue planteado, el foco se centró en la reivindicación del derecho a la comunicación, que se plasmó en la sanción de nuevos marcos normativos de comunicación, telecomunicaciones, radiodifusión y/o audiovisual (Monje, Rivero, Zanotti, 2017). No obstante, se advierte cómo algunas de estas iniciativas, promovidas por gobiernos de distinto signo político que han tenido una intensa actividad en el plano regulatorio en el período que va de 2009 a 2014, han buscado dar cuenta del fenómeno de la convergencia, aunque no en todos los

casos fuera su preocupación principal. Solo por dar algunos ejemplos y sin pretender entrar en un análisis detallado, las reformas de Argentina (2009) y Uruguay (2014) marcan el pasaje de leyes de radiodifusión a leyes audiovisuales para expandir su alcance. Respecto de la primera, sin intención de plantear la convergencia como fin en sí mismo, al reconocer la neutralidad tecnológica y establecer la revisión periódica de reglas, buscó incluir a los servicios no lineales y evitar la obsolescencia del instrumento jurídico con el avance tecnológico y su potencial efecto sobre las condiciones de mercado. Tanto en la regulación argentina como en la uruguaya, el concepto de servicios de comunicación audiovisual incluye a la radio y TV abierta y de pago, pero en el caso uruguayo quedan explícitamente fuera del alcance de la normativa los OTT audiovisuales y los servicios de telecomunicaciones.

Con un alcance específico dentro del sector audiovisual, el marco normativo brasileño para la TV paga (2011), al igual que el argentino, toma el concepto de neutralidad tecnológica, pero en este caso como para unificar las distintas normas existentes para cada tecnología de transmisión y reconocer a los operadores de telecomunicaciones como proveedores de servicios audiovisuales de acceso condicionado (Bizberge, 2015). Esto será abordado en profundidad en las siguientes secciones.

En otros casos, como los de las reformas de Colombia (2009) y México (2014), cuyos gobiernos no responden al signo político de centro-izquierda, abordaron el fenómeno de la convergencia digital, aunque de modo distinto. En México, se planteó un marco normativo unificado para radiodifusión -radio y TV abierta y de pago- y telecomunicaciones, así como la creación de una agencia regulatoria unificada, al tiempo que se postuló la necesidad de limitar la concentración mediática y promover la competencia. Respecto de Colombia, la sanción de la Ley TIC (2009) pretendió brindar un marco para la sociedad de información combinando la preocupación por el acceso a las TIC con el fomento de la libre competencia de operadores y promoción de la inversión, entre otros aspectos. Si bien reforzó la asignación de habilitación general para redes y servicios de telecomunicaciones, queda fuera del alcance la regulación de TV paga y abierta, que cuentan con sus marcos específicos ya que son considerados servicios audiovisuales.

Como se mencionó, no era el objetivo aquí hacer un análisis detallado de los distintos casos sino poder ilustrar de modo general, a través de algunos ejemplos, los distintos modos en los que los gobiernos fueron acercándose a la problemática de la convergencia digital. Los casos de Argentina, Brasil y México serán abordados en profundidad en las próximas secciones.

Retomando el planteo de Becerra (2015) sobre los primeros 15 años de la década del 2000 en los cuales la convergencia fue subestimada como dato de análisis de las políticas públicas, más recientemente -en los últimos dos años- se advierte un cambio de orientación en la región. La convergencia digital pasó a estar en el centro del debate para la elaboración de políticas, con foco en la tecnología como motor de crecimiento económico y social.

Como plantean Becerra y Mastrini, uno de los aspectos claves para evaluar la proyección de la convergencia de las industrias pasa por la diferencia de escala entre los distintos jugadores. Advierten que la escala de ingresos de las telefónicas, que a su vez son operadores globales, es muy superior a la de los grupos multimedia que operan en la región y son de origen lationoamericano (con excepción de Telefónica de capitales españoles y DirecTV de capitales norteamericanos, a su vez absorbida por AT&T en 2015). Al mismo tiempo, señalan diferencias de escala entre operadores de medios, DirecTV como operador panamericano tiene una escala superior a la de los multimedios latinoamericanos como Clarín, Televisa o Globo (Becerra y Mastrini, 2017a: 67). A este escenario también habría que sumar la competencia promovida por los nuevos actores que forman parte del "ecosistema digital" y compiten con los operadores tradicionales en la provisión de servicios audiovisuales a través de plataformas de Internet como Netflix, Google, Amazon, entre otros.

Al igual que lo mencionado en relación al modo de intervención de la década anterior, el cambio signo ideológico de algunos de los gobiernos de la región no agota las explicaciones sobre el cambio de foco de las políticas, que pasó de la preocupación por la concentración hacia la convergencia. El análisis también deberá contemplar el rol de los principales grupos de medios y telecomunicaciones, la evolución de las lógicas sectoriales históricas de cada país, así como las propias dinámicas tecnológicas e industriales, su impacto en la economía y posicionamientos geopolíticos (rol de organismos internacionales y bloques regionales), entre otras cuestiones. En base a estas cuestiones se indagará de modo específico en los casos de México, Brasil y Argentina, que se abordarán a continuación en ese orden.

Capítulo 5. Estudio de casos: México, Brasil y Argentina

12. Las políticas de comunicación en México

12.1. Caracterización del sector

La política de medios y telecomunicaciones en México se caracteriza por una estructura concentrada, basada históricamente en un sistema discrecional, controlado por el gobierno de turno, que en forma sucesiva mantuvo una estrecha relación con los principales propietarios de medios (Gómez y Sosa Plata, 2011; Sánchez Ruiz, 2009). Los autores advierten que, en el sector televisivo, la perpetuación de este modelo se explica entre otros motivos por la ausencia de un regulador independiente, que motivó que no se tomen medidas para contrarrestar el poder de los conglomerados mediáticos, y la ausencia de una política pública para estimular el pluralismo político, la diversidad cultural y la competencia económica en el sector.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó México por siete décadas hasta el 2000 estableció las condiciones para una estructura de medios concentrada dominada por el duopolio de Televisa y TV Azteca en radiodifusión y América Móvil, en el mercado de telecomunicaciones (Dorcé et. al., 2014).

El Tratado de Libre Comercio de América del Nortel (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México, firmado durante la administración del "priista" Carlos Salinas en 1994 fue clave al instalar una lógica de libre mercado en la industria de las comunicaciones (Gómez, 2016). Esta lógica neoliberal de mercado se plasmó en la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 cuyo objetivo fue crear un nuevo marco jurídico para la convergencia tecnológica entre telecomunicaciones y el audiovisual (principalmente la TV paga) y promover la inversión privada nacional y extranjera al habilitar la participación extranjera del 49% en telecomunicaciones fijas y del 100% en las móviles[42] (Gómez y Sosa Plata, 2006).

En relación al proceso de convergencia, la Ley de Telecomunicaciones permitió la ampliación de las licencias del cable de 15 a 30 años y determinó que los operadores de este tipo no fueran considerados concesionarios sino operadores de redes públicas de telecomunicaciones, lo que les permitía ampliar la gama de servicios ofrecidos. De este modo, las empresas de cable

[42] La normativa de telecomunicaciones recoge lo que ya había establecido la Ley de Inversión Extranjera de 1993 y la apertura a la inversión privada para comunicaciones satelitales incluida en la reforma constitucional de marzo de 1995.

pasaron a formar parte del mundo de las telecomunicaciones y, al mismo tiempo, tenían la posibilidad de entablar alianzas económicas internacionales, característica propia del sector mediático en el contexto de la globalización (Crovi, 2006).

Durante los 12 años que el Partido Acción Nacional (PAN) estuvo al frente de la presidencia (2000-2012), los privilegios otorgados a los medios de comunicación se incrementaron. La "Ley Televisa" es un buen ejemplo de ello. La normativa fue un intento para reformar en 2006 a la Ley de Radiodifusión (de 1960, con modificaciones introducidas en 2002) y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (1995) en el contexto de la transición hacia la TDT y de modo más amplio en el marco de elecciones generales, por lo cual, en la búsqueda de apoyo de la opinión pública, ninguno de los candidatos criticó la nueva legislación. Si bien la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de algunos de los artículos de la reforma en 2007, se la conoce como "Ley Televisa" por la injerencia de dicho grupo en el proceso de elaboración de la normativa.

La Ley promovía la concentración de concesiones en manos de los grandes grupos del país al permitirles la prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones dentro de las bandas atribuidas a radiodifusión, sin obligarlos a pagar al Estado una contraprestación por los nuevos servicios. Además, la radiodifusión se asumió como una cuestión técnica y de negocios, consagrando el modelo de subastas al mejor postor para la obtención de concesiones, lo que dificultaría el ingreso de nuevos operadores, preservando el duopolio de Televisa y TV Azteca en la TV (Esteinou Madrid & Alva de la Selva, 2009). Como plantea Sánchez Ruiz:

> No se trataba de una iniciativa presidencial, sino de una iniciativa -esto está bien documentado- particular. Es decir, un poder fáctico - la empresa Televisa- sustituyó a los poderes Legislativo y Ejecutivo como fuente de una iniciativa legislativa que sería "eficientemente" aprobada por diputados de todos los partidos…En siete minutos, sin discusión alguna, los diputados de todos los partidos resolvieron que las concesiones para transmitir radio y televisión se adjudiquen en lo sucesivo al mejor postor …Un aspecto negativo de la vieja legislación, la discrecionalidad, se sustituye con otro por lo menos igual de negativo, la subasta al mejor postor. Gracias a las modificaciones a las leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, la transición hacia la digitalización y mucho del proceso de convergencia tecnológica será aprovechado prácticamente sin pago adicional por las empresas ya dominantes (Sánchez Ruiz, 2009: 210).

Como señala Gómez (2017) Televisa construyó una alianza estratégica y pragmática con el PRI y con la llegada del PAN en 2000 se afectó la relación entre el grupo mediático y el partido político. Sin embargo, la compañía no dejó de participar en política y continuó siendo un actor clave en el sistema político mexicano a través del lobby en la SCT, en el regulador de

telecomunicaciones y en el Congreso, formando alianzas con distintos partidos políticos y gobiernos. Incluso en las últimas tres elecciones generales (2009, 2012 y 2015), ex ejecutivos de Televisa comenzaron a ocupar bancas como senadores y diputados (TV Azteca también), ejerciendo una influencia decisiva en las comisiones responsables de la regulación de telecomunicaciones y radiodifusión en una estrategia que se conoce como "telebancada" (Gómez, 2017: 112-113- 123).

La transición hacia la digitalización de la TV abierta no trajo cambios en las prácticas históricas de discrecionalidad. El gobierno del "panista" de Vicente Fox (2000-2006) instaló el tema con la adopción del estándar norteamericano ATSC de televisión digital terrestre (TDT) en 2004. Luego, su sucesor del mismo partido, Felipe Calderón (2006-2012) impulsó una política basada en los pilares de las "tres C", competencia, cobertura y convergencia, bajo el supuesto de que por sí mismas serían capaces de producir pluralismo y diversidad (Gómez y Sosa Plata, 2011).

12.2. Antecedentes para la convergencia regulatoria

Casi al final de la presidencia de Vicente Fox (2000-2006) comienza a delinearse una agenda pro convergencia desde el Ejecutivo, iniciada con la transición a la TDT, con la sanción del "Acuerdo de Convergencia" de 2006. Esta normativa plantea como línea estratégica la prestación conjunta de voz, datos y video; promueve la convergencia entre redes alambicas e inalámbricas; la competencia entre operadores de TV paga y telefonía fija local a partir de la eliminación de barreras legales (excepto para el operador incumbente Telmex[43]); así como plantea la flexibilización en el uso del espectro al permitir a los concesionarios determinar qué partes de las bandas de frecuencia utilizará para otros servicios; se promueve la interconexión e interoperabilidad de redes y servicios y se implementa la portabilidad numérica (Bustillo, 2011: 46; Mariscal et al, 2009).

Sin embargo, Mariscal et. al. (2009) señalan que el Acuerdo no instaló el mecanismo de licencia única, sino que se optó por mantener el régimen de licencias por servicio, pero se simplificó el tramite de autorización para servicios adicionales a los títulos de concesión. Además, advierten como aspectos débiles de la normativa que no hay mención expresa a la desagregación del bucle

[43] Telmex, operador incumbente en telefonía fija y móvil, tiene prohibido brindar servicios audiovisuales por su título de concesión. El Acuerdo de Convergencia de 2006 establece que, para modificar dicho título, el operador debe garantizar la portabilidad para usuarios finales, proveer interconexión e interoperabilidad. Por el contrario, las compañías de cable y el resto de los operadores de telecomunicaciones pueden distribuir por su infraestructura contenido audiovisual y por Internet. El lobby de Televisa y de la extinta Cámara Nacional de la Industria de Telecomunicaciones por Cable (CANITEC) tuvo un gran peso en la decisión del gobierno federal para impedir el ingreso de Telmex que ofrece este tipo de servicios en Brasil, Colombia, Chile, Centroamérica, entre otros (Bizberge, 2012).

local, ni queda claro en la política de interconexión la definición de cargos y forma de cobro o la obligación de no discriminación, aspectos que se deberían considerar para promover la competencia, junto con un análisis de dominancia de los mercados involucrados.

Los autores reconocen que otro aspecto, en este caso, desde su perspectiva, con efectos positivos para la convergencia se dio con la reforma de la Ley Federal de Telecomunicaciones en el contexto de elecciones presidenciales a través de la "Ley Televisa". A partir de los cambios introducidos se otorgó al regulador para las telecomunicaciones de aquel entonces, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) sobre radiodifusión. De acuerdo con Mariscal et al (2009) esta adecuación normativa dio una señal al mercado de que ambos servicios pertenecen a un mismo sector convergente, así como plantea un criterio de eficiencia económica al reducir los costos asociados a la coordinación de dos organismos y reduce la posibilidad de "doble ventanilla" (duplicación de facultades). Sin embargo, como plantean Gómez y Sosa Plata (2006), lejos de acabar con la discrecionalidad del Ejecutivo, la nueva estructura no le brinda independencia en las decisiones al mantener al regulador como unidad administrativa subordinadas a la Secretaría, genera una confusión de competencias entre ésta y la COFETEL para telecomunicaciones y radiodifusión creando incertidumbre jurídica, así como también omite la actualización de facultades para administrar la convergencia tecnológica. Todo ello redunda en el debilitamiento del regulador. Además, los autores señalan que la falta de independencia y continuidad de viejas prácticas de discrecionalidad se evidenció en que tras la entrada en vigor de las reformas el entonces presidente Fox propuso a los comisionados más afines a sus intereses.

El cambio de coalición gobernante del PAN al PRI en 2012 no alteró el lazo entre el gobierno y los principales jugadores de medios. A fines de 2012, luego de que Enrique Peña Nieto asumiera la presidencia, se selló un acuerdo político entre el partido gobernante, el PRI, junto con el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Este acuerdo resultó en el "Pacto por México", que estableció una serie de reformas que no hubieran sido posibles debido a la imposibilidad de cada fuerza política por separado para alcanzar las mayorías necesarias en el Congreso. Así, los acuerdos alcanzados con el Pacto por México derivaron en la modificación de la Constitución el 11 de junio de 2013.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tuvo un lugar clave al plantear una serie de recomendaciones para las reformas en el área de telecomunicaciones

(OCDE, 2012). La mayoría de ellas fueron incorporadas en la reforma constitucional de 2013. Por ejemplo, la apertura total al capital extranjero para telecomunicaciones fijas y comunicaciones satelitales, la ampliación en la participación de capital extranjero en radiodifusión; simplificar el régimen de concesiones hacia concesión única (excepto para el uso de espectro) y facilitar la entrada de operadores móviles virtuales. También se enfatizó en la creación de una nueva agencia regulatoria convergente, independiente del Poder Ejecutivo, con capacidad de declarar uno o varios operadores con poder significativo de mercado y determinar regulación asimétrica, imponer límites a la concentración, ordenar la desinversión de activos, establecer separación funcional y estructural, regular ex ante tarifas de interconexión, compartición de infraestructura, entre otras; fortalecimiento del organismo de la competencia y creación de tribunales especializados, entre otras cuestiones.

La reforma también incluye otros aspectos como el reconocimiento de las telecomunicaciones y de la radiodifusión como servicios público, el derecho a la banda ancha, el desarrollo de una red troncal mayorista compartida, la optimización del uso de las bandas de 700 Mhz y 2,5 Ghz, el establecimiento del apagón analógico, subsidios a los decodificadores, la licitación de nuevas cadenas de televisión abierta, la implementación de mecanismos de must carry y must offer de modo gratuito entre operadores de TV paga y abierta en la misma zona de cobertura, derechos de las audiencias -entre los que se incluye la distinción entre publicidad e información-, reforma del sistema de medios de gestión pública, entre otras cuestiones (Gómez, 2016; Dorcé et. al., 2014; Levy, 2015; OCDE, 2012).

De todos estos aspectos, aquí nos concentraremos especialmente en aquellos vinculados a la nueva institucionalidad a partir de la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la clasificación de servicios, política de espectro, dinámicas de competencia a través de las reglas de acceso e interconexión y neutralidad de red. A su vez se estudiarán las políticas audiovisuales, prestando especial atención a las reglas de concentración, transición hacia la TV digital y mecanismos de fomento a la diversidad. Finalmente, se indaga cómo las reformas implementadas en radiodifusión y telecomunicaciones impacta en la configuración del sistema de comunicación del país.

Luego de haber realizado una caracterización general de las políticas de comunicación en México, a continuación, se analizará la estructura institucional existente previa a la Reforma constitucional, el escenario emergente posterior y sus repercusiones en el plano de la convergencia institucional y la independencia en la toma de decisiones.

12.3. De COFETEL a la creación del IFT

Hasta la reforma constitucional de 2013, que a partir de las recomendaciones de OCDE creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como regulador convergente e independiente del Poder Ejecutivo, la estructura institucional mantenía una dependencia formal y de hecho del gobierno.

El diseño institucional estaba conformado por la SCT (a cargo del diseño de la política), COFETEL (implementación técnica) y la Secretaría de la Gobernación (contenidos). Se completaba con la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), que se encargaba junto con COFETEL de la protección de los consumidores. Por su parte, la Comisión Federal de Competencia (COFECO) era la encargada de la definición de mercados e identificación de agentes dominantes con capacidad para imponer multas, tomar decisiones sobre conductas anti competitivas y hacer cumplir esas decisiones.

La Secretaría de la Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), conocida como la "oficina de censura", era la encargada de la regulación de contenidos, permisos para la transmisión de programas de radio y TV, así como la distribución y exhibición de películas, la autorización de importaciones y exportaciones de programas y la aplicación de procedimientos y sanciones a las emisoras (Gómez y Sosa Plata, 2011).

Por su parte, la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 estableció que la SCT se encargara de la definición de la política de telecomunicaciones en su conjunto. Al mismo tiempo, la normativa propiciaba el marco para la conformación de COFETEL (creada luego por decreto presidencial en 1996) como organismo asesor de la SCT con responsabilidad para aplicar la normativa técnica en el sector de telecomunicaciones y, a partir de 2006 por decisión de la Corte Suprema, también del audiovisual (incluida la asignación de concesiones) (Bustillo, 2011 y OCDE, 2012).

COFETEL carecía de autonomía plena de la SCT. No contaba con independencia jerárquica porque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determinaba que la Comisión estuviera subordinada a la SCT (incluso el presupuesto y recursos humanos, entre otras cuestiones, dependían de ella). Además, no tenía capacidad para penalizar o aplicar multas a los concesionarios del sector de telecomunicaciones lo que redundaba en distorsiones de mercado (Gómez y Sosa Plata, 2011; OCDE, 2012: 46-53; Levy, 2015).

En el sistema de medios, la falta de independencia se evidenció en que no se realizaron licitaciones que permitieran el ingreso de nuevos actores al sector televisivo, perpetuando el duopolio de Televisa y TV Azteca (Gómez y Sosa Plata, 2011).

A su vez, la OCDE advertía como debilidad que no había una clara división entre la formulación de políticas y las funciones reguladoras entre SCT y COFETEL. Esto generaba una "doble ventanilla", que provocaba el retraso en la toma de decisiones; lobby de la industria en ambos organismos producto de la confusión del sector de dónde reside la responsabilidad; y debilitamiento en las decisiones de regulación ya que multiplica las oportunidades de impugnación contra alguna de las numerosas etapas del procedimiento (OCDE, 2012: 52).

Levy (2015) y Mariscal (2014: 133) también aluden a la duplicación de atribuciones entre la SCT y la COFETEL -cuya función consistía en dar opinión y recomendaciones no vinculantes, con limitados poderes de decisión sobre concesiones, permisos y sanciones- que generó el terreno propicio para la impugnación de decisiones y el "coqueteo político", lo que redundó en un proceso regulatorio ineficaz.

Además, Levy señala la existencia de una segunda "doble ventanilla" entre COFETEL y COFECO. Ésta era la encargada de emitir declaraciones de dominancia en el mercado relevante de operadores, que luego pasaba a COFETEL para que impusiera medidas específicas, pero "tardaba años en expedir la respectiva regulación asimétrica y, una vez que lo hacía, esta ya era obsoleta y resultaba atacada con eficacia en tribunales por la empresa afectada" (Levy, 2015: 72). Sobre este punto también coincidía el informe de OCDE que señalaba que COFETEL podía imponer a los operadores medidas específicas sobre precios, calidad de servicio y requerimientos de información, sin embargo, las decisiones estaban sujetas a impugnación constante (principalmente por el operador incumbente, Telmex) y las relaciones personales tenían cada vez incidencia para conseguir resultados (OCDE, 2012: 50).

En consecuencia, a partir de las recomendaciones de OCDE (2012: 12-13), la Reforma constitucional de 2013 planteó dos modificaciones claves: la creación del IFT -en reemplazo de COFETEL- como regulador convergente para las telecomunicaciones y la radiodifusión, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Además, le asignó un amplio rango de facultades, que incluyen la regulación de competencia para estos sectores (anteriormente facultad de COFECO), con capacidad de regular de forma asimétrica a los participantes del mercado, imponer límites a la concentración nacional y regional y propiedad cruzada, ordenar la desincorporación de activos, otorgar y revocar licencias de radiodifusión y

telecomunicaciones (artículo 28). Se le asignó la capacidad de imponer multas; pedir información a las empresas; declarar operadores con poder significativo de mercado e imponerles obligaciones, incluida la regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red (lo que incluye desagregación de elementos esenciales, así como determinar la separación funcional y estructural de dichos agentes), entre otras cuestiones (artículo octavo transitorio). También se estableció que las decisiones del IFT no pudieran ser suspendidas a través de amparos judiciales (artículo 28 y noveno transitorio).

En forma sintética, la Reforma constitucional define una estructura conformada por el IFT que al tener atribuciones sobre la competencia para las telecomunicaciones y radiodifusión, le permite intervenir con la definición de reglas ex ante para el Agente Económico Preponderante (AEP). En tanto, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) interviene en la determinación de reglas ex post. También se prevé el establecimiento tribunales especializados en la materia para definición de disputas sectoriales. La atribución de facultades al regulador sectorial para la aplicación del derecho de la competencia en el sector de radiodifusión y telecomunicaciones en México se presenta como uno de los casos pioneros en América Latina, así como también en relación a Europa, donde se destacan los casos de OFCOM en Reino Unido y la CNMC en España, como agencias nacionales con este tipo de facultades (Regulatel, 2015).

Además de la independencia y facultades del regulador, el documento de recomendaciones de OCDE aludía a su composición y discrecionalidad en los nombramientos. COFETEL estaba compuesto por cinco comisionados que ejercían sus funciones por un plazo de ocho años, con posibilidad de renovación por un período. Desde la perspectiva de la OCDE eran plazos muy largos y había que adoptar mecanismos para evitar la injerencia política en los nombramientos.

> Un plazo de 16 años es sumamente largo, y debería pensarse en establecer dos períodos consecutivos más cortos. Sin embargo, en el pasado se utilizaron juicios para bloquear nombramientos de los comisionados. Por lo tanto, es necesario contar con directrices más claras para evitar disputas y demasiada intervención política. Una manera de garantizar el equilibrio es permitir que el gobierno, el Senado y la Cámara de Diputados designen cada uno un número determinado de comisionados. Los propios comisionados nombran al presidente de COFETEL, de quien dependen todas las unidades de COFETEL y a quien están subordinadas, mientras que los comisionados solo participan en el análisis y adopción de resoluciones sometidas al pleno (OCDE, 2012: 52).

Como consecuencia de estas recomendaciones, el texto constitucional reformado señala que el IFT estaría integrado por siete miembros incluido el Comisionado Presidente, designados a propuesta del Ejecutivo, a partir de una lista de candidatos pre- seleccionados por un Comité de

Evaluación, con la ratificación del Senado. Los comisionados son nombrados por un período único de nueve años. En tanto, el Comisionado Presidente, nombrado por la Cámara de Senadores con el voto de dos terceras partes de los presentes, tiene un mandato de cuatro años renovables por única vez.

Los candidatos a Comisionados son evaluados mediante un examen por un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para elaborar el examen, el Comité debe considerar la opinión de al menos dos instituciones de educación superior y tiene que seguir las mejores prácticas en la materia. Otro mecanismo para garantizar la independencia consiste en que el IFT tiene una Contraloría interna, cuyo titular es designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Además, se crea un Consejo Consultivo honorario del IFT, con la función de asesoramiento en la observación de los principios establecidos en la Constitución (tercero transitorio).

De este modo, el IFT se integró pocos meses después de la publicación de la reforma constitucional, cuando aún no había sido sancionada la Ley Federal de Radiodifusión y Telecomunicaciones (LFTR).

Al nombrar a los comisionados se tomó la decisión política de hacer nombramientos escalonados por distintos períodos de tiempo menores a los nueve años establecidos en la Constitución por única vez, para evitar que el Pleno del Instituto tuviera que ser renovado al mismo tiempo y dar continuidad institucional. Según María Elena Estavillo, comisionada del IFT, consultada para esta investigación, quien expresó que "si todo el Pleno se renueva al mismo tiempo puede causar incertidumbre, por eso se hizo un nombramiento escalonado, que es un método común en los cuerpos colegiados" (COMUNICACIÓN PERSONAL)[44].

En 2017 concluyó el período de cuatro años correspondiente a la primera presidencia del IFT y se abrió un proceso para elegir al nuevo Presidente. Cabe recordar que el cargo de Comisionado Presidente se elige entre los comisionados, no se puede ser Presidente sin ser Comisionado. En esa ocasión manifestaron su interés Gabriel Contreras, quien ya había ocupado la presidencia entre 2013 y 2017 y podía postularse para un nuevo período, y la comisionada María Elena Estavillo.

[44] Entrevista a María Elena Estavillo, comisionada del IFT. Realizada por Skype el 7/03/2018.

Como ya se mencionó, la Constitución establece que el Comisionado Presidente debe ser elegido por el Senado que, en este caso, empezó tarde el proceso por lo que terminó el período de Contreras y aún no se había elegido su reemplazo o ratificado su nombramiento para un segundo mandato. Entonces se aplicó la regla del texto constitucional que indica que, si llegara a faltar el Presidente, lo sucede el comisionado de mayor edad, por eso, la comisionada Adriana Labardini ocupó el cargo durante tres semanas hasta que el Senado concluyó su proceso de deliberación, que incluyó la realización de audiencias públicas. Como explicó la comisionada Estavillo al ser consultada,

> La Constitución dice que al Comisionado Presidente lo elige el Senado, pero no dice bajo qué procedimiento. Las organizaciones de la sociedad civil del sector ejercieron presión en el Senado para que se conocieran las propuestas de los Comisionados. Como resultado en el Senado se pidió ratificar qué comisionados estábamos interesados en el cargo de Presidente y se nos solicitó que presentáramos un ensayo y un plan de trabajo de 12 meses. Este proceso nos dio oportunidad de presentar ideas y comparecer en audiencias públicas. Fue un proceso interesante (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Finalmente, a inicios de octubre de 2017, el Senado ratificó a Gabriel Contreras como Comisionado Presidente del IFT. Sobre el proceso de elección y la presión de organizaciones sociales, Aleida Calleja- Coordinadora de Advocacy de OBSERVACOM, ex Vicepresidenta Internacional de AMARC y ex Presidenta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI)-, quien intervino en dicha iniciativa, señaló en la entrevista que

> Se iba a hacer un proceso automático para ratificar a Contreras. Distintas organizaciones sociales del sector emitimos un comunicado público para que el proceso fuera abierto y transparente. La lógica era subir la agenda regulatoria para que Contreras rindiera cuentas. No sabemos qué se negoció para que él gane. No lograba la mayoría calificada necesaria en el Senado y de repente, en una hora se destrabó y consiguió los votos. Había varios temas candentes para resolver en el IFT como las decisiones sobre Televisa como agente con poder sustancial en el mercado de TV paga, la separación funcional de Telmex y la entrada en vigencia de los lineamientos de los derechos de las audiencias. Algo de esto se negoció (COMUNICACIÓN PERSONAL)[45].

Lo que retrata esta situación es que, a pesar de la creación de mecanismos para garantizar la independencia del regulador, en la práctica se advierte la injerencia del Ejecutivo y, al mismo tiempo se evidencia el respaldo a los intereses económicos de las principales empresas del sector.

[45] Entrevista a Aleida Calleja realizada el 13/03/2018.

Distintos investigadores (Mariscal, 2014; Levy, 2015; Ordoñez y Navarrete, 2016) señalan que la LFTR de julio de 2014 -ley secundaria para materializar los principios establecidos en la Constitución- dio marcha atrás en la autonomía asignada constitucionalmente al regulador. Por ejemplo, Ordoñez y Navarrete (2016) advierten que se produce una regresión al asignar a la Secretaría de la Gobernación la supervisión de contenidos -incluido el monitoreo de tiempos del Estado y la transmisión de publicidad- en tanto se los vincula con la seguridad pública y la política interna. También se quitan facultades al IFT en favor de la SCT que retoma el poder de decisión respecto a cualquier controversia (Mariscal, 2014), así como también porque se le asigna la facultad de formular recomendaciones -aunque no vinculantes- al programa de trabajo del IFT y elaborar el programa nacional de espectro (Ordoñez y Navarrete, 2016).

Un aspecto que generó controversia fue el de tarifas de interconexión. Mariscal (2014) y Ordoñez y Navarrete (2016) argumentan que la Ley intervino en el ámbito de toma de decisiones del IFT en materia de interconexión al determinar "tarifa cero" (las empresas dominantes de telefonía fija y móvil -Telmex y Telcel- no podía cobrar a sus competidores por la interconexión a sus redes para llevar a destino las llamadas) para empresas dominantes y limitar su capacidad para regular estas tarifas para otros operadores. El problema es que, bajo este argumento, América Móvil llevó la medida a la Suprema Corte de Justicia señalando que el Congreso no tenía competencias para definir tarifas de interconexión, lo cual era atribución del IFT.

En este sentido, Raúl Trejo Delarbre advierte que este tipo de planteos desafía la facultad del Congreso para crear y reformar leyes, más precisamente sostiene que

> Lo que está en juego son la facultad del Congreso para expedir reglas capaces de acotar a los monopolios, la solidez de normas y condiciones para la inversión privada y el derecho de la sociedad a tener servicios telefónicos más competitivos y menos costosos (Trejo Delarbre, 2017)

En agosto de 2017, la Suprema Corte determinó que la regulación tarifaria correspondía exclusivamente al IFT y no al Congreso, lo cual como plantea Trejo Delarbre (2017) no debe ser leído como respaldo al Instituto o a su autonomía, sino que representa "un triunfo que Telcel no se merece". El 2 de noviembre de 2017, el Instituto re- estableció tarifas de interconexión asimétricas (los operadores no dominantes pagan menos a América Móvil por originar o terminar las llamadas en su red de que lo que se pagan entre sí por la interconexión de sus redes) que regirían a partir de enero de 2018, como ya lo había hecho en marzo de 2014, en una decisión previa a la sanción de la ley (IFT, 2017a; Levy, 2017).

La facultad del IFT para regular la concentración es un aspecto de especial importancia para esta tesis sobre el cual la Ley aprobada en el Congreso (LFTR) planteó un retroceso en relación al texto constitucional. Si bien este tema será abordado en profundidad más adelante, aquí cabe mencionar que mientras que la reforma constitucional señalaba que la declaración de "preponderancia" (agente dominante) sería por "servicio", la Ley indicaba que sería por "sector". Este cambio implicó en la práctica que, en vez de poder identificar varios operadores, solo se pudiera declarar a un operador dominante en el mercado de telecomunicaciones (Telmex) y a uno en el de radiodifusión (Televisa), con lo cual se evitó que Televisa también fuera declarado preponderante en el servicio de TV paga, considerado parte del mercado de telecomunicaciones en México, donde detenta una participación superior al 50% de los abonados (porcentaje de mercado establecido para definir cuando una empresa es considera agente económico preponderante -AEP-) y, por ende, se le pueden imponer obligaciones de regulación asimétrica.

Consultada para esta investigación, Aleida Calleja, consideró que el cambio de criterio en la definición permite verificar la subsistencia de injerencia política en el regulador

> El primer antecedente de la definición de preponderancia por sector se dio a través de la declaración del IFT sobre AEP [Agente Económico Preponderante] en radiodifusión y telecomunicaciones, que tuvo lugar antes de que fuera sancionada la Ley. Se interpreta que la definición por sector fue producto de un acuerdo entre el Presidente del IFT, Gabriel Contreras, y la Consejería Jurídica de Presidencia.
> Contreras había trabajado durante el gobierno de Felipe Calderón en la Consejería de la República y, cuando asumió la Presidencia Peña Nieto, entabló una amistad estrecha con Humberto Castillejos, operador político y Consejero Jurídico de Peña Nieto, que lo mantuvo en la Consejería de la República hasta que fue nombrado al frente del IFT. Todo esto da cuenta de que, a pesar de la proclamada independencia del regulador, subsiste injerencia del Ejecutivo en un órgano que debería ser autónomo (COMUNICACIÓN PERSONAL).

La impugnación por parte del Presidente Enrique Peña Nieto a comienzos de 2017 de artículos de la ley referidos a los derechos de las audiencias también sirve para ejemplificar la injerencia del Ejecutivo en el regulador, así como el poder de la industria televisiva. La impugnación también contó con el apoyo de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y derivó en que se diera marcha atrás en la aplicación de los Lineamientos sobre los Derechos de las Audiencias, elaborados por el IFT como parte de sus atribuciones establecidas en la Ley. A fin de octubre de 2017, el Senado aprobó reformas a la ley de modo que se eliminó la distinción entre información y opinión, se impide al IFT establecer sanciones por incumplimiento y se postula la auto- regulación de los canales por medio de su código de ética y la elección del defensor del público (Senado de la República, 2017). Las modificaciones a la

ley motivaron la reacción de organizaciones sociales que se movilizaron y consiguieron el apoyo de 47 Senadores, que promovieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte para que declare la invalidez de los cambios (Aristegui Noticias Redacción, 2017). Ese proceso se encuentra en curso al cierre de esta tesis.

Sobre este tema, resulta llamativo que un organismo técnico- económico como es OCDE, en la revisión del proceso de implementación de la reforma de 2017 señalaba la importancia del fortalecimiento del IFT sobre contenidos y derecho de audiencias, en particular sobre protección de la niñez y personas con discapacidad. El documento señalaba que "los contenidos audiovisuales actuales mejorarían con la adopción de un enfoque que fomente mecanismos de co -regulación, así como herramientas para el empoderamiento del consumidor" (OCDE, 2017b: 64). Así este organismo internacional con una visión de libre mercado señala el rol clave del Estado a través del arreglo normativo con participación de distintos actores. Esta posición, que marca un punto de contacto con los principios de UNESCO y CIDH discutidos en el capítulo 3 sobre las facultades del Estado, contrasta con la posición adoptada desde el Ejecutivo primero y luego en el Congreso, que influido por el lobby empresarial -principalmente de Televisa- consagró un modelo de auto- regulación del derecho de las audiencias, eliminando la presencia estatal al quitar facultades al IFT para fiscalizar y eventualmente sancionar incumplimientos.

En síntesis, la reforma de la Constitución pretendía no solo responder a la convergencia tecnológica a partir de la creación de un regulador unificado, sino además saldar la deuda respecto de la discrecionalidad en la toma de decisiones. Sin embargo, la posterior sanción e implementación de la LFTR evidenció un retroceso en la independencia del regulador, la vigencia de mecanismos de discrecionalidad en la toma de decisiones y la judicialización constante de sus decisiones, no solo por parte de las empresas sino del Ejecutivo. Sin embargo, cabe destacar que un avance importante se dio en relación a la judicalización ya que las medidas adoptadas por el IFT no se suspenden y se siguen aplicando durante el proceso judicial. Al respecto, la comisionada Estavillo explicó durante la entrevista para esta tesis que

> Parece que es algo que siempre es parte del trabajo regulatorio [la judicialización de las decisiones]. Sí tenemos un avance y es que las medidas no se suspenden. Las decisiones se aplican. Antes había un incentivo por impugnar porque, aunque se fuera a perder el caso, iban ganando las empresas por el tiempo que permanecían suspendidas las decisiones. El mismo sistema generaba un mecanismo perverso. Ahora ya no sucede eso. Hay decisiones fuertes que hay que acatar. Ejemplo de ello fue la decisión de preponderancia que fue impugnada desde el inicio y sin embargo se están aplicando hace años. En todo caso también es cierto que el IFT también ha

> perdido en algunos casos y hay que reponer el procedimiento [se refiere a la definición de poder sustancial de Televisa en el mercado de TV paga que será abordada más adelante] (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Si bien coincidimos con Estavillo sobre su apreciación en relación a la aplicación de medidas de preponderancia a pesar de haber sido impugnadas, como será abordado en profundidad más adelante, en la práctica éstas tuvieron resultados bastante limitados, fundamentalmente, por deficiencias del propio regulador en su implementación.

A continuación, analizaremos el proceso que lleva a la reforma de la Constitución y los principales aspectos que establece la LFTR, primero, en materia de telecomunicaciones y luego, para el sector audiovisual.

12.4. LFTR: el sector de telecomunicaciones

12.4.1. Clasificación de servicios

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) fue sancionada el 14 de julio de 2014. Su objeto es la regulación del "uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores" (artículo 1, LFTR).

La normativa definió distintos tipos de prestadores: comercial, público, social (incluye a comunitarias e indígenas) y privado, aunque dio preeminencia a los primeros. Para los operadores comerciales, la concesión única tiene una vigencia de 30 años con posibilidad de prórrogas sucesivas, en tanto el uso de espectro se gestiona por separado a través del proceso de licitación, que considera la propuesta económica, cobertura, calidad, oferta de precios, prevención de concentración, ingreso de nuevos operadores, obligaciones de inversión, servicio universal y propuesta de programación en el caso de la radiodifusión.

La ley consagra un modelo de concesión única, en línea con las recomendaciones de OCDE (2008 y 2012) y siguiendo experiencias internacionales como las de la Unión Europea a través de la Ley de Comunicaciones Electrónicas de 2002.

A pesar de su alcance amplio y aún cuando la normativa destaca entre sus objetivos el concepto de "neutralidad tecnológica" (especialmente en relación al uso de espectro y la interconexión),

se limita a la regulación de los actores tradicionales del mercado. No contempla, al menos explícitamente, las modalidades *TV like* propias de los prestadores de servicios de video bajo demanda (VoD) a través de Internet, comúnmente denominados OTT audiovisuales. Sobre esto volveremos más adelante.

Por otra parte, si bien desde 2006, el "Acuerdo de Convergencia" ya permitía que las empresas de telecomunicaciones brindaran servicios audiovisuales y viceversa, aun se mantiene el interdicto para el operador incumbente, Telmex. Para conseguir el cambio en su título de concesión para poder ofrecer TV debe cumplir con una serie de obligaciones establecidas por el IFT al clasificarlo como agente económico preponderante (AEP). Entre ellas, se destacan su separación funcional en dos empresas, una para servicios mayoristas y otra la oferta a clientes residenciales, esto permitiría que los competidores de Telmex puedan acceder a su infraestructura pasiva (postes, ductos, torres, entre otros). La declaración de preponderancia de Telmex y sus requisitos serán retomados en profundidad más adelante.

En sus recomendaciones iniciales, OCDE señaló que la compañía de Carlos Slim no debía ofrecer servicios de TV a menos que estuviera sujeto a una correcta regulación asimétrica (OCDE, 2012: 95). En una evaluación posterior sobre los resultados de los primeros años de la implementación de la normativa, el organismo abogaba por la eliminación de trabas para que la compañía pudiera ofrecer servicios audiovisuales "lo antes posible, después de la implementación exitosa de su separación funcional" para dar lugar a un proceso de convergencia gradual desde el punto de vista temporal como geográfico (OCDE, 2017b: 35). La justificación se centra en que sería un incentivo para que el operador invierta en infraestructura de alta velocidad y para sumar competencia efectiva en un mercado concentrado como es el de TV paga.

1.2.1.1 "OTT Audiovisual"

Como se comentó recién, la LFTR unifica en un mismo marco legal a los actores tradicionales del mundo de la radiodifusión y de las telecomunicaciones. Sin embargo, la normativa no tiene en cuenta los cambios que pueden producirse por la innovación tecnológica, que dan lugar no solo a la prestación de nuevos servicios por parte de actores tradicionales sino al surgimiento de nuevos actores dentro del mercado audiovisual como los sistemas de OTT- VoD.

Por el momento, el IFT ha considerado que no es necesario regular este tipo de servicios audiovisuales. Al respecto, la comisionada Estavillo señaló al ser consultada para esta investigación que

> No hay una posición definitiva del Instituto. Lo hemos abordado en casos específicos. Por ejemplo, en el análisis de poder sustancial en el mercado de TV paga hubo que estudiar el papel de los OTT. Allí consideramos que no fue un factor definitivo que hiciera pensar que su existencia contrarrestara la presencia de Televisa. Para ese asunto especial [definición de poder sustancial en mercado de TV paga] no se consideró a los OTT como parte del mercado relevante. Eso no quiere decir que siga igual a futuro. Ahora no está contemplada la idea de promover una regulación general sobre este tema, se verá en asuntos específicos (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Entre los argumentos esgrimidos para justificar que los servicios audiovisuales por Internet no sean alcanzados por la regulación se destacan la escasa penetración de banda ancha y la calidad ofrecida. También se alude a las condiciones de competencia del sector televisivo ya que se señala que los operadores tradicionales de TV paga está creciendo en México y ellos mismos ofrecen sus propios servicios VoD y, en el caso de la TV abierta, se indica que sigue siendo dominante en los mercados en los que la penetración de Internet es baja (Estavillo, s/f).

A estos argumentos también habría que sumar como antecedente la resolución del Pleno del IFT de 2016 por la cual consideró que con el servicio UNO TV, subsidiaria de América Móvil que brinda contenidos audiovisuales a través de Internet, Telmex no viola su título de concesión que le prohíbe brindar televisión. La justificación recae en la consideración de que "televisión" se refiere a la modalidad de distribución punto- multipunto (propia de la TV abierta) y, en este caso, se trata de información almacenada a la cual se accede bajo demanda que puede ser descargada por cualquiera que cuente con el servicio de acceso a internet, independientemente del proveedor del acceso que tengan contratado. Por ello, no se trataría de televisión radiodifundida o restringida (IFT, 2016a).

Si bien la resolución del IFT es para un operador y un servicio específico sirve como marco de referencia para la comprensión del posicionamiento del regulador en relación a la organización de este tipo de nuevos servicios y operadores. Así, con esta decisión, el IFT determina en la práctica que los agregadores de contenido en Internet no prestan servicios televisivos, lo cual habilita a la empresa de Carlos Slim a participar en la distribución de contenidos no solo a través de UNO TV sino además mediante Claro TV, un servicio de contenidos que la compañía ofrece de manera gratuita a sus clientes.

12.4.2. Acceso, Interconexión y Competencia

Como se mencionó en el apartado del regulador, un aspecto clave para determinar las reglas de acceso a los mercados, concentración y promoción de la competencia fue la definición de "preponderancia". La Ley define que el AEP es aquel que detenta el 50% del mercado nacional de usuarios, suscriptores, audiencias, tráfico, capacidad utilizada (artículo 131, LFTR). Sobre este tipo de agentes, la normativa prevé la aplicación de medidas de regulación asimétrica, sujetas a una revisión bi- anual.

Como ya fue aludido, mientras que el criterio de la reforma de la Constitución fue su definición de AEP por servicio (telefonía fija, móvil, TV paga, etc) -que hubiera permitido el establecimiento de más de un agente-, el IFT, integrado como autoridad de aplicación y fiscalización de la ley, utilizó un criterio por sector (radiodifusión y telecomunicaciones), que luego quedó plasmado en la LFTR. Así el 6 de marzo de 2014, el IFT declaró a Televisa como AEP para radiodifusión, y a América Móvil[46], como AEP del sector de telecomunicaciones, e impuso a ambos obligaciones de regulación asimétrica (las medidas puntuales serán abordadas en detalle más adelante).

La definición para la aplicación de regulación asimétrica, no solo se establece a partir del criterio de "preponderancia", sino que la ley además alude al "poder sustancial de mercado", también definido como aquel que detenta el 50% en un "mercado relevante" en los sectores de radiodifusión o telecomunicaciones. A diferencia del AEP, el poder sustancial se basa en los criterios de la ley de Competencia, por ende, se basa en análisis de mercado ex post, caso por caso.

Una cuestión importante es que, en México, ni la LFTR ni la normativa de competencia de 2014 proveen una definición de mercados relevantes, estos son definidos por las autoridades competentes (IFT o COFECE según el caso) para determinar si existen dominio de un agente económico. Para ello se basan en los criterios de la Ley Federal de Competencia Económica de 24 de diciembre de 1992 que, entre otros, señala que deben analizarse las barreras de entrada, la sustitución de productos, la posibilidad de acceder a mercados en otros países, etc. (IFT, 2016b).

[46] La declaración de preponderante fue para un grupo de empresas de Carlos Slim conformado por América Móvil-Telmex, Telcel y Telnor-, Dipsa, Grupo Carso y Grupo Inbursa.

De modo general, la LFTR establece las medidas asimétricas tanto para AEP como para agente con poder sustancial para telecomunicaciones que incluyen la publicación de una oferta de referencia que debe ser aprobada por el IFT sobre interconexión, compartición de infraestructura, desagregación de red pública; IFT debe autorizar las tarifas que ofrece al público que sean replicabas para el resto de los concesionarios; los AEP deben presentar anualmente información sobre sus redes; permitir interconexión e interoperabilidad, así como el acceso y uso compartido de infraestructura; el IFT establece los criterios de desagregación de elementos esenciales de red y puede determinar la la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes. A su vez el AEP debe ofrecer trato no discriminatorio en términos de calidad, precio, términos y condiciones para quienes usan su red; se establece la tarifa de terminación de tráfico fijo y móvil (la ya aludida "tarifa cero"); prohibición del AEP de recibir o retransmitir contenidos de modo gratuito; prohibición de propiedad cruzada (AEP no puede participar de manera directa e indirecta en una empresa comercializadora de servicios), entre otras (artículo 267, LFRT).

En el caso de radiodifusión, al igual que para telecomunicaciones, las medidas asimétricas incluyen el acceso y uso de infraestructura pasiva; la publicación de una oferta de referencia sobre las condiciones, términos y tarifas para la compartición de infraestructura; entregar contabilidad separada de sus unidades; reglas de propiedad cruzada (abstenerse de participar de manera directa o indirecta en el capital social, administración o control del agente económico preponderante en telecomunicaciones). En relación a los contenidos, se establece la regla de must carry (los concesionarios de TV paga deben retransmitir señales de TV abierta de modo gratuito en la misma zona de cobertura). Sin embargo, se establece que el AEP no tendrá derecho a la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o de la retransmisión gratuita. Tampoco puede restringir el acceso a la publicidad a sus competidores, contratar en exclusiva derechos para radiodifundir eventos deportivos de alto nivel de audiencia (el IFT debe elaborar un listado de eventos relevantes), ni participar en acuerdos para la adquisición de derechos de contenidos audiovisuales sin autorización del Instituto, entre otras (artículo 266, LFTR).

Más adelante abordaremos con mayor detalle las medidas concretas que el IFT determinó para los AEP de radiodifusión y telecomunicaciones en 2014 y su posterior revisión de 2017.

12.4.3. Neutralidad de red

Otra de las novedades que introduce la LFTR es la consagración del concepto de "neutralidad de red" para el servicio de acceso a Internet. El artículo 145 establece los principios de libre

elección (garantía de que los usuarios puedan acceder a cualquier contenido, aplicación o servicio de su elección); no discriminación (no obstruir, interferir, inspeccionar, filtrar o discriminar contenidos, aplicaciones o servicios); privacidad; transparencia de información (publicar en su web las características del servicio); gestión de tráfico (permite la gestión de tráfico siempre que no limite la competencia y libre concurrencia); niveles mínimos de calidad; y desarrollo de infraestructura.

La normativa establece que el IFT debe elaborar lineamientos en base a estos principios, sin embargo, aún no los ha emitido. De acuerdo con Aleida Calleja, especialista consultada para esta tesis "el IFT no elaboró los lineamientos porque estaba esperando decisión de tribunales en EEUU [en relación a la clasificación de banda ancha como servicio público]. Los actores involucrados le dieron insumos para tomar una resolución, pero IFT ha evadido el tema" (COMUNICACIÓN PERSONAL). En cambio, la comisionada Estavillo atribuyó la demora a la necesidad de establecer prioridades - dentro de las cuales no habría estado el tema- frente a la gran cantidad de asuntos a atender:

> Ha sido cuestión de tiempo. Hemos tenido muchos otros asuntos. El volumen de decisiones del pleno es impresionante. Casi 400 resoluciones del pleno en 3 meses. Es un trabajo inmenso. Esa es la razón por la que no se avanzó en los lineamientos sobre neutralidad de red. Tenemos, sin embargo, adelantado el trabajo interno. En el plan anual de trabajo de 2018 esta incluido el tema. Se hará una consulta pública, es una obligación (COMUNICACIÓN PERSONAL).

La falta de lineamientos, limitan la acción del Instituto para garantizar y fiscalizar la neutralidad de red por no haber criterios definidos. En el informe de revisión de la implementación de la LFTR, OCDE recoge el tema como asunto pendiente y señala que el Instituto "debería analizar la neutralidad de red y supervisar sus posibles incumplimientos, así como la evolución de precios diferenciales (zero rating) y los servicios especializados" (OCDE, 2017: 44). En particular alude a la elaboración de indicadores de calidad de servicios (QoS), prácticas de "zero rating" o contenido patrocinado, especialmente a través de la formación de sociedades o alianzas entre proveedores de contenido y proveedores de acceso a Internet.

Teniendo en cuenta la incidencia de OCDE en todo el proceso de reforma regulatoria en México, no es casual que luego de la publicación de estas recomendaciones, el tema forme parte de la agenda regulatoria de 2018. Sin embargo, al momento de cierre de esta tesis, no había novedades al respecto.

12.4.4. Espectro

En materia de espectro, la LFTR profundiza las tendencias de flexibilización en su uso inaugurada con el Acuerdo de Convergencia y la reforma de 2006 a la Ley de Telecomunicaciones.

La nueva normativa permite el arrendamiento del espectro (artículo 104), siempre que no se genere concentración o acaparamiento de mercado o propiedad cruzada, para promover el mercado secundario de espectro. En este mismo sentido habilita los cambios de frecuencias (de oficio o por solicitud de parte interesada) y el IFT debe autorizar la utilización de dicho espectro para prestar servicios adicionales (artículos 105 y 106). Además, la normativa permite la cesión de espectro para uso comercial luego de tres años de otorgada la concesión (artículo 110).

Un aspecto totalmente novedoso para la región es la asignación 90 Mhz en la banda de 700 Mhz -primer dividendo digital- para el desarrollo de la "red mayorista compartida", destinada a la comercialización mayorista de capacidad, infraestructura o servicios de telecomunicaciones para otros operadores con el objetivo de alentar el despliegue de banda ancha. Para eso también se prevé el uso de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Este esquema de red compartida resulta novedoso porque como hemos visto en Europa y Estados Unidos, así como en América Latina, la banda de 700 Mhz se ha licitado completa para operadores privados.

El proceso para el desarrollo de esta red quedó a cargo del Ejecutivo Federal a través de la SCT, en conjunto con el IFT. El modelo de concesión de la red compartida responde a un esquema público- privado. Por el lado del sector público actúan el Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones (PROMTEL), organismo descentralizado de la SCT, que aporta los derechos de uso, aprovechamiento y explotación de los 90 Mhz de espectro a nivel nacional en la banda de 700 Mhz (703- 748 Mhz y 758- 803 Mhz). Por su parte, Telecomm (Telecomunicaciones de México)- también organismo descentralizado de SCT- celebró contrato con la CFE el 18 de enero de 2016 para el uso y explotación de tres pares de fibra oscura de la red troncal.

Por el sector privado, el contrato para el despliegue de la red fue adjudicado al consorcio Altan, conformado por las empresas Megacable y Axtel [47] junto con fondos de inversión

[47] Megacable es el tercer operador en el mercado de telefonía fija y banda ancha (detrás de Telmex y Televisa) y TV paga (detrás de Televisa y Sky). Axtel también compite en estos mercados residenciales, pero detenta una posición menor.

internacionales. De acuerdo con la Reforma constitucional, se preveía que se iniciara la construcción de dicha red antes de que finalizara el 2014 y que comenzara a operar durante 2018. Sin embargo, el proceso de licitación sufrió varias dilaciones y recién en noviembre de 2016, se adjudicó el contrato a Altan. La compañía se comprometió a brindar una cobertura del 92,2% de la población del país y empezar a operar el 31 de marzo de 2018. El criterio de cobertura fue el más ponderado para definir la adjudicación (Promtel, 2017).

A diferencia de lo sucedido con el primer dividendo digital, el segundo, correspondiente a la banda de 600 Mhz (donde actualmente se ubican los canales 38 al 51 de TV abierta) será licitada por el IFT para operadores privados para el despliegue de banda ancha móvil (OBSERVACOM, 2017a). De acuerdo con la planificación de IFT, el espectro de 614 a 698 Mhz quedaría libre a fines del tercer trimestre de 2018, para su posible licitación hacia 2019-2020 para servicios de banda ancha móvil. Desde 2014, con miras a la licitación de nuevas cadenas de TV (lo que será abordado más adelante), el IFT previó la reserva de partes de esta banda para el desarrollo de servicios móviles. Más recientemente, en agosto de 2017, aprobó el Plan para la banda de 470-608 MHz (canales 14 al 36 de televisión abierta) con el objetivo de reubicar a los canales de TV digital debajo del canal 37 para liberar la banda de 600 Mhz (IFT, 2017b).

12.5. LFTR: el sector audiovisual

12.5.1. Migración a la TDT

Los cambios regulatorios en el sector audiovisual en el país en la última década se dieron de la mano del proceso de migración a la TDT.

El país fue pionero en Latinoamérica en iniciar este proceso a través de la adopción de la norma norteamericana ATSC en 2004 -confirmando una larga dependencia de los desarrollos tecnológicos norteamericanos-, a partir de un sistema de alianzas entre el sistema político, el sector privado nacional y el capital extranjero (Crovi y Toussaint, 2011; Bizberge, 2010).

El organismo encargado de llevar adelante la política de transición fue inicialmente la SCT y luego se transfirieron las facultades a la extinta COFETEL, que estableció un modelo que privilegió las emisiones en HD, el mantenimiento del statu quo vigente respecto de los operadores en el mundo analógico, así como también el desarrollo de nuevos servicios producto de la convergencia con las telecomunicaciones. Así se estableció un modelo de desarrollo de la TDT a medida del duopolio conformado por Televisa y TV Azteca (Bizberge, 2010).

Como plantean Crovi y Toussaint (2011: 187) el derrotero de la transición hacia la TDT muestra la falta de consenso político para diseñar una agenda que supere los intereses partidistas y empresariales para establecer una agenda a largo plazo.

Hasta 2014, el desarrollo de la política para la definición del apagón analógico fue errática. Inicialmente, la política de transición digital diseñada durante la presidencia de Fox estableció el apagón analógico en 2021, pero en septiembre de 2010, el presidente Felipe Calderón (2007-2012) adelantó la fecha al 2015 mediante un decreto, en lo que fue considerado como una decisión para obtener rédito político de cara a las elecciones presidenciales de 2012 a través de la entrega gratuita de conversares digitales. La Cámara de Senadores presentó una controversia constitucional oponiéndose al cambio, al considerar que el Ejecutivo estaba invadiendo las competencias COFETEL y, finalmente, en noviembre de 2011, la Corte Suprema avaló el decreto presidencial (Crovi y Toussaint, 2011; Gómez y Sosa Plata, 2011; y Bizberge, 2012).

Tras la reforma constitucional y la promulgación de la LFTR, se definió que la SCT -en coordinación con el IFT- sería la encargada de conducir la transición hasta la llegada del apagón analógico a nivel nacional, que quedó fijado para el 31 de diciembre de 2015 de acuerdo a lo establecido en la ley, confirmando la fecha del decreto de Calderón del 2010. Además, la reforma normativa contemplaba licitación de al menos dos cadenas nacionales de TV para competir con el duopolio de Televisa y TV Azteca (sobre esto volveremos luego).

Siguiendo lo establecido en un Acuerdo de 2012, en mayo de 2013 se realizó un plan piloto de apagón analógico en la ciudad de Tijuana. Como ya se dijo, el apagón analógico a nivel nacional ocurrió el 31 de diciembre de 2015 tal como lo determinó la Reforma constitucional y la nueva LFTR. La política impulsada por la SCT para lograrlo fue llamativa ya que en lugar de repartir decodificadores gratuitos para garantizar la penetración del servicio como se hizo en Tijuana, se optó por entregar televisores HD, lo que no solo incrementó el presupuesto para la transición digital, sino que además fue denunciado por distintos partidos políticos como una estrategia del Presidente Enrique Peña Nieto en un contexto de elecciones en varias entidades del país (OBSERVACOM, 2016b).

La política de transición persiguió distintas metas como la optimización y liberación de espectro, el desarrollo de nuevos servicios y, luego de la reforma constitucional, la apertura a nuevos jugadores, entre otros. Respecto de lo primero, como fue aludido en secciones anteriores, con la optimización en el uso del espectro se pretendía liberar porciones para la creciente demanda de servicios de telecomunicaciones móviles.

12.5.1.1. Liberación de espectro

Tempranamente, la política de TDT previó la liberación primero de la banda de 700 Mhz y luego de 600 Mhz para servicios de telecomunicaciones, lo cual se evidenció a través del decreto de 2010, luego por el Acuerdo de 2012, que buscaba promover la concentración de emisoras debajo del canal 37 (608 – 614 MHz). A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018[48] estableció como una de sus metas nacionales alcanzar un "México Próspero", que partía de la premisa de considerar a las telecomunicaciones como motor estratégico para el crecimiento económico a través de la democratización del acceso a servicios de TV, radio, telefonía y datos, entre otras cuestiones. Para ello, entre distintas líneas de acción, se planteó la necesidad de crear un programa de trabajo para cumplir con la política de transición a la TDT- que se vio plasmado más tarde en a Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre[49] de 2014-, así como fomentar el uso óptimo de las bandas de 700 Mhz y 2.5 Ghz para telecomunicaciones. En el caso de la banda de 700 Mhz, tanto la Reforma constitucional como la LFTR asignaron para el desarrollo de la red mayorista compartida.

En el contexto de la licitación para nuevas cadenas de TV, siguiendo el mandato constitucional, luego de la sanción de la LFTR, el IFT definió una serie de acciones en sus programas anuales de uso de espectro 2015[50] y 2016[51], que apuntaban al reordenamiento de la banda de 600 Mhz (canales 38 al 51), donde operan más de 150 canales de TV digital, para liberarla y destinarla a servicios de banda ancha móvil. Eso implicaría el re -empaquetamiento de los canales de TV debajo del canal 37, así como el reordenamiento de la banda 470- 512 Mhz (canales 14 al 20 de TV), ocupada por sistemas de radiocomunicación privada, para asignarlos a los sistemas de TV. En julio de 2017 se aprobó un Acuerdo del Pleno del IFT por el que los operadores que actualmente prestan servicio en el segmento 470-512 Mhz serán reubicados en la banda 450-470 Mhz, utilizada para servicios de telefonía en zonas rurales, de radiocomunicación privada

[48] Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

[49] Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre. Publicada en el DOF 11/09/2014. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359731&fecha=11/09/2014

[50] ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica el Programa Anual de Uso y Aprovechamiento de bandas de frecuencias 2015. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5387867&fecha=06/04/2015

[51] Acuerdo por el que el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba los elementos a incluirse en el Programa Nacional de Espectro Radioeléctrico y en el Programa de Trabajo para garantizar el uso óptimo de las bandas 700 Mhz y 2.5 Ghz bajo principios de acceso universal, no discriminatorio, compartido y continuo; y emite el programa de trabajo para reorganizar el espectro radioeléctrico a estaciones de radio y televisión. Disponible en http://apps.ift.org.mx/publicdata/P_IFT_EXT_161214_278.pdf

de entidades de gobierno y empresas privadas52. En agosto de 2017, se publicó en el Diario Oficial el Plan del IFT para la Banda 470-608 MHz (canales 14 al 36), que prevé la utilización de estos canales para el sistema de TV digital y que en el segmento 470- 512 Mhz, donde se produce la mayor atomización, las estaciones sean migradas a otras bandas de frecuencias como las de 406.1 – 410 MHz, 410 – 430 MHz y 450 – 470 MHz 53.

12.5.1.2. TV abierta: licitación de nuevas cadenas TV abierta

Como ya se mencionó uno de los objetivos centrales de la Reforma constitucional fue contrarrestar la concentración mediática. Uno de los modos de hacerlo fue a través de la apertura a la competencia de nuevos operadores de radiodifusión comerciales. Para eso se determinó la licitación del al menos dos cadenas nacionales de TV abierta en la normativa.

Si bien la extinta COFETEL había planteado la posibilidad de licitar una tercera cadena nacional desde 2011, esto no sucedió hasta 2015 cuando, a partir del impulso de la Reforma constitucional, el IFT llamó a licitación para dos cadenas nacionales de TV abierta, cada una conformada por 123 canales, cuyos criterios se basaron en la cobertura geográfica y la propuesta económica. De las dos cadenas, una de ellas fue adjudicada al empresario Olegario Vázquez Aldir, dueño de Cadena Tres y del periódico Excélsior, por un período de 20 años. En tanto el ganador de la segunda fue el empresario radiofónico Francisco Aguirre a través de Radio Centro, sin embargo, como en el momento de adjudicación no tuvo los recursos económicos ofrecidos, la licitación quedó desierta (OBSERVACOM, 2016b).

Bajo el nombre de "Imagen TV", la tercera cadena nacional de TV comenzó a operar el 17 de octubre de 2016, en lo que fue calificado por Sosa Plata (2016b) como un "día histórico" ya que surgió una alternativa en la TV abierta a Televisa y TV Azteca. Sin embargo, señala que la entrada del nuevo jugador no trajo mayor pluralidad ya que la oferta programática es similar a la del duopolio: sus contenidos se enfocan en los géneros más consumidos -ficción e informativos- y cuenta entre sus conductores a figuras reconocidas de otros medios.

---

[52] ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba la propuesta de cambio de bandas de frecuencias a las personas físicas o morales, que sean titulares de derechos sobre el uso, aprovechamiento y/o explotación de frecuencias en la banda 470-512 MHz para servicios distintos al servicio público de televisión radiodifundida digital; y se requiere a los titulares de derechos sobre el uso, aprovechamiento y/o explotación de la banda 450-470 MHz, para coordinar su protección contra interferencias perjudiciales. Disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490948&fecha=20/07/2017

53 ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba el Plan para la Banda 470-608 MHz. Disponible en http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/dofpift070717415.pdf

En junio de 2016, el IFT lanzó una nueva licitación con criterios más flexibles a fin de adjudicar las frecuencias de TV comercial que habían quedado vacantes. En este caso se amplió el número de canales de 123 a 148, así como a diferencia de la licitación anterior, las bases permitían a los participantes seleccionar los canales individuales para prestar servicio en zonas específicas sin estar obligados a formar una cadena nacional o regional. Para promover la participación y reducir las barreras de entrada, los valores de referencia se mantuvieron con los montos de la licitación de 2015 (US$ 56 millones aproximadamente de acuerdo a la cotización de aquel entonces). Además, no se permitía la participación de aquellos interesados que contaran con una o más estaciones de TV en la misma zona de cobertura. Al igual que en la licitación de 2015, la propuesta de programación no fue considerada, en cambio se contemplaron los aspectos técnico, jurídico y económico (IFT, 2016c).

El resultado de la presentación de ofertas se dio a conocer el 17 de agosto de 2017. De los 148 canales, el IFT determinó que se podrán asignar 32 distribuidos entre 13 participantes ganadores, de los cuales cuatro son considerados nuevos jugadores en el mercado televisivo en México. Entre los ganadores, el "fantasma" Ángel González, quien participó a través de la compañía Telusa, fue el que más canales recibió fue (obtuvo 12) (IFT, 2017c). González es el dueño de la red Albavisión, con la que posee televisoras y radios en casi todos los países de la región, así como también es dueño del diario El Comercio en Ecuador y posee salas de cine en Centroamérica.

Con la adjudicación de estos 32 canales más los 123 de 2015, se incrementa la oferta de TV comercial en México respondiendo a criterios de diversidad, pero la pluralidad en los contenidos parece ser una deuda pendiente.

12.5.2. Contenidos: cuotas de producción

La falta de interés en la promoción de la diversidad y pluralidad de contenidos, no solo se reflejó en los criterios de licitación de los nuevos canales que, como se mencionó, no contemplaron la oferta programática. En definitiva, esto es consecuencia de la propia LFTR, que en su diseño no prevé pautas concretas para la promoción de contenidos.

Si bien la normativa menciona que la concesión de radiodifusión tendrá en cuenta que el proyecto de programación sea consistente con los fines para los que se solicita la concesión, así como que promueva la inclusión de contenidos nacionales, regionales y locales (artículo 78,

inc. I), no se contemplan mecanismos específicos como podrían ser las cuotas de producción o adquisición de derechos para la producción y/o emisión.

Los mecanismos establecidos para la promoción de la producción dentro de la LFTR son muy generales. En vez de plantear medidas positivas para la pluralidad, se proponen mínimos de emisión de contenidos en base a un criterio económico. Se establece que si las concesionarias comerciales emiten 20% de producción nacional o nacional independiente pueden acceder a mayores márgenes de publicidad por hora (2 puntos porcentuales en el primer caso y 5 puntos porcentuales en el segundo).

Consultada para esta tesis, Aleida Calleja planteó que

> El foco está puesto en el negocio, contra el pluralismo pero, a diferencia de lo que sucedió con las reglas de concentración en las que la Ley desvirtuó lo propuesto en el texto constitucional, no podría afirmarse lo mismo sobre los contenidos. El propio decreto por el que se modificó la Constitución contenía planteos mucho más generales y abiertos en relación a los contenidos que respecto de las redes y condiciones de acceso a los mercados (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Así, la regulación sobre los contenidos puede considerarse como un "anti-ejemplo" para el fomento de la cultura y los derechos humanos como señala Álvarez (2014:152). Resulta contrario a las experiencias internacionales dentro de la región como las de Uruguay, Brasil, Colombia y Argentina, por mencionar algunos ejemplos, así como también dentro de la Unión Europea donde cada Estado Miembro tiene la potestad para establecer cuotas a partir de las disposiciones de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual.

12.5.3. Preponderancia en TV abierta

Así como la apertura a la competencia al duopolio televisivo fue un mecanismo para contrarrestar la concentración del sector, otro elemento clave fue la definición de preponderancia.

La LFTR establece en su artículo 266 una serie de medidas de regulación asimétrica que pueden aplicarse al AEP de radiodifusión que, como fue apuntado anteriormente incluyen el acceso a infraestructura y la publicación de la oferta de referencia, presentación de contabilidad separada de sus unidades; prohibición de propiedad cruzada con el AEP de telecomunicaciones, reglas de must carry y must offer; e imposibilidad de adquirir derechos exclusivos de contenidos deportivos.

En relación a las reglas de "must carry" (obligación de transporte o retransmisión de señales), la normativa determina que el AEP no puede cobrar a terceros que quieran incluir sus señales en la grilla, en cambio el AEP o agente con poder sustancial debería pagar a terceros para contar con la señal de un tercero. Esto tiene especial relevancia ya que previo a la reforma de telecomunicaciones, Televisa y TV Azteca exigían a los operadores de TV paga de una contraprestación económica (arbitratria) para incluir sus canales de TV abierta en las grillas de las compañías de TV paga. De acuerdo con los Lineamientos emitidos por el IFT en 2014 (y luego modificados en 2015)[54], los canales que deben ser retransmitidos son el 2, 5, 7 y 13 y no es preciso el consentimiento expreso para ello. La retransmisión de las señales de TV abierta por parte de operadores de TV por cable debe realizarse de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde, e incluirla sin costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios. Por su parte, los operadores de TV satelital están obligados a retransmitir las señales radiodifundidas que cubren el 50% o más del territorio nacional. En tanto todos los concesionarios de TV paga deben retransmitir las señales radiodifundidas por instituciones públicas federales.

Uno de los objetivos de la transición hacia la TDT era el de generar servicios adicionales, por ejemplo, la posibilidad de multiprogramación. En este sentido, la ley dispuso que el AEP pueda acceder como máximo el 50% multiprogramación de sus señales como medida para evitar acaparar la programación. Sin embargo, según señala Sosa Plata (2016a: 25) con la aprobación de los lineamientos sobre multiprogramación, este mecanismo terminó por agudizar la concentración al permitir que los operadores actuales puedan acceder a más espectro sin pagar por ello al Estado ni estar obligadas a abrir su infraestructura a la producción nacional independiente. Los lineamientos obligan a que al menos la señal principal se emita en HD, lo cual obstruye la posibilidad de que haya más señales, además permite el arrendamiento de señales a terceros como programadores bajo las condiciones que establezca el concesionario. No obstante, para los medios públicos, la posibilidad de compartir espectro permitió en algunos casos la ampliación de su cobertura (OBSERVACOM, 2016b).

[54] Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones. Disponible en http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/industria/dofift060215acuerdo.pdf

12.5.4. Poder sustancial en el mercado de TV paga: Televisa

Como ya fue señalado, mientras que la Reforma constitucional planteó un criterio por servicio, la LFTR, lo definió por sector generando que solo se pudiera declara un AEP, que en el caso de la radiodifusión fue Televisa. Sin embargo, como se dijo, el grupo que también presta servicios de telecomunicaciones a través de su oferta de TV paga, quedó fuera de la categoría de preponderancia en el sector de telecomunicaciones donde ya había un operador definido, Telmex (Ordoñez y Navarrete, 2016; Calleja, 2016).

Estos investigadores acuerdan que el decreto que reformó la Constitución fue más progresista que la Ley Federal de Radiodifusión y Telecomunicaciones (LFTR), que representó un retroceso en las reglas de concentración, en particular en el servicio de TV paga. En este sentido, como señala Gómez (2016), no hay que perder de vista que, al igual que en casos anteriores, esta reforma de telecomunicaciones estuvo guiada por una lógica económica y el poder de lobby de los grandes conglomerados- especialmente Televisa y TV Azteca- en el contexto de grandes ciclos electorales. Así, de forma contraria a los privilegios que obtuvieron las principales empresas de TV abierta, el escaso involucramiento de Carlos Slim en política puede ser una de las razones por las cuales América Móvil no fue capaz de revertir las obligaciones que le impiden proveer servicios de televisión, que podría amenazar la posición dominante de Televisa en el mercado de TV (Sosa Plata, 2017a: 138).

La propia ley contribuyó con la ampliación del nivel de concentración en el sector de TV paga a través del artículo 9° transitorio, conocido como "cláusula cablecom", que impide al IFT intervenir en las reglas de concentración para TV por cable y satelital. De este modo, permitió a Televisa comprar más empresas de cable (Cablecom y luego Telecable), lo que redundó en el crecimiento de su participación de mercado en la TV paga superando el 60% (Calleja, 2016; Levy, 2015; Álvarez, 2014).

Recién a inicios de 2017, luego de un análisis de competencia, Televisa fue declarada como agente con "poder sustancial" en el mercado de TV paga, tras un largo proceso que incluyó la intervención de la justicia, que obligó al IFT a revisar su decisión de 2015. Como ya se explicó, el agente con poder sustancial es aquel que detenta más del 50% de participación en un mercado relevante, pero, a diferencia del AEP que supone una regulación ex ante, su definición atiende a criterios de defensa de la competencia a partir de análisis caso por caso y regulación ex post.

En 2015, el Instituto consideró que el mercado de TV paga era competitivo y que, si bien Televisa detentaba el 62% de los abonados del sector a nivel nacional, sus competidores mostraban un crecimiento sostenido, por lo que no se acreditaban elementos para determinar la existencia de un agente económico con poder sustancial (IFT, 2015). En su evaluación, el IFT consideró solo la dimensión nacional y no tuvo en cuenta los mercados regionales como lo disponía la Constitución, así como tampoco evaluó el rol de Televisa como productor de contenidos ni su incidencia en la publicidad.

La decisión del Pleno del IFT fue impugnada por subsidiarias de grupo Salinas (propietario de TV Azteca), y el primer Tribunal Federal Especializado determinó que el regulador debía revisar la decisión. A partir de eso, el IFT volvió a elaborar su análisis y determinó que Televisa era agente con poder sustancial de mercado basado en su capacidad de ofrecer servicios en condiciones que sus competidores no pudieron igualar tanto por su participación en el segmento de distribuidor (a través de TV cable y satelital) y como productor de contenidos que no estaban disponibles para sus competidores (IFT, 2017d). En consecuencia, el IFT debería determinar y aplicar a Televisa medidas de regulación asimétrica, pero durante 2017 no las definió ni formaron parte de la presentación de su agenda de trabajo de 2018. Según la comisionada Estavillo sí se avanzó en el proceso de definición de regulación asimétrica, pero en "una parte del procedimiento que es menos visible":

> Una vez que se define que hay poder sustancial, la consecuencia lógica es que se inicie el proceso para establecer la regulación asimétrica. Hay una parte que no es pública. Hay que estudiar cuáles son las necesidades del mercado, cuáles pueden ser solucionadas con regulación específica y cuáles no. Eso no se puede hacer en dos días. Hay que recabar información, ver experiencias internacionales. En eso se había avanzado. Es una parte de procedimiento que es confidencial. Luego, cuando ya se tiene una propuesta específica, se notifica a Televisa para que se manifieste. Esta parte del procedimiento se conoce como "El Procedimiento". No había comenzado formalmente esta parte de notificar a Televisa (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Es decir que, concretamente, durante todo el 2017, el Instituto no avanzó en la definición de las medidas aplicables a Televisa. Se supone que al menos una parte de los elementos de investigación deberían haber estado contenidos al momento de determinar que la empresa era agente con poder sustancial. Si se piensa en cada investigación como compartimentos estancos- como si la determinación de agente con poder sustancial no fuera de la mano de análisis de experiencias y medidas aplicadas para reducir su impacto en el mercado- el resultado es en una inacabable burocratización y dilaciones en el proceso. Por un lado, esto representa un retroceso en el propio efecto que pretendía conseguir la no suspensión de las medidas establecida en la Constitución al que aludía la propia Estavillo en la sección 12.3 cuando se caracterizó al

"organismo regulador". En este caso, no necesariamente como resultado de impugnación sino por la dilación del regulador para diseñar y aplicar las medidas que termina por beneficiar a la empresa en cuestión. Por otra parte, la demanda creciente de estudios remite a lo que aludíamos en el apartado teórico de esta tesis cuando mencionábamos la tendencia a la cuantificación y profesionalización de la política y regulación de medios que no permiten medir de forma adecuada el impacto en el interés público en la cultura (Iosifidis, 2011).

La medida sobre poder sustancial para TV paga fue judicializada nuevamente, en este caso por Televisa, que interpuso un recurso ante la Suprema Corte de Justicia para revertir la decisión del Tribunal Federal especializado. Grupo Televisa argumentó que la información utilizada por el IFT para declararlo agente con poder sustancial en el mercado de TV paga no se ajustaba a su situación actual, por ende, no le correspondía cumplir con medidas de regulación asimétrica. En un fallo de febrero de 2018, la Suprema Corte dio lugar al amparo de Televisa, obligando al IFT a revocar su decisión por lo que tendrá que volver a realizar su análisis. De acuerdo con fuentes periodísticas, la Corte consideró que el regulador incurrió en errores de procedimiento y excesos al haber tomado una decisión en base a información que excedía la depuración de datos exigida por el tribunal especializado en términos del período de análisis (2009-2014), el ámbito de servicios del mercado relevante y el ámbito geográfico (Fuentes y Acevez, 2018).

12.6. Preponderancia y su impacto en el mercado de comunicaciones

Tras haber presentado las modificaciones del marco normativo a partir del Pacto por México, que derivó en la Reforma constitucional y en la LFTR, a continuación estudiaremos su impacto en el mercado. En particular, en materia de límites a la concentración y fomento a la competencia, que fueron planteados como principios centrales del nuevo marco, a partir del análisis de las medidas aplicadas a los AEP en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Tras la conformación del IFT (el 10 de septiembre de 2013), a partir de las atribuciones otorgadas por mandato constitucional, el organismo definió como AEP para los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones a Televisa y América Móvil respectivamente.

El IFT identificó que Televisa detentaba el 67% de la audiencia nacional y 55% de los Mhz/población del total de frecuencias atribuidas al servicio de radiodifusión, y América Móvil,

el 61,7% de los usuarios de telecomunicaciones[55], en ambos casos superando el límite del 50% de mercado establecido en la Ley. Por ende, se les impuso a estos actores por primera vez una serie de medidas de regulación asimétrica que serían revisadas cada dos años con el objetivo de determinar si es necesario mantenerlas, modificarlas o directamente suprimirlas (IFT, 2014a; IFT, 2014b).

12.6.1. Las medidas aplicadas a AEP en 2014 y 2017

En el caso de Televisa, las medidas del IFT incluyeron cinco puntos: compartición de infraestructura pasiva; contenidos; publicidad; información; reglas de propiedad cruzada. En relación a la compartición de infraestructura se estableció el acceso no discriminatorio, la publicación de una oferta pública que indique cómo la compartirá, capacidad de intervención del IFT en acuerdo de tarifas por uso compartido en base a costos incrementales promedio a largo plazo si las partes no se ponen de acuerdo. En materia de contenidos, se dispuso que Televisa no pudiera adquirir derechos en exclusiva de "contenidos relevantes"[56] y el requisito de autorización del IFT para participar en clubes de compra. Respecto de la publicidad, se exigió a Televisa informar sobre prácticas comerciales de servicios de publicidad. El requisito de "información" se basaba en entregar al Instituto toda la información que solicite sea contractual, económica, financiera, comercial, de infraestructura, de filiales y empresas relacionadas. Además de estos cuatro puntos, se estableció una regla sobre propiedad cruzada por la cual como AEP de radiodifusión, Televisa no puede participar del control del AEP de telecomunicaciones (América Móvil) ni participar en sus consejos de administración (IFT, 2014a).

Respecto de América Móvil, las medidas de regulación asimétrica, en términos generales se pueden mencionar: brindar acceso a interconexión para terminación de tráfico, servicio de co-ubicación (colocación de equipos de un terceros en en las redes del AEP), tarifas de interconexión asimétricas, compartición de infraestructura pasiva (al igual que en el caso de Televisa, el IFT puede regular si no hay acuerdo entre partes), oferta de servicio mayorista de

55 El Instituto tomó en cuenta los usuarios agregados de todos los servicios del sector de telecomunicaciones, incluido el de TV paga donde la empresa no participa, lo que generó que, a pesar de que se verificó una participación de mercado de suscriptores del 67,6% en telefonía fija, 66,91% en datos fijos, 70% de clientes en móvil y 62% de banda ancha móvil, el cálculo de participación total de usuarios en el sector fue más bajo (61,5%) por el hecho de no participar en TV paga.

56 El IFT definió como contenidos audiovisuales relevantes a los partidos de futbol de la selección, apertura y clausura de juegos olímpicos, las ceremonias de inauguración y clausura, y los partidos de inauguración, cuartos de final, semifinales y final del mundial de futbol, los partidos de la final del torneo de liga de primera división, organizado por la Federación Mexicana de Futbol, conocida comúnmente como la Liga MX.

usuario visitante (eliminación del roaming nacional), permitir acceso a su infraestructura a los operadores móviles virtuales, desagregación de red local fija, así como también se establecieron obligaciones relativas a contenidos (no puede adquirir los derechos en exclusiva de eventos relevantes al igual que Televisa) (IFT, 2014b).

En marzo de 2017, el IFT revisó las medidas impuestas luego de un proceso de consulta pública realizado entre abril y junio de 2016. En el sector de telecomunicaciones, el IFT ordenó la separación funcional de Telmex/Telnor y la creación de una empresa distinta para ofrecer servicios mayoristas fijos, así como también determinó el "trato no discriminatorio" para servicios mayoristas fijos y móviles y el establecimiento de tarifas en base a modelo de costos para servicios fijos y de costos incrementales para enlaces dedicados, entre otras cuestiones (IFT, 2017d).

En tanto para la radiodifusión, se definió que Televisa tiene la obligación de ofrecer servicios de co-ubicación en su infraestructura y de emisión de señal; la imposibilidad de adquirir en exclusiva los derechos de transmisión de contenidos audiovisuales relevantes aunque puede sub-licenciarlos si un organismo u otro actor tiene los derechos en exclusiva; la obligación de publicar información sobre los términos y condiciones en los que comercializa la publicidad; la presentación de contabilidad separada por servicios y el establecimiento de plazos para poner a disposición las informaciones en el Sistema Electrónico de Gestión (IFT, 2017e).

12.6.2. Evaluación de las medidas de 2014 para Televisa

Uno de los aspectos más importantes en materia de barreras de entrada es la comparición de de infraestructura. De acuerdo con una fuente consultada para este trabajo, el abogado español Ángel García Castillejo, quien estuvo involucrado como consultor en el proceso de revisión, los resultados de esta medida para radiodifusión fueron muy pobres:

> Ninguna empresa solicitó acceso a infraestructura de Televisa como preveían las medidas impuestas. Esto fue así porque la medida de acceso a infraestructura no previó una metodología de fijación de precios en la oferta de referencia, lo que en la práctica generó que cuando un canal solicitara la infraestructura a Televisa, el precio era tan excesivo que desestimulaba su uso (COMUNICACIÓN PERSONAL)[57].

En un sentido similar se manifestó la comisionada María Elena Estavillo al ser consultada sobre qué medidas consideraba que habían tenido una implementación más débil:

[57] Entrevista a Ángel García Castillejo, Director de MEL Abogados y ex Consejero de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (CMT) de España. Realizada en forma telefónica el 09/06/2017.

> Nadie solicitó servicios de acceso. Es difícil saber por qué. Pocos operadores se acercaron al instituto a ofrecer detalles. Hay algunos señalamientos aislados diciendo que la oferta de Televisa era muy cara, otros indican que que encontraron otros proveedores, por ejemplo, lo solicitaron acceso a infraestructura a la TV pública. Incluso Televisa señalaba que no tenía capacidad cuando sí había. Entonces, en la revisión de 2017 se buscó otra manera al definir un nuevo servicio. Antes se preveía el acceso a infraestructura pasiva. Ahora ordenamos que cuando no haya capacidad suficiente, Televisa debe ofrecer el servicio de transmisión de señal. Otra obligación que no tuvo mucho efecto es que Televisa debía publicar tarifas de publicidad. Pero solo publicaba sus tarifas de referencia que no dicen gran cosa porque a algunos les ofrece descuentos, empaqueta con otros servicios, etc. No daba gran idea. Esa medida se modificó para que se publiquen las tarifas efectivas, las políticas de descuento. Televisa no quería aceptar el criterio del Instituto que planteaba que también se aplicara a las tarifas de TV restringida (COMUNICACIÓN PERSONAL).

En consecuencia, luego de tres años de la declaración de preponderancia, los resultados de una medida que pretendía dinamizar la competencia tuvo efectos nulos. Sosa Plata (2017b) explica que es más probable que las condiciones de competencia cambien producto de la consolidación de Imagen Televisión (la tercera cadena nacional de TV que comenzó a operar el 17 de octubre de 2016) y, eventualmente, cuando empiecen a operar los ganadores de la licitación de 148 canales de TV, que con las medidas adoptadas por el IFT. Da como ejemplo el efecto de nuevos actores sobre la concentración de frecuencias (uno de los indicadores utilizados para determinar la preponderancia) y explica que mientras que Televisa, actualmente cuenta el 55% de canales comerciales y TV Azteca, con el 39%, cuando finalice el despliegue completo de la red de Imagen TV, el mercado de frecuencias pasará a estar dividido en 43% Televisa, 31% TV Azteca y 21% TV Imagen. No obstante, Sosa Plata (2017b) explica Televisa mantiene su posición dominante tanto en audiencias (donde concentra el 62,7%), publicidad (59%) y explotación de frecuencias (al menos hasta que Imagen TV despliegue su cadena nacional).

Como reacción a las medidas impuestas, Televisa atribuye al escenario competitivo (futuro, dado que aún es muy reciente para conocer el impacto de Imagen TV) la "reducción de los márgenes operativos de nuestro segmento de contenidos" (Televisa, 2017). Ese argumento, no condice con los datos de los balances de la empresa que se presentan en la tabla a continuación:

Tabla 1. Ventas por contenido y publicidad de Televisa 2014-2016.

Televisa/año	2014	2015	2016
Ventas netas	$ 4283	$ 4707	$ 5148
Venta de contenidos	$ 1864	$ 1835	$ 1961
Utilidades de contenido	$ 830	$ 778	$ 788
Ventas por publicidad	$ 1361	$ 1231	$ 1244
Ventas por programa	$ 350	$ 412	$ 484

Elaboración propia en base a balances de Televisa.
Cifras en en millones de dólares. Tipo de cambio junio 2017: US$1- $M 18,69

El segmento de contenidos comprende los sub-segmentos de publicidad, venta de canales y programas y licencias. De ellos, resultan de especial interés en función de las medidas impuestas por el IFT para la TV abierta, los segmentos de publicidad y venta de programas.

Como se desprende de la lectura del balance de Televisa, el crecimiento del último año en las ventas netas "es atribuible al fuerte crecimiento de nuestro segmento de Contenidos" en primer lugar, así como también al segmento de la TV paga (Sky y Cable), que había sido el factor clave en 2015 (Televisa, 2015 y 2016).

Respecto de la publicidad, la compañía informa que una reducción en la venta de contenidos entre 2014 y 2015, atribuida a la revisión de precios del inventario de publicidad que, sin embargo, fue repuntando en 2016. En particular, en el cuarto trimestre de 2016, el balance de la compañía destaca que obtuvo el mayor crecimiento en los últimos 2 años y medio y que si bien el crecimiento anual fue modesto (0,8% comparado con el 2015) resulta favorable en relación al año anterior. Por último, en materia de programas, el crecimiento interanual en torno al 17,6% en cada año, según señala la empresa, se explica por la devaluación del peso mexicano, es decir, factores macroeconómicos no vinculados a las medidas del IFT.

Entre las nuevas medidas impuestas a Televisa en la revisión de 2017, la que mayores críticas recibió por parte de especialistas vinculados con organizaciones sociales es la de los contenidos (OBSERVACOM, 2017b). El hecho de poder sub-licenciar derechos de emisión de contenidos

relevantes supone una relajación de las obligaciones en relación a 2014 cuando determinó que tenía prohibido el acceso exclusivo a dichos derechos.

Unos meses más tarde del anuncio de las nuevas medidas de regulación asimétrica, el IFT presentó un informe sobre los avances de la reforma de telecomunicaciones a más de tres años de la reforma de la Constitución (IFT, 2017g). Como lo indica su título, el documento pretende mostrar la "evolución de los sectores regulados (2T 2013- 1T 2017)". Aquí llama la atención que se alude casi exclusivamente a los logros en el sector de telecomunicaciones, donde se identifican "mayor competencia, más oferta de servicios, mayor inversión en infraestructura, caídas importantes en los precios, mejores tecnologías y mayor calidad en los servicios" (IFT, 2017c: 3). Sin embargo, en materia de radiodifusión solo se menciona el incremento cuantitativo de la oferta de canales (311 en 2013 y 755 en 2017) pero nada se dice sobre los emisores, quién los detenta (lo que podría dar cuenta de la diversidad en términos de propiedad), o el tipo de contenidos ofrecidos. En cambio, se plantean criterios técnicos de modo general como la eficiencia del espectro y el acceso a más canales gratuitos por medio de la multiprogramación.

12.6.3. Evaluación de medidas de 2014 para América Móvil

En lo que respecta al sector de telecomunicaciones, distintas empresas como AT&T, Televisa y Megacable, principales competidores de América Móvil en distintos negocios, criticaron la insuficiencia de las medidas asimétricas implementadas previo a su revisión. Se menciona el aumento de participación de América Móvil en el sector del 61% en 2013 al 62% en 2015 en base al criterio de medición del IFT, así como se destacan dificultades para el acceso a la infraestructura, al tiempo que se alude al pobre desempeño del regulador en sus funciones de fiscalización[58].

Esta visión sobre las barreras para el acceso a la infraestructura es compartida por organizaciones vinculadas al derecho a las telecomunicaciones como el IDET, que señala que las ofertas de referencia para utilizar la infraestructura de América Móvil no resultaron adecuadas para fomentar la competencia por sus altos precios que dificultan llegar a los usuarios finales con precios competitivos (IDET, 2016).

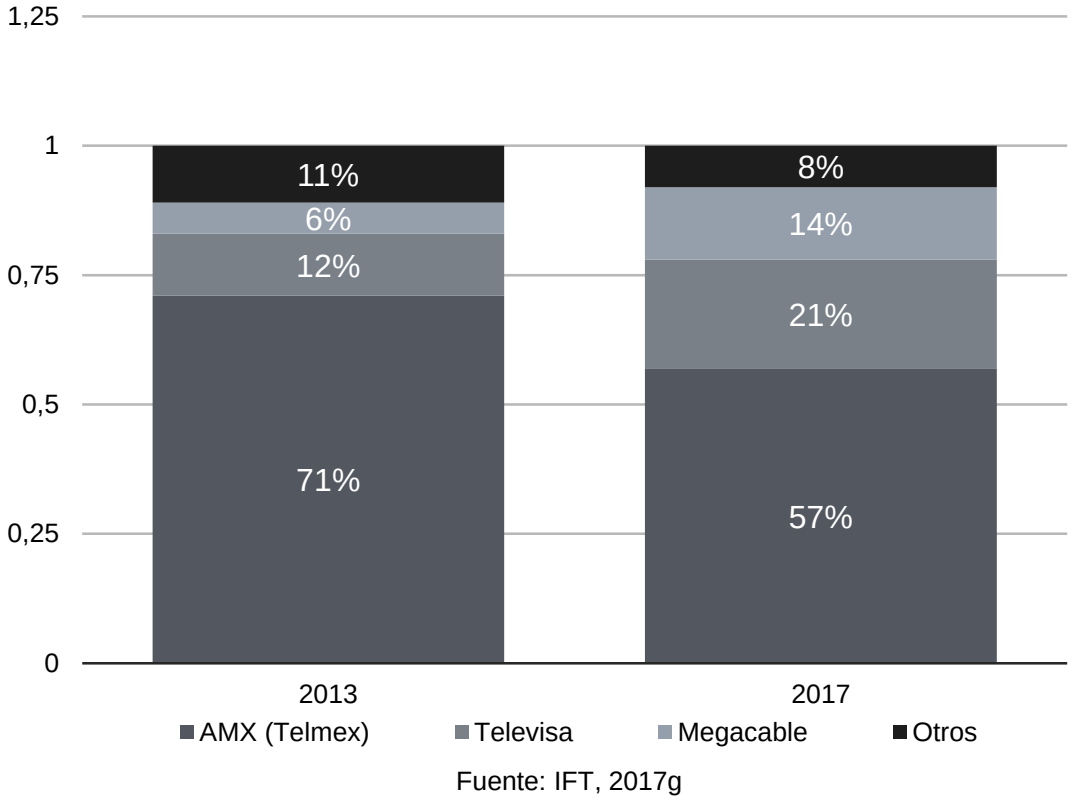
58 Sobre estos puntos resultan ilustrativos los documentos presentados por AT&T, Megacable y Televisa en la consulta pública convocada por el IFT. Estos operadores son los competidores directos de América Móvil en telefonía móvil y banda ancha. Los documentos se pueden consultar en http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/de-la-efectividad-en-terminos-de-competencia-de-las-medidas-impuestas-al-agente-comments

Sobre este punto coincidió la comisionada Estavillo quien señaló que una dificultad para la implementación del acceso a la infraestructura fue

> No haber incorporado desde el principio tarifas en las ofertas de referencia. Que las empresas no tengan que someterse a proceso de negociación para que ellas decidan las tarifas, que al final de la historia, define el Instituto. Ahora el Instituto regula tarifas desde el inicio. Si las empresas quieren negociar una tarifa mejor lo puede hacer por debajo de lo que fija el IFT. En ese caso, la empresa trae su tarifa y el instituto la aprueba (COMUNICACIÓN PERSONAL).

En relación a la participación de mercado, resulta llamativo que, para determinar el dominio en el sector, el criterio del IFT fue a partir de los usuarios agregados de todos los servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, a la hora de presentar los resultados de la implementación de medidas, el Instituto concluye que la participación del AEP disminuyó a partir de un solo servicio, aunque muy significativo, el de banda ancha (IFT, 2017c: 9). A continuación, se muestra la evolución de participación de mercado por empresa entre 2013- 2017 para los servicios de telecomunicaciones de banda ancha fija y móvil, TV paga y telefonía móvil.

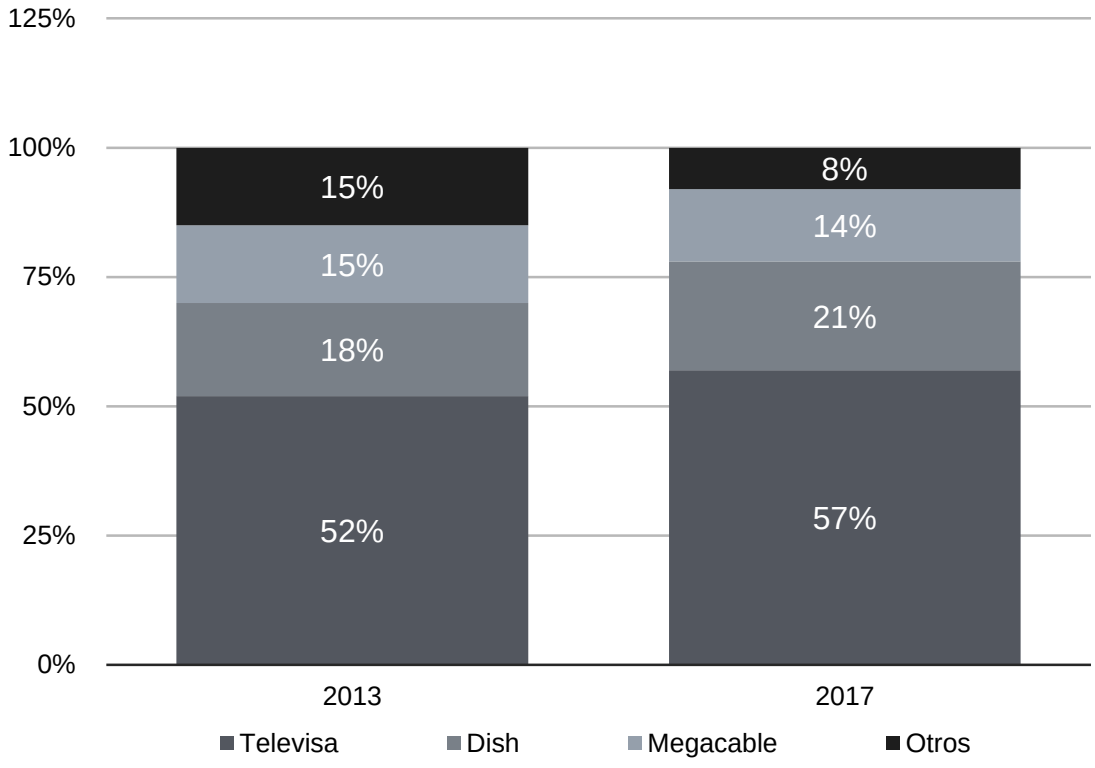
Gráfico 1. Participación banda ancha fija por operador 2013- 2017 en México



Fuente: IFT, 2017g

En el caso de la banda ancha fija, que como se mencionó fue el único servicio que el IFT eligió para mostrar resultados positivos en relación a la implementación de medidas asimétricas, Telmex muestra una caída del 14% (participación del 71% en 2013 frente al 57% en 2015) y la duplicación de participación de sus competidores inmediatos Televisa (12% a 21%) y Megacable (6% a 14%). En este sentido no resulta menor que no se hayan impuesto obligaciones a Televisa como agente con poder sustancial dado que la oferta de servicios de TV paga, donde ejerce un claro dominio como se observa en el gráfico siguiente, cada vez más se realiza paquetizada con banda ancha.

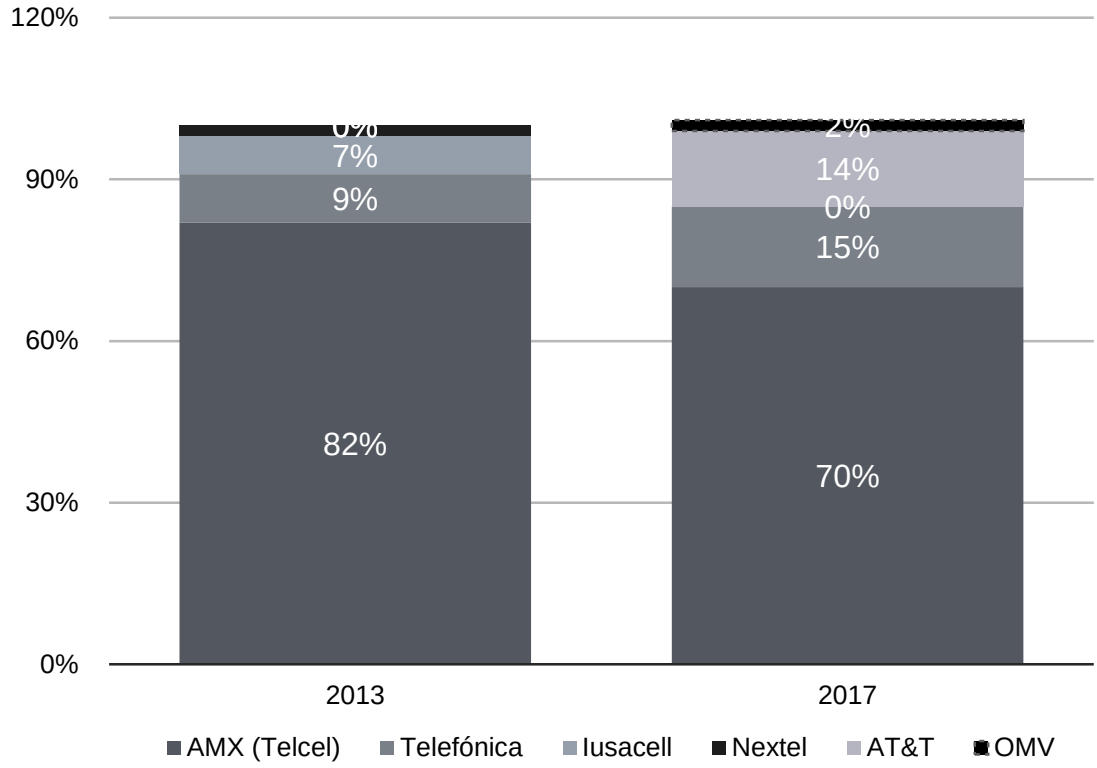
Gráfico 2. Participación TV paga por operador 2013-2017 en México



Fuente: IFT, 2017g

En relación a la banda ancha móvil, la caída de Telcel (América Móvil) entre 2013 y 2017 es del 12% (del 82 al 70% de participación), donde resultó decisivo el ingreso de la empresa norteamericana AT&T (que adquirió a Iusacell y Nextel) a partir de la apertura al capital extranjero habilitada con la reforma constitucional, promovida por las recomendaciones de OCDE.

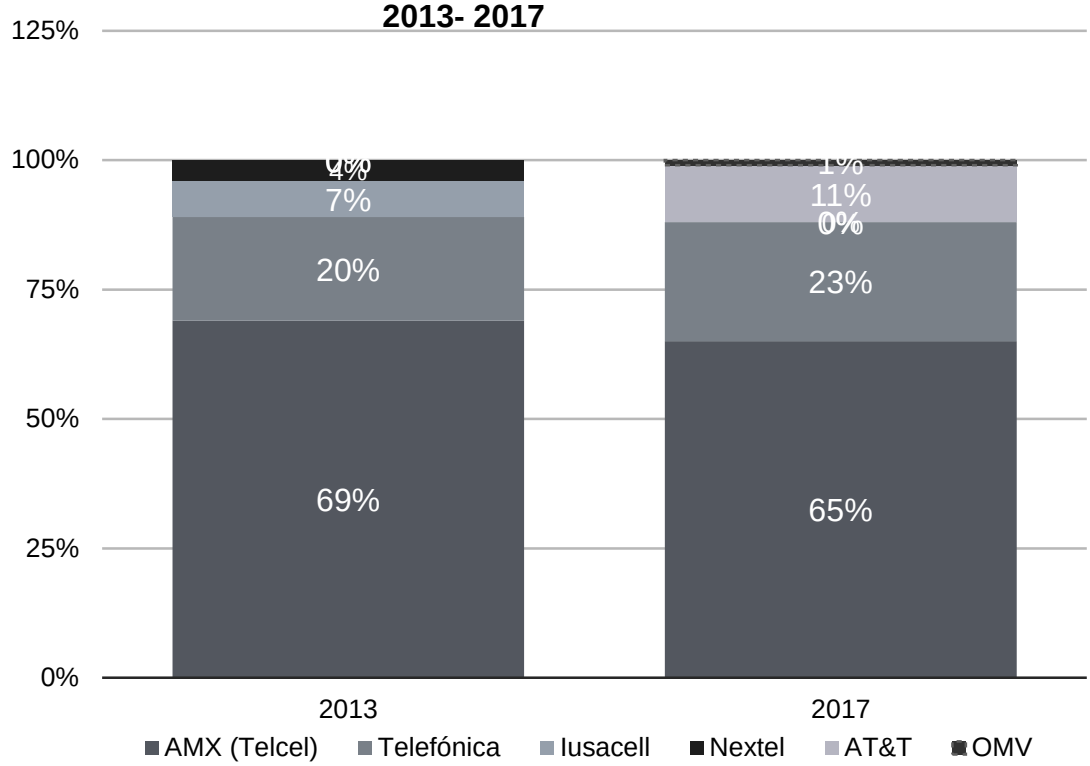
Gráfico 3. Participación banda ancha móvil por operador 2013-2017 en México



Fuente: IFT, 2017g.

El impacto directo de la liberalización de la inversión extranjera en el área de telecomunicaciones, contrario a los objetivos propuestos por la reforma de la Constitución, fue solidaria a la mayor concentración de operadores en el mercado de móviles. Si bien, como se observa en el gráfico 4, el operador dominante redujo su participación de mercado, previo a la sanción de la ley existían 4 operadores (América Móvil, Movistar, Nextel y Iusacell) y la apertura al 100% del capital extranjero permitió el ingreso de AT&T, que adquirió a Nextel y Isusacell. En consecuencia, quedaron tres operadores en dicho mercado (y el surgimiento de operadores virtuales con menos de 1% de participación) de los cuales, como sostiene Sosa Plata (2016a: 25) "de dos empresas mexicanas (América Móvil y Iusacell), solo queda una, la monopólica".

Gráfico 4.Participación telefonía móvil por operador 2013- 2017



Fuente: IFT, 2017g

Además, la fusión de AT&T con Time Warner, aprobada en México con restricciones[59] y cuestionada en su casa matriz en Estados Unidos, podrían poner más presión a América Móvil que aún no tiene autorización para brindar servicios de TV paga, así como también a Televisa, líder en la distribución TV paga, seguido por Sky (59% de AT&T y 41% de Televisa) que es su socio y competidor al mismo tiempo.

El desembarco de AT&T en el mercado mexicano (presente en telefonía móvil y TV satelital a través de Sky en alianza con Televisa) viene de la mano de una mayor consolidación de pocos y grandes jugadores en el mercado. De este modo, la convergencia regulatoria y la convergencia empresarial generan la creciente consolidación de un nuevo actor de capitales extranjeros, junto al gigante regional, América Móvil, y Televisa.

[59] Las condiciones consisten en separación de Sky México respecto de la provisión de canales para proveedores de STAR [Televisa] por parte de TW y AT&T a nivel de Consejeros y Personal Relevante; separación de HBO LAG [HBO Latin America Group] de las operaciones de TW en la provisión de canales para TV de Paga; obligaciones de atender todas las solicitudes de acceso a canales que TW reciba de los proveedores de la TV de Paga y a negociar en condiciones competitivas; mecanismos de reporte y verificación (IFT, 2017h).

Otro de los aspectos criticados fue la medida de desagregación del bucle local ya que, según señala Mariscal (2014) en la mayoría de países en los que fue aplicada (principalmente en Europa) no provocó la migración hacia redes propias por parte de proveedores alternativos, que terminaron haciendo uso indefinido de acceso a la infraestructura del operador incumbente, por ende, no se generó mayor inversión ni contribuyó a la adopción de banda ancha.

La gran novedad que tuvo la revisión de medidas de preponderancia es la obligación de separación funcional para América Móvil, un recurso que ya estaba contemplado desde 2013 en el texto constitucional a partir de la recomendación de la OCDE. Según la comisionada Estavillo esta medida no se implementó antes porque

> Es una aproximación razonable que deben tener los reguladores. Es la forma prudente y responsable de aplicar la regulación. Tratar con los remedios menos intrusivos siempre que sean eficaces. Por eso se prevé revisar el mercado cada dos años. Teniendo en cuenta que no es fácil poder proyectar cuál va a ser la reacción precisa de los actores del mercado. La separación tiene el propósito de reforzar los incentivos para la no discriminación. América Móvil ya tenía obligaciones de dar servicios con ofertas aprobadas por el Instituto.En la práctica este mecanismo es muy lento y por eso se complementa con la medida de separación (COMUNICACIÓN PERSONAL).

No obstante, varios analistas dudan de la eficacia de la separación funcional aludiendo a la regulación comparada a partir del fracaso de la medida en el Reino Unido (Flores Ramírez, 2018; Maldonado, 2017; González, 2017). En 2005, el regulador convergente OFCOM impuso a British Telecom la separación funcional, dando origen a Openreach como unidad independiente. En el marco de su "Revisión estratégica de la Comunicación Digital", centrada en el desarrollo la banda ancha[60], OFCOM reconoció que la separación funcional no fue suficiente debido a la falta de independencia de Openreach de BT, que redundó en que privilegiara las condiciones de acceso a los clientes de BT en detrimento de sus competidores, principalmente a través del control en el proceso de decisión y sobre el presupuesto para la inversión en partes de la red destinadas al uso de sus competidores, impidiendo la oferta de mayor ancho de banda y de mejor calidad. En consecuencia, el regulador planteó que la separación legal[61] sería la mejor opción para equiparar las reglas de juego entre BT y sus

[60] La estrategia se focaliza en cinco ejes: garantizar la disponibilidad universal de banda ancha con velocidades suficientes para estar acorde con las necesidades de los usuarios; inversiones en redes ultrarápidas (como la fibra al hogar o a las empresas) permitiendo un acceso mejorado a la estructura de BT a sus competidores; mejorar la calidad de servicio; lograr mayor independencia de Openreach de BT y el empoderamiento de los consumidores para que accedan a las mejores ofertas y puedan elegir y cambiar de modo fácil (OFCOM, 2016).

61 La propuesta de separación legal consiste en que Openreach sea una compañía separada legalmente de BT, con su propio personal (contratará en forma directa a sus 32 mil empleados) y directivos y su propia estrategia y control

competidores y descartó, al menos por el momento, la medida de separación estructural por considerar que la separación de BT y Openreach reduciría la flexibilidad para re-establecer los límites sobre el uso de ductos y postes si se producen cambios por la introducción de nuevas tecnologías, así como en las condiciones de competencia (OFCOM, 2016: 9).

Frente al caso de Reino Unido como antecedente para México y retomando la idea de aplicación gradual de las medidas "menos intrusivas", Estavillo advierte que "el discurso que se da en Mexico es que como la medida fracasó en el Reino Unido, no hay que separar nada. Pero la respuesta de OFCOM muestra que en el caso de Reino Unidos la separación debe ser más profunda" (COMUNICACIÓN PERSONAL).

La experiencia del Reino Unido resulta un antecedente que puede llegar a marcar el rumbo sobre los posibles efectos de la separación funcional en México, cuya evaluación de resultados comenzará en 2019, año electoral, que resulta terreno propicio para prácticas de lobby empresarial. Allí América Móvil se jugará su ingreso legal al sector audiovisual.

Consultada sobre la recomendación de OCDE (2017) de eliminar las trabas a Telmex para que brinde servicios audiovisuales luego de su separación funcional, la comisionada del IFT aseguró que

> La OCDE recomienda analizar la autorización una vez que Telmex se haya separado exitosamente. No dice que de TV desde el día de hoy, sino que se separe y que sea exitosa. Con motivo de la elaboración del plan de separación, le dijimos a Telmex que estaba en libertad de presentar una propuesta integral en donde nos diga cómo todas las medidas van a reforzar este nuevo entorno que pretendemos que exista. Pero la empresa no presentó esa propuesta. Sí presentó manifestaciones de que sigue con su pretensión de brindar servicios de TV. Pero no lo presenta como plan integral, con hitos de la separación que permitan acreditar condiciones de no discriminación y que señale que al alcanzar tales hitos esperaría que el Instituto lo autorice a dar TV en tales y cuales regiones, por ejemplo (COMUNICACIÓN PERSONAL).

De este modo, Estavillo da a entender cierta permeabilidad del regulador a contemplar de modo oficial la apertura de América Móvil al mercado audiovisual de pago, en el que tiene mayor interés. Allí es líder Televisa y, como hemos comentado, ha venido utilizando distintas estrategias (judiciales, lobby en el congreso y dentro del regulador) basadas en su influencia política para sortear la regulación asimétrica en dicho mercado.

---

de presupuesto; sus ejecutivos serán responsables antes un Consejo de la compañía; estará obligada a hacer consultas formales con sus clientes mayoristas (terceras empresas) sobre sus inversiones a gran escala y tendrá una nueva marca (OFCOM, 2017).

12.7. Las políticas públicas "convergentes" en México: principales aspectos abordados en el capítulo

México tempranamente abordó la problemática de la convergencia, principalmente con la TV paga, primero a través de la Ley de Telecomunicaciones de 1995 a partir de la reclasificación de este tipo de operadores como prestadores de telecomunicaciones.

Con el inicio del S. XXI, de acuerdo a lo analizado en este capítulo fue posible identificar la gestación de una agenda en materia de convergencia regulatoria vinculada al proceso de implementación de la TDT, la reforma a la Ley de Telecomunicaciones a través de la "Ley Televisa" y la sanción del "Acuerdo de Convergencia", ambos de 2006. Este último sentó las bases para la prestación conjunta de servicios y competencia entre operadores de TV paga y telefonía (excepto para Telmex). Por su parte, tanto el proceso de implementación de la TDT como la Ley Televisa contribuyeron a la consolidación del duopolio televisivo (Televisa y TV Azteca), que podría utilizar el espectro para brindar servicios adicionales (de valor agregado) sin pagar por ello al Estado.

A su vez, la "Ley Televisa" también generó un primer intento de dotar al regulador de telecomunicaciones de una "lógica convergente", al asignarle facultades sobre radiodifusión, bajo el argumento de evitar duplicación de funciones y el mecanismo de "doble ventanilla".

El acuerdo político alcanzado a través del Pacto por México sentó las bases para una reforma estructural en el área de telecomunicaciones y radiodifusión, donde la OCDE desempeñó un rol clave liderando el proceso a través de sus recomendaciones.

Con la reforma de la Constitución de 2013, a partir de las recomendaciones de OCDE, se crea el IFT como regulador convergente y se consagran una serie de mecanismos para garantizar su independencia política, jurídica, administrativa y financiera. Sin embargo, la LFTR de 2014 da marca atrás en la autonomía que la Constitución había asignado al regulador al limitar sus facultades en materia de supervisión de contenidos, resolución de controversias y aplicación de medidas de regulación asimétrica, en particular, la regulación de la concentración para TV paga, con el cambio de definición en la declaración de preponderancia por "sector" en lugar de por "servicio" como planteaba la Constitución. Por todo lo anterior, el nuevo regulador convergente no logró escapar a las lógicas previas de discresionalidad y falta de independencia ya que, en la práctica, las decisiones del IFT se encuentran cuestionadas (judicializadas) e influidas por el Ejecutivo, así como por las principales empresas del sector.

De todos los puntos analizados sobre la reforma de las telecomunicaciones se debe reconocer como aspecto positivo el rol pionero de México en la región al encarar la reforma estructural con la difícil tarea de poner en el centro del debate la convergencia junto con objetivos para limitar la concentración y fomentar la diversidad y pluralidad de actores. En términos generales, como hemos discutido ampliamente en el capítulo xxx, el discurso de la convergencia tiende a eliminar el interés por la concentración basado en que los avances tecnológicos dejarían obsoleta esa discusión.

Sin embargo, como mencionamos, si bien uno de los objetivos centrales de la reforma de México tenía que ver con la limitación de la concentración a través de la implementación de medidas de regulación asimétrica y el surgimiento de nuevos competidores en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, sus resultados mostraron una serie de limitaciones. Una de ellas tiene que ver con el recorte de las facultades del regulador ya aludidas, sumadas a otras que iremos detallando a continuación.

En función de las categorías de análisis identificadas para el estudio de las regulaciones "convergentes", las principales características de la LFTR para el sector de telecomunicaciones pueden sintetizarse en lo siguiente: se consagra el modelo de concesión única, pero a pesar de aludir al concepto de "neutralidad tecnológica", solo contempla a los actores tradicionales y el IFT tiene una postura reacia a establecer obligaciones para los prestadores de servicios audiovisuales bajo demanda en Internet. En materia de acceso, interconexión y competencia, los ya mencionados cambios en la definición de AEP entre el texto constitucional y la Ley secundaria limitaron la posibilidad de regular la competencia en el sector de TV paga a través del establecimiento de medidas de regulación asimétrica que, en cambio se aplican para telecomunicaciones (todo menos TV paga) y radiodifusión (TV abierta). Así, la Constitución resultó más progresista que la ley, donde incidió fuertemente el lobby de Televisa en el Congreso que logró la inclusión del artículo 9° transitorio, que impide al IFT intervenir en las reglas de concentración para TV paga.

En relación al espectro, la LFTR profundiza las tendencias previas sobre flexibilización en el uso del espectro (habilita el arrendamiento y cesión de espectro, cambios en el uso de frecuencias y prestación de servicios adicionales). Asimismo, la LFTR trae como novedad la consagración del concepto de "neutralidad de red" para el servicio de acceso a Internet, pero la falta de lineamientos- reglamentación de principios por parte del IFT, en la práctica limita su accionar para garantizar y fiscalizar su cumplimiento.

En relación al sector audiovisual, es importante vincular los cambios planteados por la LFTR al proceso de digitalización de la TV abierta. Los principales objetivos de la política de transición a la TDT fueron la optimización y liberación del espectro junto con el desarrollo de nuevos servicios. Así, el modelo de TDT que se instaló privilegió el statu quo vigente en el mundo analógico, es decir, el sostenimiento del duopolio de Televisa y TV Azteca que, a su vez, podría desarrollar nuevos servicios en un entorno de convergencia. A partir de la reforma constitucional y la LFTR, la optimización en el uso del espectro se fue concretando a través de la liberación creciente de porciones de espectro para telecomunicaciones (las bandas de 700 Mhz- en parte atribuida a la creación de la "red compartida" de telecomunicaciones- y de 600 Mhz). A su vez, el texto constitucional planteó la apertura a nuevos jugadores para contrarrestar la concentración de Televisa y TV Azteca, lo cual se concretó a través de la licitación de una nueva cadena nacional de TV abierta (Imagen TV) y la licitación de canales regionales. Si bien estos procesos representan un avance en materia de diversidad, el ingreso de nuevos operadores, por el momento no genera mayor pluralidad ya que se privilegiaron los criterios comerciales frente a la pluralidad de operadores y contenidos.

Esto no solo se reflejó en la licitación de nuevos canales, sino que la propia LFTR resulta limitada en relación a la previsión de mecanismos de fomento para la promoción de contenidos. Como hemos visto, este aspecto aparece subsumido a la lógica económica: cuanta más producción nacional o nacional independiente, mayor el porcentaje de publicidad permitido.

Un avance importante del marco normativo para la radiodifusión fue la obligación de "must carry" (obligación de transporte o retransmisión de señales) entre los criterios de regulación asimétrica para AEP ya que, previamente, Televisa y TV Azteca exigían a los operadores de TV paga que les pagaran por incluir sus señales de TV abierta en las grillas.

En cambio, la normativa la normativa generó un retroceso en relación al objetivo de limitar la concentración con las reglas de multiprogramación ya que los operadores existentes pueden acceder a más espectro sin obligaciones económicas con el Estado ni de inclusión de cuotas de producción nacional ya que no existe tal previsión en la normativa ni en los lineamientos de multiprogramación emitidos por el IFT.

En relación al impacto en el marcado de los importantes cambios introducidos al sector de medios y telecomunicaciones tanto por la reforma de la Constitución y luego por la LFTR, la aplicación de medidas a los AEP resultaron insuficientes, del mismo modo que el intento por

parte del regulador de imponer medidas a Televisa en TV paga como agente con poder sustancial de mercado (regulación ex post).

Tanto para radiodifusión como para telecomunicaciones, las mayores dificultades que enfrentó la implementación de medidas de AEP se encontraron en el área de apertura de infraestructura, donde los efectos fueron nulos porque no se generaron los mecanismos adecuados de fiscalización.

En el caso de la radiodifusión, como ya se mencionó, si bien la apertura a nuevos jugadores representó un avance en términos cuantitativos (más oferta de canales, a lo que también contribuye la multiprogramación), no implicó mayor pluralidad. Además, la revisión de medidas para Televisa de 2017 genera nuevos desafíos al plantear una relajación de criterios especialmente en materia de derechos de emisión de contenidos relevantes (permite sub-licenciar derechos, lo cual estaba prohibido en las medidas de 2014).

En el sector de telecomunicaciones, además de lo antedicho sobre el efecto limitado de la medida de acceso a la infraestructura de América Móvil (Telmex y Telcel), se suma la desagregaron del bucle local como consecuencia. Por otra parte, la mayor competencia en el mercado se produce más por efecto de la liberalización del capital extranjero en el sector establecida en la Constitución, que por la implementación de medidas de AEP. Como hemos analizado, la caída de la posición de Telcel en los servicios de telefonía celular y banda ancha móvil ocurrió por efecto de la llegada de la empresa norteamericana AT&T, que consolidó su posición a través de la adquisición de Iusacell y Nextel, generando la concentración del sector en menos actores. Por otra parte, en el caso de la banda ancha fija, la caída en la posición de mercado de Telmex frente a sus competidores, principalmente Televisa, probablemente se vincule a la imposibilidad de establecer medidas para el sector de TV paga, teniendo en cuenta que la mayoría de ofertas son paquetizadas. Sobre este último punto, la regulación asimétrica para TV paga, además de los impedimentos en el plano normativo ya apuntados, se suma el rol de los procesos de judicialización de las decisiones del IFT, pero también el sesgo del regulador que, primero dilató el encuadramiento de Televisa como agente con poder sustancial y luego, cuando lo hizo, demoró en la definición de medidas para regularlo.

Tras haber estudiado en profundidad el caso mexicano, a continuación, se procederá al análisis del escenario brasileño en base al esquema planteado.

13. Las políticas de comunicación en Brasil

13.1. Caracterización del sector

El elevado nivel de concentración de la propiedad en el sector de medios y telecomunicaciones en Brasil sigue el patrón consignado para el escenario latinoamericano. En el sector de telecomunicaciones, los principales jugadores son las empresas de capitales extranjeros, América Móvil (del mexicano Carlos Slim) y la española Telefónica. Entre ambas controlan más del 50% del mercado de telefonía, Internet y empaquetamiento/distribución de tv de pago. También se destacan Oi (Telemar y Portugal Telecom) y TIM, subsidiaria en Telecom Italia, pero ésta última solo con presencia relevante en telefonía móvil. Entre los cuatro se reparten el 85% de los ingresos de los mercados del sector de telecomunicaciones (Becerra y Mastrini, 2017a).

En el área de medios de comunicación, Globo es el principal actor por su poder de incidencia en las esferas económica, política y cultural, es capaz de movilizar sentimientos a favor o en contra de líderes políticos, así como de ejercer su dominio a nivel cultural a través de la exportación de programas (Straubhaar, 2017: 235).

La TV abierta es el principal medio de comunicación del país, que representa el 67,5% de los ingresos publicitarios (Becerra y Mastrini, 2017a). En su estructura, el negocio se encuentra organizado en redes nacionales, en manos de capitales nacionales, dominado por familias. Las principales redes del país son: Globo (familia Marinho), con el 44,6% de la audiencia; Red Record de Televisión (Bispo Edir Macedo), con el 15,4% de la audiencia; Sistema Brasilero de Televisión –STB- (familia Abravanel), con el 14,7% de la audiencia; Band del Grupo Bandeirantes (Familia Saad), que concentra el 5,7% de la audiencia; Red TV (Amilcare Dalevo Jr.), con el 1,7% de la audiencia. A estos grupos se suma la emisora pública TV Brasil (Empresa Brasileña de Comunicación -EBC-), que cuenta con el 1,2% de la audiencia (Domíngues Da Silva, 2015; Bolaño y Brittos, 2007).

La red con mayor cobertura en municipios y domicilios es Globo -98% y 99% respectivamente- que, a su vez, cuenta con la de mayor cantidad de generadoras (productoras de contenido), afiliadas (emisoras vinculadas a las generadoras) y retransmisoras (emiten contenido de terceros) -representa el 39,61% del total de emisoras-. Esta relación entre generadoras y afiliadas supone una homogeneización de la programación ofrecida en detrimento de las especificidades regionales (Domíngues Da Silva, 2015; Bolaño y Brittos, 2007).

Un rasgo distintivo del sistema de comunicaciones brasileño es la amalgama entre representantes del Congreso y empresarios de radiodifusión, a pesar de que la Constitución lo prohíbe. De acuerdo con Domínguez da Silva (2015) este proceso se intensificó con la fundación de la Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y TV (ABERT) a inicios de la década del 60, e incentivó el surgimiento de nuevos conglomerados vinculados a congresistas y ministros de Estado, lo cual fue reforzado a partir del inicio del proceso de re-democratización hacia fines de los 80 y se mantiene vigente. En la práctica, la asignación de concesiones se utiliza como moneda de negociación, lo que favorece el clientelismo con la distribución de asignaciones a grupos empresariales familiares y a elites políticas regionales a cambio de votos en el parlamento para la aprobación de proyectos de su interés y/o apoyo electoral. Esta práctica se conoce como "coronelismo electrónico".

Como explica Dos Santos (2006), el "coronelismo" fue una expresión acuñada por Víctor Nunes Leal y refería al poder de los hacendados (coroneles municipales) en el período colonial, aliados con la oligarquía estadual, representados por sus gobernadores y la alianza de ésos con el gobierno federal en una red de favores que evidencia la relación entre el poder público y el poder privado. En consecuencia, el "coronelismo electrónico" refiere al sistema que estructura los medios de comunicación brasileños, basado en el compromiso recíproco entre el poder nacional y poder local, estableciendo una red de influencias entre poder público y privado de los jefes locales que, a su vez, son propietarios de los medios de comunicación (Dos Santos, 2006)

Según Dantas (2013), la historia de las comunicaciones en Brasil se resume en dos períodos: antes y después del Código Brasileño de Telecomunicaciones (CBT) de 1962. La normativa determinó que la Unión (27 Estados Federales) tendría la competencia de legislar el sector, así como operar directamente servicios u otorgar concesiones a terceros. Además creó un organismo colegiado para conducir las políticas, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones, que en 1967 fue reemplazado por el Ministerio de Comunicaciones -fortaleciendo la dependencia del Ejecutivo- y determinó la creación de una empresa encargada de operar la gran infraestructura de telecomunicaciones que alcanzara todo el país.

Así, en 1965 se creó Embratel, como empresa de red troncal y, en 1971, surgió Telebras para la prestación de telefonía básica. La red troncal de Embratel no solo permitían la capilaridad de servicios de telecomunicaciones sino además la formación de cadenas nacionales de TV, que fue estimulada durante el gobierno militar del general Figueiredo (1979 -1985) (Domíngues da

Silva, 2015). Así, la lógica de emisiones en cadena y nacionalización de la programación de la TV abierta no solo fue resultado de la inversión empresarial, sino que, en buena parte, fue una política de Estado del régimen militar entre 1970 y 1980 (Dantas, 2013).

Con la vuelta a la democracia, el gobierno queda en manos de la centro- derecha con la asunción a la presidencia José Sarney (1985 -1990) del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). Durante su mandato se realiza la reforma de la Constitución en 1988, que representó un avance para las políticas de comunicación ya que planteó un capítulo dedicado específicamente al tema (Capítulo V). Entre otras cuestiones se planteó el reconocimiento de tres tipos de emisores (comercial, estatal y público[62]); la duración de las licencias de radio y TV (10 y 15 años respectivamente); la descentralización de poder de decisión para la asignación de concesiones o permisos, que pasó de ser potestad exclusiva del Ejecutivo a ser compartido por el Congreso, así como la renovación de las mismas depende de decisión judicial (sobre esto volveremos más adelante). Además, se estableció que los medios de comunicación no pueden ser objeto de monopolio u oligopolio. Sin embargo, estos artículos (artículo 220 al 224) aún hoy continúan sin ser reglamentados, así como tampoco hubo avances significativos de las distintas iniciativas que propusieron cambios que afectaban los intereses de los principales grupos.

Bolaño (2002) señala la existencia histórica de tres concepciones encontradas en el modelo brasileño de regulación de la comunicación. Por un lado, la concepción conservadora, gestada durante el período del régimen militar, que favoreció la articulación de intereses entre los poderes políticos y económicos locales y nacionales, que continuó vigente en regímenes autoritarios y democráticos y se mantiene en la actualidad. Por otro lado, la concepción liberal, que se advierte a partir de las reformas en el área de telecomunicaciones (reforma normativa y privatización), que se propuso fortalecer la competencia, lo que la acercó a una tercera perspectiva, la progresista. En esta concepción, según el autor, la izquierda aceptaría una regulación mercantil del sistema a cambio de la garantía del funcionamiento de los avances plasmados en la reforma Constitucional de 1988 y la Ley de TV por Cable de 1995. Ésta última consagró el concepto de red única pública, por la cual se planteó que la democratización del acceso no estaría solo en manos de redes de propiedad estatal, sino que habría coexistencia entre las redes privadas y las de las concesionarias de telecomunicaciones. Además, la normativa impuso la obligación de reglas must carry no solo para los canales comerciales

[62] En Brasil, las emisoras públicas comprenden al sector comunitario.

abiertos sino también para canales públicos a través de la disponibilización gratuita de un conjunto de canales para el Senado, Cámara Federal, las Asambleas Legislativas, instituciones universitarias y de enseñanza superior, instituciones de carácter educativo- cultural y entidades comunitarias. También se definió la reserva de dos canales para uso eventual de instituciones de la sociedad con tarifas reguladas y la reserva del 30% de la capacidad técnica de la red para ser utilizada por entidades sin relación de afiliación con el operador (Ramos, 1998).

Una nueva reforma constitucional tuvo lugar en 1995, durante el gobierno de centro derecha de Fernando Henrique Cardoso (1995 -2003) del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Esta reforma puso fin al monopolio estatal de telecomunicaciones y sentó las bases para la privatización de Telebras. Luego, el Congreso aprobó la Ley General de Telecomunicaciones (LGT) de 1997, que creó la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) y autorizó la reestructuración y venta de la corporación estatal, que implicó la división del sistema Telebras en cuatro operadores de telefonía fija y 10 de telefonía móvil. El gran objetivo de la privatización sería estimular la competencia en las telecomunicaciones bajo el supuesto de que de eso se desprendería la universalización de los servicios. El discurso oficial no se modificó luego de enero de 2003 con el cambio de gobierno y signo político tras la asunción de Luis Inacio "Lula" Da Silva del Partido de los Trabajadores (PT) (Dantas, 2013). Como veremos más adelante, Lula también puso el acento en el fomento de la competencia, primero mediante el despliegue de la TV digital y, luego de modo más enfático con el desarrollo del Plan Nacional de Banda Ancha al final de su segundo mandato.

La LGT reemplazó al CBT para la regulación de las telecomunicaciones, en cambio, el CBT permaneció como marco normativo para la radiodifusión. La nueva ley introdujo una distinción importante para los servicios de telecomunicaciones entre aquellos prestados en "régimen público" y "régimen privado".

Respecto de los primeros, son otorgados por concesión, con obligaciones de servicio público como universalización, continuidad de servicios, metas de expansión y regulación de tarifas. Su infraestructura, heredada de la privatización de Telebras, es considerada un "bien reversible", es decir que al finalizar el plazo de vigencia de la concesión debe retornar al control de la Unión. En cambio, los servicios de telecomunicaciones prestados en régimen privado son otorgados por autorización o permiso y obedecen a la lógica de mercado, es decir, cada empresa puede ofrecerlos libremente donde la inversión justifique el retorno y el establecimiento de precios no está regulado, sino que es decisión de los operadores.

La LGT solo reconoce a la telefonía fija como único servicio prestado en régimen público. Con excepción de éste, todo el resto de los servicios se organizan en régimen privado. Esta distinción es de suma importancia ya que impacta en la clasificación de servicio para la convergencia, como será analizado en profundidad en las próximas secciones.

13.2. Antecedentes e hitos de la convergencia regulatoria

En materia de política y reglamentación pro convergencia, hasta mediados de 2007, la situación brasileña era la de una "agenda en gestación", eran escasas las iniciativas gubernamentales en la materia (Mariscal et al, 2009). El ingreso de las empresas de telecomunicaciones en el mercado de TV paga será un puntapié clave, aunque los cambios en el plano normativo se reflejen años más tarde.

13.2.1. La "convergencia" desde el audiovisual: rol de la TDT y regulación de TV paga.

Uno de los elementos que hacen parte de la gestación de agenda pro convergencia en Brasil es el despliegue de la TDT (Mariscal et al, 2009). A partir de 2003, con la llegada al gobierno de Inacio Lula Da Silva, la elección de la norma para TDT adquirió nuevo impulso con la idea de crear un modelo íntegramente brasileño, el Sistema Brasileño de Televisión Digital (SBTVD), cuyo objetivo era alentar el desarrollo industrial y el empleo calificado. Finalmente, se descartó esa idea y en junio de 2006 se adoptó el estándar japonés ISDB-T, con variantes locales -principalmente el desarrollo del software GINGA para la interactividad -gracias al lobby de ABERT, donde tiene una fuerte influencia Grupo Globo (Krakowiak, 2017). El proceso de transición hacia la TV digital será abordado en profundidad más adelante.

En el ámbito del mercado, Bolaño y Brittos (2007) advierten que entre 2004 y 2006 tuvieron lugar importantes procesos de fusiones y adquisiciones empresariales que permitieron la consolidación de la presencia de operadores clásicos del sector de telefonía en el audiovisual, así como las ofertas de servicios de Triple Play[63].

De este modo, las empresas extranjeras del sector de telecomunicaciones presentes en Brasil (y en todo el continente Latinoamericano), América Móvil y Telefónica, se asociaron a dos de los

[63] En 2005, a través de Embratel, Telmex pasó a controlar Net (hasta el momento controlado por la familia Marinho, Globo). Un año antes, en 2004 se produjo la fusión de DirecTV y Sky en América Latina. En Brasil, la fusión fue aprobada de modo definitivo en 2006 y significó que Globopar dejara de ser accionista mayoritario de Sky Brasil quedándose con el 28% de las acciones, mientras que DirecTV se quedó con el 72%. Por su parte, en octubre de 2006, el grupo Abril vendió a Telefónica el 100% de las acciones preferenciales y parte de las ordinarias de sus operaciones de TV por cable y el 100% de las de MMDS. Ese mismo mes se anunció la adquisición de Vivax por parte de Net (América Móvil) y Telemar/Oi adquirió Way Brasil.

principales capitales del área de producción cultural, para disputar el mercado de TV paga del país (Bizberge, 2012).

De acuerdo con la normativa vigente en ese momento estaba prohibido que las concesionarias de telecomunicaciones en una determinada región fueran propietarias de redes de TV por cable y prestaran servicio en esa misma zona. Pero para sortear ese obstáculo, las compras se hicieron en regiones en las que las operadoras de telecomunicaciones eran "autorizadas" (servicio de régimen privado) en vez de "concesionarias" (prestación de servicio en régimen público) (Mariscal et al, 2009). Esta distinción, que como ya fue mencionado más arriba tiene su origen en la LGT en el contexto de privatización de la empresa de telecomunicaciones, es central en la normativa brasileña.

Además del ingreso de las telecomunicaciones en el sector del cable, estos movimientos dejaron en evidencia "asimetrías regulatorias" sobre la prestación de servicios según las distintas tecnologías empleadas. Cada modalidad tenía una licencia diferente (aunque prestara el mismo servicio, TV paga) y obligaciones distintas en relación a la participación de capital extranjero, mientras los prestadores de TV satelital (DTH) y microondas terrestre (MMDS) no tenían restricciones, en la modalidad de TV cable, el límite al capital extranjero era del 49% (Bizberge, 2015; Mariscal et al, 2009).

Luego de más de cinco años de debate en el Congreso, ya durante la presidencia de Dilma Rousseff, en septiembre de 2011 se sancionó la Ley n° 12.485 (Ley de Servicio de Acceso Condicionado- SeAC) que establece nuevas reglas para la TV paga en el país, reconociendo la convergencia tecnológica, de prestadores y servicios sin atentar contra los intereses de los grupos mediáticos y, al mismo tiempo, promoviendo la producción nacional en materia de contenidos. La normativa habilita el ingreso pleno de las telefónicas y del capital extranjero al sector. La Ley SeAC divide las actividades de contenido (como la producción, programación, empaquetamiento de señales), de las de transporte y distribución (telecomunicaciones). Así se establece que las empresas de telecomunicaciones pueden distribuir programas en sus servicios de TV por suscripción pero no pueden producir contenidos ni programar canales. Se permite un 30% de participación extranjera en las productoras de contenido y el 70% restante debe ser de capital nacional, de modo que Globo preserva el control del sector al mismo tiempo que se promueven las inversiones en redes (Bizberge, 2012). Más adelante retomaremos el análisis en profundidad de esta normativa.

13.2.2. Los antecedentes de la "convergencia" desde el sector de las telecomunicaciones: la centralidad de la banda ancha

13.2.2.1. Servicio de Comunicación Multimedia: la primera licencia para banda ancha

Desde el ámbito de las telecomunicaciones, el primer antecedente de una normativa convergente es el Reglamento de Servicio de Comunicación Multimedia (resolución 272 de 2001). Esta normativa definió la licencia para Servicio de Comunicación Multimedia (SCM), como servicio de telecomunicaciones en régimen privado para la transmisión de contenido multimedia (de modo simplificado es una licencia para banda ancha fija). Además estableció la separación de la red de los servicios de este tipo, provee el derecho a la numeración, entre otros recursos, habilita la prestación de servicios de VoIP y determina la obligatoriedad de interconexión con sistemas tradicionales, aunque no hay previsiones sobre la desagregación del bucle local (Bustillo, 2011). En 2013, ANATEL actualizó la normativa y extendió su alcance a la provisión de conexión a Internet generando una confusión respecto de las definiciones de la LGT, así como tensiones con el Marco Civil de Internet (MCI) que define Internet como un servicio esencial. Pero como de acuerdo con la definición de SCM, el servicio de telecomunicaciones que soporta el acceso es de régimen privado, esta distinción genera en la práctica dificultades para la universalización de la banda ancha. Estas tensiones de definición serán abordadas en profundidad en la sección referida a la clasificación de servicio.

13.2.2.2. El Plan Nacional de Banda Ancha (PNLB)

En este sentido, si bien escapa del foco de análisis de esta tesis cabe mencionar la implementación del Plan Nacional de Banda Ancha (PNBL, por sus siglas en portugués). Esta iniciativa gubernamental resulta de interés en la medida que la universalización del acceso a la banda ancha es una condición para básica para la convergencia digital y, en consecuencia, para las políticas públicas en este sentido.

El primer antecedente vinculado al fomento de la universalización y promoción de la competencia entre operadores se encuentra en el decreto 4.733 de 2003, que planteó los lineamientos de la política pública de telecomunicaciones. Luego, el PNBL fue instituido mediante el decreto presidencial 7.175/2010 con el objetivo de brindar acceso a Internet de banda ancha en aquellas zonas no atendidas por las ofertas comerciales. Para eso se utilizó la infraestructura de Electronet, controlada por la empresa estatal Telebras, que fue reactivada para tal fin. A su vez, el Ministerio de Comunicaciones junto con ANATEL firmaron acuerdos

con las concesionarias de telefonía fija para que cumplieran con metas de provisión de servicio en áreas más pobres y/o aisladas (Dantas, 2013).

El PNBL estableció tres formas de atención a los municipios: la oferta minorista de un producto con velocidad de 1 Mbps por $R 35 (US$ 19)[64] mensuales, o un servicio de telefonía fija e Internet de 1 Mbps por $R 69,90 (US$ 124,42)[65] por mes; oferta de conexión vía satélite de 2 Mbps para un puesto público de acceso colectivo para hasta 20 mil habitantes; y la tercera forma de atención era a través de una oferta mayorista de servicio de telecomunicaciones de transmisión para soportar la provisión Internet de banda ancha por parte de prestadores autorizados por ANATEL (Intervozes, 2018: 30).

Como plantea Dantas (2013), se trató de un programa de masificación, pero no de universalización del acceso ya que el Estado se limitó a crear condiciones de mercado para el acceso a dicho servicio. Por su parte, el estudio de Intervozes (2018) reconoce la importancia de garantizar una oferta a precios módicos, pero revela que el plan no cumplió sus objetivos en lo que respecta a cantidad de hogares alcanzados ni para equilibrar el acceso entre las distintas regiones del país. La expectativa era cerrar el 2014 con acceso a Internet fija en 35 millones de domicilios, pero en 2015, las conexiones fijas llegaban a 23,5 millones de domicilios. Además, la mayoría de ellas no eran resultado del PNBL y se concentraban principalmente en los estados ricos (Minas Gerais, San Pablo y Rio Grande do Sul) en detrimento de las regiones más pobres del norte. Otro de los problemas identificados fue la falta de conocimiento por parte de la población de la existencia de ofertas a precios económicos que planteaba el PNBL, lo cual, según Intervozes es responsabilidad de las concesionarias de telefonía, que no tuvieron interés en informar a la población de que ese paquete llegara a los ciudadanos, y del gobierno en su rol de supervisión y cumplimiento de lo acordado.

13.2.2.3. El Marco Civil de Internet (MCI)

La sanción del MCI marca otro hito para las discusiones sobre políticas de comunicación en el contexto de la convergencia digital. El proyecto, enviado al Congreso por el gobierno en 2011 y debatido en audiencias públicas, tuvo una tramitación lenta. El caso de espionaje por parte de Estados Unidos a Dilma Rousseff develado por el ex agente de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), Edward Snowden, aceleró el proceso para la sanción de la Ley 12.965 en

[64] Tipo de cambio a marzo de 2010, US$ 1- $R 1,78. Conversor OANDA https://www.oanda.com/lang/es/currency/converter/
[65] Idem.

2014. A su vez, se produjo en un contexto político en el que representantes de distintos países estaban en San Pablo para discutir las reglas de Internet en el evento Net Mundial (23-24 de abril de 2014).

La normativa sentó las bases para la gobernanza en Internet, desde una perspectiva de derechos humanos y defensa a la libertad de expresión. Como ya se adelantó, establece que Internet es un servicio esencial y por tanto de acceso universal, que la red debe ser neutral, es decir, que los proveedores de acceso deben tratar en forma isonómica cualquier paquete de datos. También se abordó la privacidad de los datos, asuntos de jurisdicción y el rol de los intermediarios que solo pueden ser responsabilizados en forma civil (no penal) por los contenidos de terceros, entre otras cuestiones.

Justamente la neutralidad de red fue uno de los puntos de mayor controversia, resistido por las empresas de telecomunicaciones, pero con el apoyo de Globo, que lo consideró central para para su modelo de negocio basado en la producción de contenido (Intervozes, 2018).

Más adelante volveremos sobre algunos aspectos del MCI que son relevantes para esta tesis, en particular, la definición de neutralidad de red, así como varios puntos de la normativa que se recogieron para la elaboración de una propuesta regulatoria para los servicios de video bajo demanda en Internet elaborada por el Ministerio de Cultura.

13.2.2.4. El PT, la relación de ambivalencia con los medios y sociedad civil

El tipo de liderazgo político del Partido de los Trabajadores (PT), que gobernó a partir de coaliciones entre 2003 y 2016[66], tuvo una actitud ambigua en relación a la presencia económica y simbólica ejercida por los grandes medios.

Las agresivas coberturas de la crisis del *mensalao* en 2005 (caso de sobornos a legisladores para que apoyaran las iniciativas del PT en el Congreso) y de la investigación policial de "Lava Jato" (operaciones fraudulentas realizadas a través de contrataciones de obras de la petrolera estatal Petrobras), son dos hitos que marcan el punto de quiebre de los gobiernos de Lula y Dilma en su relación con los grandes medios, en particular, con Globo. Sin embargo, eso no implicó una

66 Los ex presidentes Inacio Lula Da Silva y Dilma Rousseff pertenecieron ambos al Partido de los Trabajadores (PT). Para poder gobernar establecieron coaliciones legislativas con los partidos de centro derecha Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), liderado por Michel Temer, y con el Partido Popular Socialista (PPS). Temer promovió el proceso de impeachment contra Dilma Rousseff.

confrontación abierta con ellos, como sucedió en el caso argentino (Kitzberger, 2016: 448; Dantas, 2015).

El perfil político de Globo, aunque con variantes sobre distintos temas sociales, siempre ha sido conservador, favorable a las primeras y últimas fases de gobiernos militares (1964-1968 y 1978-1985) y hostil con algunos líderes políticos, particularmente de la izquierda, desde los primeros días del gobierno militar hasta más recientemente con Lula y Dilma (Straubhaar, 2017: 230).

A través de las presidencias de Inacio Lula Da Silva y Dilma Rousseff, el PT se mostró sensible a las críticas al statu-quo, lo cual fue visto por grupos de la sociedad civil como una oportunidad para movilizarse, pero al mismo tiempo, las restricciones institucionales dadas por la presencia de legisladores que formaban parte del gobierno de coalición y sus vínculos, en sus respectivos estados, con los intereses mediáticos (lo que ya hemos caracterizado como "coronelismo electrónico") impidieron avanzar en reformas importantes para democratizar los medios (Kitzberger, 2014: 69).

13.2.2.5. La CONFECOM: el rol de la sociedad civil en el planteo sobre la regulación en el contexto de la convergencia digital

En este sentido, un hito de movilización social y de reunión de múltiples partes interesadas para la elaboración de directrices sobre las políticas de comunicación fue la 1era. Conferencia Nacional de Comunicación (CONFECOM). Convocada mediante decreto presidencial, el encuentro se realizó entre el 14 y 17 de diciembre de 2009 y se aprobaron más de 600 propuestas consensuadas tendientes a democratizar las comunicaciones.

Entre ellas se destacan la afirmación de la comunicación como derecho humano; la limitación a la concentración del sector a partir del establecimiento de límites a la propiedad horizontal, vertical y cruzada; garantizar espacios para contenidos nacionales y regionales; reglamentar los artículos sobre Comunicación Social contenidos en la Constitución para el reconocimiento de tres tipos de prestadores (público, privado y estatal); fortalecimiento del financiamiento del sistema público de comunicación; definición de reglas transparentes para asignación y renovación de licencias; definición del acceso a la banda ancha como un derecho fundamental prestado en régimen público, garantizando velocidades mínimas y calidad; masificación de la TV paga; reactivar el Consejo de Comunicación Social como órgano colegiado para la definición de políticas; entre otras (Ministério das Comunicações, 2010).

En relación al tema propuesto para esta tesis sobre el proceso de políticas y reglamentación en el contexto de la convergencia digital es posible identificar algunas propuestas que plantean el principio de neutralidad tecnológica, esencial para el proceso de convergencia, como base para la promoción de contenidos, por un lado, y para la equiparación de reglas entre distintas tecnologías para el caso de la TV paga, por el otro. Respecto de lo primero se postula la necesidad de garantizar espacios para producciones en los medios electrónicos, independientemente de la plataforma en que operen. En cuanto a la TV paga se propone la unificación del régimen regulatorio para que no se establezcan asimetrías en función de la tecnología empleada. Ambas cuestiones fueron recogidas con motivo de los debates y sanción de la Ley SeAC sobre la que ya se adelantaron algunos aspectos y será analizada en profundidad más adelante.

A partir de las resoluciones de CONFECOM, por iniciativa del Foro Nacional por la Democratización de las Comunicaciones (FNDC), distintas organizaciones sociales elaboraron el "Proyecto de Iniciativa Popular de Comunicación Social Electrónica", que fue presentado en 2013, con el objetivo de reglamentar los artículos de la Constitución de 1988, referidos a la comunicación.

El proyecto reconoce la convergencia tecnológica y recoge los intereses de los empresarios de telecomunicaciones con la agenda de derechos de la sociedad civil (Dantas, 2013). Entre sus principales aspectos se destacan, la creación de un Consejo Nacional de Comunicación y el Fondo Nacional de Comunicación Pública para el fortalecimiento de los medios públicos, la prohibición de que políticos sean dueños de emisoras de radio y TV, prohibición de arriendo de espacios de programación y definición de reglas para impedir la formación de monopolio y propiedad cruzada, entre otros.

A través de la campaña "Para Expresar la Libertad", el proyecto recoge adhesiones para poder ser presentado en la Cámara de Diputados para su tratamiento, pero aún no ha alcanzado las firmas suficientes (precisa llegar al 1% de la base electoral, que serían 1,5 millones de firmas). Como fue mencionado algunas páginas atrás, esto evidencia que las iniciativas que atentan contra los intereses de los principales grupos no han logrado avances significativos.

Desde un enfoque de la ciencia política de *advocacy coalitions* (coaliciones de presión), Mauserberguer (2016) explica que la ausencia de reformas democratizadoras en Brasil se puede explicar a partir del análisis de los actores involucrados y su sistema de creencias. Desde la perspectiva del autor es posible identificar una coalición de medios privados que defienden el

status quo, ampliamente alineada con un sistema de contactos políticos fuertes y estables y un sistema coherente de creencias. Del otro lado, la coalición que demandaba las reformas democratizadoras tenía vínculos diversos y fuertes de institucionalización con una variedad de organizaciones sociales importantes, pero su estructura institucional demostró ser menos flexible y su sistema de creencias basado en la clase resultó menos permeable para movilizar a actores externos. En consecuencia, el autor señala que las reformas no lograron imponerse frente a las coaliciones dominantes basadas en los grandes medios comerciales.

13.2.2.6. Las omisiones de los gobiernos de Lula y Dilma

En una reflexión sobre las ambivalencias del legado de los gobiernos de "Lula" Da Silva y de Dilma Rousseff, Murilo César Ramos (2014) reconoce que si bien se han producido importantes modificaciones en la industria de medios [67], también permanecieron sin alteraciones significativas algunas de las herencias legadas por los gobiernos anteriores (dictatoriales y democráticos). En este sentido, afirma que, en cuanto a la democratización de la comunicación en Brasil, cuya reivindicación histórica es una nueva ley integral para la radio y la TV por lo menos desde la Constitución Federal de 1988, el PT de las campañas electorales no puede encontrarse con el PT ocupante de la Presidencia de la República (Ramos, 2014: 110).

El investigador de la Universidad de Brasilia da cuenta de una relación estratégica entre el gobierno y los empresarios del sector a partir de "tres omisiones". La primera, según Ramos se remonta al tiempo en que Lula aún era candidato. En su plan de campaña se refirió al desarrollo de infraestructura de redes y telefonía, pero evitó referencias a la política de radiodifusión con el objetivo de atraer a las clases y fracciones de clase dominantes entre las que se destacaban las distribuidoras de radio y TV. Esa estrategia adelantó su alineamiento con los grandes medios que, ya como Presidente, se plasmó en ayudas financieras, en particular a Globo que estaba en una delicada situación económica, a través de créditos del Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES). A su vez, en el plano institucional, nombró como Ministro de Comunicaciones a Miro Texeira, quien contaba con el apoyo de Globo y, tiempo más tarde fue sucedido por Hélio Costa, también hombre de Globo, quien se encargó de dar inicio a las emisiones de TDT en el país, siempre respondiendo a los intereses del grupo de la familia Marinho.

[67] Entre las medidas relevantes para la democratización de la comunicación, Ramos destaca el surgimiento del Ministerio de Cultura como un agente relevante para las políticas de comunicaciones, la creación de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC) y la realización de la CONFECOM, como ejemplo de discusión colectiva sobre las políticas de comunicación.

La segunda omisión que señala Ramos tiene que ver con la TDT. Explica que Texeira se abocó a avanzar en el proceso de digitalización de la TV abierta (sobre lo cual se profundizará más adelante), con el foco en la política industrial a través del intento de desarrollo de un estándar propio, lo que desplazó el foco en la revisión del marco político y normativo de las comunicaciones brasileñas (Ramos, 2014).

A estos aspectos, se suma propuesta de un grupo de productores cinematográficos que trabajaban en el Ministerio de Cultura para extender el alcance de las facultades regulatorias de la Agencia Nacional de Cine (ANCINE) a la actividad audiovisual, incluida la televisión abierta. La iniciativa fue abandonada por el gobierno ante la reacción de los grandes medios, nucleados en ABERT, que denunciaron amenazas a la libertad de expresión (Kitzberger, 2016: 458; Ramos, 2014).

La tercera omisión se produce tras la asunción de Dilma Rousseff como Presidenta ya que, a través del Ministro de Comunicaciones Paulo Bernardo archivó la propuesta de regulación sobre la convergencia anunciada hacia el fin del segundo gobierno de Lula (Ramos, 2014).

En aquel momento, el entonces ministro de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, Franklin Martins, había anunciado la creación de un grupo de trabajo interministerial para la elaboración del proyecto. Ni bien fue anunciado, el director general de ABERT, Luis Roberto Antonik, aseguró que cualquier interferencia del Estado en los medios de comunicación atentaba contra la libertad de prensa, tomada como sinónimo de libertad de empresa. Así el gobierno de Lula llegó a su fin sin que ni siquiera se tornase público el contenido del proyecto (Domínguez Da Silva, 2015).

Dantas (2015) señala que tras la asunción de Dilma Rousseff para su segundo mandato, el nombramiento, en enero de 2015, del hasta entonces diputado por el PT, Ricardo Berzoini, como Ministro de Comunicaciones generó nuevas esperanzas para la construcción de un nuevo marco regulatorio que "democratice los medios".

El ministro había declarado que abriría el debate sobre el tema e incluso llegó a realizar los primeros contactos con movimientos políticos y sociales, principalmente el FNDC. Sin embargo, a meses de asumir, ya en un contexto de notable crisis institucional, "Dilma" impulsó una reforma ministerial en octubre de 2015. Berzoni pasó a la Secretaría de Gobierno, nueva cartera creada con la reforma, y fue reemplazado en Comunicaciones por André Figaredo (PMDB) en un intento político por ceder roles de envergadura a miembros de ese partido -parte

de la coalición gobernante-, que preparaba el terreno en el Congreso para promover el *impeachment* (juicio político de destitución) a Rousseff[68].

13.2.2.7. Michel Temer: flexibilización de la radiodifusión y tentativas pro "telco"

Acusada de manipulación de cuentas públicas, el 31 de agosto de 2016, la mandataria fue destituida. Michel Temer (PMDB), vicepresidente del país que ofició en forma interina la presidencia durante el proceso del juicio, asumió el cargo en forma definitiva, cuestionado por amplios sectores de la sociedad que consideran que se trató de un golpe cívico.

Desde ese momento, haciendo eco de los intereses de las empresas de telecomunicaciones, ganó terreno la tentativa de aprobación de un proyecto de ley en el Congreso (PLC 79/2016 promovido por el diputado del PMDB por Goias, Daniel Vilela) para alterar el régimen de prestación de telefonía fija y la utilización de los "bienes reversibles", es decir la infraestructura pública heredada con la privatización de Telebras (que será comentado más adelante).

Además, Temer sancionó en abril de 2017 una nueva regulación para la radiodifusión aprobada en el Congreso (Ley 13.424 de 2017), que flexibiliza el cumplimiento de las reglas sobre las concesiones de radio y TV. Por ejemplo, legitima la renovación automática de las licencias, práctica que ocurría de hecho, pero ahora queda avalada por ley. Permite la transferencia de cuotas y acciones sin necesidad de que sea autorizado por el Ejecutivo, basta que informen al gobierno de los cambios realizados, pero la autorización previa del Ejecutivo queda vigente para la transferencia total de la concesión. Además, la nueva ley permite que todos los concesionarios que perdieron el plazo para solicitar la renovación de sus concesiones, independientemente de cuánto tiempo de atraso se trate, cuenten con 90 días para hacerlo. Como plantea Dias del colectivo Intervozes:

> En vez de abrir nuevos procesos de licitación para que otros interesados tengan la oportunidad de ocupar las concesiones abandonas por las empresas, el gobierno optó por beneficiar a los antiguos concesionarios, para que vuelvan a operar sin ningún perjuicio (Dias, 2017: 23).

[68] El juicio político de destitución fue promovido el ex presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha (PMDB) quien, además fue colaborador de Michel Temer. A fines de marzo de 2017, Cunha fue condenado a 15 años de prisión por lavado de dinero y corrupción en el caso de "Lava Jato", como se conoce a las operaciones fraudulentas realizadas a través de contrataciones de obras de la petrolera estatal Petrobras, que también involucra a los ex presidentes Lula y Dilma Rousseff, otros políticos y a empresarios. Por su parte, Temer fue acusado por la Fiscalía General de sobornar a ejecutivos de la petrolera estatal Petrobras para frenar la investigación.

Como explica Domingues Da Silva (2015), en momentos de fragilidad institucional del gobierno aumenta el poder de negociación de los principales actores del sector, que ven una oportunidad para obtener beneficios.

A estos cambios de flexibilización normativa favorable a los intereses de los empresarios, se suman reformas en los medios públicos, al modificar la estructura de la Empresa Brasil Comunicación (EBC), creada en 2008 por la Ley 11.652, quitándole independencia del Ejecutivo. La normativa, primero introducida como medida provisoria (MP 744/2016) y luego convertida en Ley 13.417/2017, eliminó al Consejo Curador, órgano consultivo y deliberativo con participación de la sociedad civil para la definición de producción, programación y distribución de contenido. Además determinó que el cargo de Director -Presidente pueda ser designado y removido directamente por el Presidente en cualquier momento (Passos, 2018).

13.2.2.8. Recapitulación

En síntesis, hasta aquí hemos visto algunas de las características que estructuran el sistema de comunicación en Brasil. El punto de partida es un escenario de concentración de la propiedad de medios y telecomunicaciones, propiciado por la centralización del Ejecutivo en los procesos de toma de decisión del sector y la consolidación de una lógica clientelar para la asignación de frecuencias como moneda de negociación a cambio de favores políticos a partir de la estrecha relación entre parlamentarios y empresarios de radiodifusión.

En el terreno de las telecomunicaciones, el proceso de privatización de la infraestructura pública heredada del período militar -que permitió estructurar tanto el sistema de telecomunicaciones como el de la TV abierta en redes nacionales- proclamó la competencia como eje central. Esta lógica aparece reeditada en los debates sobre la inversión en infraestructura y despliegue de la banda ancha. Sin embargo, siguiendo a Becerra y Mastrini (2017) es posible afirmar una actitud más activa de los gobiernos de los últimos 15 años para desarrollar políticas para promover el acceso que para limitar la concentración -y como contrapartida alentar la competencia- en la medida que los proveedores tradicionales incrementaron su poder cualitativa y cuantitativamente.

En Brasil, además de servir a los intereses de los principales grupos, como hemos visto hasta ahora, la regulación para las telecomunicaciones y la radiodifusión se mantiene en marcos normativos separados que, a su vez, plantean una distinción entre tecnologías y sectores que, de algún modo la Ley SeAC pretendió salvar.

Las iniciativas para promover las discusiones por una reforma normativa estructural no han estado centradas en la convergencia de sectores a través de unificación de instrumentos legales, y/o convergencia institucional (único regulador) como en el caso de México. Las principales reformas acontecidas se dieron a través de distintos instrumentos normativos (reforma a leyes existentes o nuevas legislaciones) que siguen manteniendo la distinción entre sectores y ratifican el statu quo de los principales actores de cada mundo.

La imposibilidad de alcanzar reformas estructurales que reconozcan la convergencia tecnológica y al mismo tiempo promuevan un escenario de democratización se han visto obturadas por el patrón histórico de políticas capturadas por elites (políticas y económicas) que caracterizan el escenario brasileño.

Las reformas normativas y proyectos de reforma en curso fomentadas desde la llegada al gobierno de Michel Temer agudizan aún más las tendencias mencionadas.

A continuación profundizaremos sobre la organización institucional que, como se verá, evidencia una estrecha dependencia del Ejecutivo.

13.3. Organismos reguladores

La concentración del poder en el Ejecutivo ha sido fundante de la política brasileña de comunicaciones desde la presidencia de Getulio Vargas (1930-1934) que, mediante el decreto 20.047 de 1930 había determinado que el Presidente era el encargado de la otorgar y suspender las concesiones de radio y, a partir de 1950, también las de TV. Si bien este mecanismo fue modificado con la reforma constitucional de 1988, los cambios se dieron solo en el plano formal (Domingues Da Silva, 2015).

El autor explica que con la reforma de la Constitución del ´88, la potestad para asignar y renovar frecuencias pasó a ser compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo ya que la decisión final estaba en manos del Congreso Nacional, que precisaba un quórum mínimo de dos quintos de los legisladores para aprobar o desaprobar la renovación de las asignaciones. A su vez, la cancelación de concesiones o permisos pasó de ser una decisión exclusiva del Ejecutivo a depender de una decisión judicial.

Estos cambios no lograron poner freno al uso de concesiones como moneda de negociación política, sino que en la práctica generaron el efecto contrario en la medida que se formalizó el espacio para los “legisladores -concesionarios”, que regulaban el sector en el cual tenían intereses propios. Estratégicamente, los parlamentarios pasaron a ocupar posiciones en la

Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI) de la Cámara de Diputados y en la Comisión de Educación del Senado Federal, ambas instancias decisivas en la tramitación de proceso de renovación y de homologación de las concesiones, así como de la aprobación de cualquier legislación sobre radiodifusión (Domíngues Da Silva, 2015).

Otra de las innovaciones que presentó la reforma constitucional de 1988 fue la creación del Consejo de Comunicación Social (CCS), como órgano consultivo del Congreso para promover la participación social en la definición de políticas y descentralización administrativa, pero que prácticamente no funcionó.

El CCS se instituyó formalmente en 1991 mediante la Ley 8.339. Entre sus atribuciones se encontraban emitir opiniones y recomendaciones sobre temas como libertad de expresión e información; publicidad de tabaco, alcohol y medicamentos; producción y programación de radio y TV; monopolio y oligopolios de comunicación social; estímulo a la producción independiente y a la cultura nacional; asignación y renovación de licencias; propiedad de las empresas periodísticas y de radiodifusión, entre otras (Artículo 2).

El Consejo tiene una composición de 13 miembros y sus suplentes, con un mandato por dos años. De los 13 miembros, cinco corresponden a la sociedad civil, mientras tres son representantes de empresas (uno de radio, uno de TV, y uno de prensa), un ingeniero con conocimiento de comunicación social; y cuatro representantes por los trabajadores del área del periodismo, de la radio, de artistas y de cine y video (artículo 3).

De acuerdo con la normativa, la elección de los integrantes es por sesión conjunta del Congreso Nacional y las entidades que representan a los sectores mencionados pueden sugerir nombres a la mesa del Congreso.

A pesar de ser creado por la normativa, el CCS recién comenzó a funcionar 11 años más tarde, en 2002 como parte de un polémico acuerdo para la sanción de la enmienda constitucional 36, aprobada en mayo de 2002. Esta enmienda permitió la propiedad de empresas periodísticas y de radiodifusión por parte de personas jurídicas y la participación de capital extranjero hasta el 30% (De Lima, 2012: 192).

Durante su corto tiempo de funcionamiento -hacia fines de 2006, el CCS dejó de funcionar porque desde el Senado no se promovió la elección de nuevos miembros- el Consejo emitió opiniones sobre temas como concentración de la propiedad, asignación y renovación de concesiones, regionalización de la programación, TV digital, radiodifusión comunitaria, entre

otros. Y esa es la razón por la que, desde la perspectiva de De Lima (2012), el CCS enfrentó resistencias desde su creación, así como también es el motivo por el cual dejó de funcionar:

> El Congreso Nacional, sobre todo, el Senado Federal tiene una gran cantidad de legisladores que tienen vínculos directos (ilegales?!) con las concesiones de radio y televisión. El CCS es un órgano que -insisto, aún siendo apenas auxiliar- discute cuestiones que amenazan a los intereses particulares de esos parlamentares y de los empresarios de comunicación, sus aliados. La verdad es que ellos no quieren ni siquiera debatir. Esa es la razón -de hecho- por la cual el CCS no funciona (De Lima, 2012: 192).

Luego de siete años paralizado, en 2012, el CCS fue reactivado, pero con una composición distorsionada que favorece a la representación empresarial ya que algunos de los espacios reservados para la sociedad civil fueron ocupados por representantes de la asociación que reúne a los empresarios de la prensa (De Lima, 2013).

La reforma de la Constitución de 1995 y posterior sanción de la LGT de 1997 dieron forma al marco institucional que permanece, aunque con algunas modificaciones, hasta la actualidad. La LGT creó ANATEL como agencia administrativa y financieramente independiente, en la órbita del ex Ministerio de Comunicaciones. Cabe aclarar que, en 2016, tras la asunción de Temer como Presidente, se fusionó el Ministerio de Comunicaciones con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovaciones, dando lugar al Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones (MCTIC). Mientras que éste es el encargado de la definición de la política, ANATEL se ocupa de la regulación de los aspectos técnicos e implementación de la política (Bustillo, 2011).

Las autoridades de ANATEL son elegidas y designadas por el Presidente y deben ser ratificadas por el Senado Federal. El Consejo Director de ANATEL está conformado por cinco miembros (uno de ellos ejerce la presidencia), con un mandato por 5 años y las decisiones se toman por mayoría absoluta.

Mizukami, Rea y Varon (2013) explican que el marco institucional del sector se divide entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, junto con cuerpos de auto regulación representados por el Consejo Nacional de Auto- regulación publicitaria (CONAR).

En la rama del Ejecutivo, se encuentran las agencias que, si bien tienen relación estrecha con su respectivo Ministerio, pueden ser consideradas administrativamente independientes. Ese es el caso de la Agencia Nacional de Cine (ANCINE), en la órbita del Ministerio de Cultura; de ANATEL, hasta 2016 en la órbita del Ministerio de Comunicaciones y actualmente, bajo el

MCTIC; el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), en la órbita del Ministerio de Justicia, para prevenir, investigar y aplicar sanciones en casos de abuso de poder económico (regulación ex post). Por último, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), dependiente del Ministerio de Salud, es la agencia responsable de la salud pública, lo que incluye el monitoreo de la publicidad. En tanto en la rama del Poder Judicial, se encuentra el Ministerio Público; la Fiscalía Federal y la Procuraduría General de la República, para la protección de los derechos de los ciudadanos (Mizukami, Rea y Varon, 2013).

De acuerdo con la LGT, ANATEL se encarga de la regulación de telecomunicaciones, pero tiene injerencia en radiodifusión (radio y TV) en aspectos técnicos como los planos de distribución de canales, "tomando en cuenta, inclusive, los aspectos concernientes a la evolución tecnológica" (artículo 211). El otorgamiento de los servicios de radio y TV permanecen en el ámbito del Poder Ejecutivo.

En el caso de ANCINE, fue creada mediante la Medida Provisoria 2.228 de 2001, con el objetivo de fomentar el mercado del cine y promover la industria de contenidos audiovisuales. Inicialmente estaba en la órbita del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, pero, en 2003 fue vinculada al Ministerio de Cultura.

La Agencia tiene un régimen colegiado integrado por un Director-Presidente y tres directores, con mandatos no coincidentes de cuatro años. El Director Presidente es elegido por el Presidente de la República entre los miembros de la Dirección Colegiada. Al igual que en el caso de ANATEL, todos los miembros son designados por el Presidente de la República y deben ser ratificados por el Senado.

Si bien no hay una agencia que se encargue de la regulación de contenidos de forma general para la TV, con la sanción de la Ley SeAC (12.485/2011), las funciones de ANCINE se ampliaron para la supervisión del cumplimiento de las cuotas de contenido para programación y empaquetamiento de TV paga (Mizukami, Rea y Varon, 2013).

Hasta aquí hemos visto que el sector audiovisual y de telecomunicaciones se erige a partir de un marco regulatorio fragmentado (una normativa para telecomunicaciones -LGT-, otra para radiodifusión -CBT-, otra para TV paga -Ley SeAC), que consagra un diseño institucional con estrecha dependencia del Ejecutivo. En el caso de la radiodifusión, la asignación y renovación de licencias es potestad del Presidente. Además, a partir de los vínculos entre políticos y

propietarios de medios a nivel local, el mecanismo de decisión compartido con el Congreso ha tendido a perpetuar la discresionalidad en la asignación de frecuencias.

A la dependencia del Ejecutivo, se suma la ausencia de una agencia para la supervisión, fiscalización de la regulación de contenidos, excepto para la TV paga a través de ANCINE y en lo referente al contenido publicitario a través de otras agencias (CONAR y ANVISA).

En el área de telecomunicaciones también se verifica la dependencia del Ejecutivo. Si bien ANATEL es una agencia con independencia administrativa y financiera del MCTIC, el nombramiento de sus miembros responde directamente al Presidente -aunque con ratificación del Senado, lo que otorga la independencia formal- y carece de representatividad de distintos actores involucrados en el sector.

Generalmente, la literatura se refiere a la relación entre el sector político y los radiodifusores y poco se ha dicho sobre la incidencia política de las empresas de telecomunicaciones. Consultado para esta tesis, el ex Secretario Ejecutivo del Ministerio de Cultura, Joao Brant, explicó lo siguiente:

> Las "teles" tienen mucha más plata pero mucha menos influencia política que los radiodifusores. Ellos se organizan en un sindicato que es el SindiTelebrasil. Tienen capacidad de incidencia, hacen lobby y se están profesionalizando pero es bastante claro que no tienen la misma influencia política que los radiodifusores. Esto me fue confirmado por Luis Roberto Antonik, Director General de ABERT, quien además fue representante institucional de TIM hasta 2006. Él decía que había una presión muy grande para que las empresas telefónicas pagasen a diputados, sin embargo, la respuesta a sus planteos no siempre era acorde. Mientras que en el caso de la radiodifusión es lo contrario, ellos saben que no hay cómo sacar plata de las empresas de radiodifusión pero tienen una condición mejor de respuesta en el Congreso.
>
> La relación de "teles" con el Ejecutivo es de proximidad a través del Ministerio de Comunicaciones [hoy MCTIC], especialmente a partir de la gestión de Paulo Bernardo en 2011. Es como si el eje de apoyo a las radiodifusoras hubiera cambiado hacia un eje más claro para la agenda de las empresas de telecomunicaciones. También hay una cierta captura de ANATEL por la agenda de las telecomunicaciones (COMUNICACIÓN PERSONAL)[69].

De lo anterior se desprende que, si bien las empresas de telecomunicaciones tienen mayor peso económico que las de radiodifusión, su poder de influencia en el Congreso es más limitado. En

[69] Entrevista con Joao Brant, ex Secretario Ejecutivo del Ministerio de Cultura entre febrero de 2015 y mayo de 2016, durante la segunda presidencia de Dilma Rousseff. Realizada por Whatsapp el 24/04/2018.

cambio, el entrevistado advierte una cooptación creciente por parte de las empresas de telecomunicaciones tanto del Ministerio como de ANATEL, especialmente a partir de 2011.

En síntesis, a partir del tema planteado para esta tesis, lo relatado hasta aquí permite afirmar que no se verifica convergencia en el plano institucional (un único regulador). Si bien ANATEL tiene atribuciones para ejecutar la política de telecomunicaciones y radiodifusión, especialmente en éste último caso, sus competencias son limitadas. En aspectos como la regulación de contenidos, al menos para TV paga, recae en otra agencia (ANCINE). A su vez, como hemos visto, el Ejecutivo y el Congreso retienen prerrogativas para la asignación de frecuencias. La estrecha dependencia del Ejecutivo e incidencia de las empresas del sector no solo se advierte para la radiodifusión sino también en el sector de telecomunicaciones a través de la cooptación del MCTIC y de ANATEL.

La tradición de vínculos entre propietarios de medios y parlamentarios junto con la estrecha dependencia del Ejecutivo, sumado a la fuerza de presión y lobby de los principales actores tanto del sector audiovisual como de telecomunicaciones son algunos de los factores que inciden para que no haya cambios sustantivos en la regulación y que, en cambio, se vayan haciendo ajustes a partir de modificaciones parciales a las normativas existentes que permitan mantener el status quo.

A continuación abordaremos cómo este marco normativo fragmentado actúa en relación a las variables que hemos definido para el abordaje de la convergencia en el plano de política y reglamentación.

13.4. Marco regulatorio: servicios de telecomunicaciones

13.4.1. Clasificación de servicios

En el contexto brasileño, el rol de la telefonía fija tiene un gran peso en la definición de políticas públicas de comunicación de cara a un escenario convergente.
La Constitución Nacional del 95 proclama la separación entre radiodifusión y telecomunicaciones (Enmienda Constitucional nro. 8, 1995), así como también lo hace la LGT, que determina que las adjudicaciones son para explotar los servicios de telecomunicaciones objeto de dicha concesión (LGT 9.472/1997, artículo 8). Sin embargo, esta última disposición se modificó con la sanción en 2011 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual por Acceso Condicionado (Ley SeAC, 12.485), que permite a las empresas brindar múltiples

servicios, unificando el marco normativo de la TV paga, que hasta entonces se regía por normas diferentes (De Lima, 2012).

Como ya fue mencionado en páginas anteriores, la LGT introduce un modelo de prestación de servicio que distingue entre régimen público y privado (artículo 63, LGT). Esta distinción normativa tiene implicancias ya que en el primer caso, el otorgamiento de licencias es por "concesión"[70] y, por ende están sujetas a cumplir con obligaciones de interés público como universalización y continuidad de los servicios, valores regulados en el cobro de tarifas, reversibilidad de los bienes vinculados a la concesión (finalizados los plazos de concesión, los bienes vinculados deben retornar a la Unión), garantías de equilibrio económico y financiero de las concesiones, y metas de inversión así como aportes públicos para la universalización a través del Fondo de Universalización de los Servicios de Telecomunicaciones (FUST)[71]. Los servicios prestados en régimen privado son otorgados por "autorización" o "permiso" en zonas que no fueran exploración de la empresa pública Telebrás. Este tipo de asignaciones no está sujeto al cumplimiento de obligaciones de servicio público, por ende, las empresas pueden instalarse en las áreas que defina y tiene libertad para fijar precios sin intervención estatal.

La LGT crea una brecha regulatoria entre distintos servicios porque reconoce que el único servicio prestado en régimen público es el de telefonía fija. En la práctica, todos los demás servicios de telecomunicaciones como la TV paga[72], la telefonía móvil o los Servicios de Comunicación Multimedia (SCM)- una licencia para prestar banda ancha fija- son tratados como servicios privados.

Sobre el SCM cabe hacer una breve digresión. El SCM fue definido como un servicio de telecomunicaciones, prestado en régimen privado, que posibilita la capacidad de transmisión, emisión y recepción de informaciones multimedia, pero es un servicio distinto de la telefonía fija o TV paga (artículo 3). En 2013, ANATEL actualizó la normativa a través de la resolución 614/2013, agregando que este tipo de licencia también permite la provisión de la conexión a Internet. Según Intervozes (2018) esto provocó una confusión sobre la distinción que establece la LGT entre la definición de Servicio de Valor Agregado (SVA) -capa de contenidos- y los de

[70] En la actualidad, las empresas concesionarias de telefonía fija son Oi (la más grande), Telefónica, Sercomtel (presta servicio en Paraná) y Algar (brinda servicio en el "triángulo minero", que abarca parte de Sao Paulo, Matto Grosso do Sul; Goiás y Minas Gerais). Por su parte, Embratel es concesionaria solo para telefonía larga distancia.
[71] El FUST fue creado mediante la Ley 9.998 del 17 de agosto de 2000.
[72] De acuerdo con la normativa brasileña, la TV paga es considerada como un servicio de telecomunicaciones. No obstante, cuenta con obligaciones de must carry, de cuotas de contenido y reglas de propiedad cruzada, sobre las cuales volveremos más adelante.

telecomunicaciones -acceso-. De modo que no queda claro si SCM solo remite al acceso a la infraestructura o al acceso y provisión de servicio. Se trata de un debate similar al planteado cuando analizábamos el caso norteamericano y la distinción entre servicios de información y de telecomunicaciones dependiendo de la tecnología empleada.

Tras la aprobación del Marco Civil de Internet (MCI) en 2014, esta tensión reaparece ya que la normativa determina que el acceso a Internet es un servicio esencial. Pero la falta de reconocimiento como tal del servicio de telecomunicaciones que soporta el acceso a Internet (SCM, prestado en régimen privado) tiene implicancias que obstaculizan el acceso a la banda ancha en el país (Intervozes, 2018).

En la actualidad existen autorizaciones diferentes para los servicios de telecomunicaciones, algunas se entregan para la oferta de acceso a contenidos y/o para la explotación de infraestructura y otras además contemplan la explotación de contenido (como las de TV paga). De lo anterior se desprende que las autorizaciones están vinculadas al tipo de contenido o a las características de la red (Mariscal et. al., 2009), en la medida que el tipo de red determina la modalidad de prestación (régimen público o privado) y de ahí se desprenden las condiciones (concesión/ autorización) y obligaciones.

Como veremos a continuación, existe una presión para la implementación de cambios normativos para convertir todos los servicios a régimen privado, flexibilizando el marco de obligaciones. La discusión se centra en la telefonía fija pero sus implicancias repercuten directamente en la banda ancha, clave en el debate actual sobre procesos de convergencia.

En la actualidad, se debate en el Congreso un proyecto para modificar la LGT (PLC 79) haciendo eco de demandas de larga data de las empresas de telecomunicaciones. La tramitación del proyecto se aceleró después de que Michel Temer asumiera la Presidencia del país en 2016 luego del proceso de juicio político a la ex presidenta Dilma Rousseff, cuya base -también hay que decirlo-, era favorable al proyecto.

El PLC 79 fue aprobado en el Senado en diciembre de 2016 y remitido para sanción presidencial pero distintos partidos (principalmente de izquierda) plantearon cuestionamientos sobre el proceso de tramitación (no sobre su contenido al cual referiremos en breve) ya que fue tratado en una comisión provisoria. Esto motivó la intervención del Tribunal Supremo Federal (TSP), que decidió que no podría ser remitido a Presidencia para su sanción y, en octubre de 2017, determinó que retornara al Senado y fuera remitido a la Comisión de Ciencia y Tecnología y de

ahí al plenario. Al cierre de la escritura de esta tesis, el proyecto aún no había sido votado a pesar de haber integrado la lista de prioridades en el Congreso para 2018.

De cara al fin de las concesiones de las empresas en 2025, el texto plantea la modificación del régimen de prestación de telefonía fija, para pasar de concesión a autorización, de un servicio prestado en régimen público a uno en régimen privado. Además postula modificaciones a las condiciones de los bienes reversibles al plantear que en lugar de retornar a la Unión queden en manos de las empresas. Éstas, en base a montos que determine ANATEL en concepto de dichos bienes, se comprometerían a realizar inversiones en redes de alta capacidad en zonas donde no haya competencia adecuada para la reducción de las desigualdades, pero no son claros los criterios para la definición del uso de los recursos.

El proyecto de Ley define que donde la infraestructura soporte más de un servicio, la valoración de los bienes a ser reinvertidos por las empresas será solo aquella dedicada al servicio público (telefonía fija), cuando es sabido que buena parte de la infraestructura que soporta la banda ancha fue construida con subsidios públicos para la construcción de redes de telefonía (Intervozes, 2018).

Sobre esta afirmación discrepan desde el MCTIC. Entrevistado para esta investigación, el Director de Telecomunicaciones del ministerio, Laerte Davi Cleto señaló que:

> Con la migración de concesión para autorización baja la carga regulatoria. Esa ganancia para las operadoras debe ser devuelta con inversión. La diferencia económica es para hacer inversiones en banda ancha en proyectos definidos por el gobierno. Tendríamos por primera vez un plan de banda ancha real con recursos.
> Antes no había fuente de recursos porque las inversiones en banda ancha se hicieron sobre la iniciativa privada. El inicio de Internet fue por las redes de Telebras pero hoy la única empresa que comercializa ese tipo de servicio por las redes de telefonía (Oi) ofrece una internet desfazada. Las demás empresas digitalizaron y expandieron redes de fibra óptica con inversiones que no fueron hechas en el ámbito de la concesión.
> La concesión tiene un objeto claro que es la telefonía fija… El servicio adicional no está en la concesión. Lo que está en la concesión es el cable pero el servicio de Internet no es telefonía fija (COMUNICACIÓN PERSONAL)[73].

En esta declaración se advierten las tensiones conceptuales de este tipo de clasificaciones en base a definiciones ancladas en la tecnología, en la medida que se establece una división muy

[73] Entrevista con Laerte Davi Cleto, Director de Servicios de Telecomunicaciones de la Secretaría de Telecomunicaciones del MCTIC, realizada por Whatsapp el 13 de abril de 2018.

difusa y difícil de medir en relación a la concepción de la red y los distintos tipos de servicio que soporta.

Pero para no quedar sujetos a discusiones puramente técnicas y entender a qué demandas responde este tipo de planteos, vale retomar las explicaciones del profesor de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB), Murilo César Ramos, entrevistado para esta investigación:

> Las empresas ya no quieren tener obligaciones de servicio público. Lo que está en juego es la pérdida de la concepción de servicio público para los servicios que corren sobre la banda ancha. En 2025 vencen las concesiones de telefonía fija y, en el (ex) Ministerio de Comunicaciones se discute sobre tres escenarios posibles: rehacer las concesiones de telefonía fija del mismo modo que en la actualidad, es decir como servicio público (con metas de universalización, continuidad, etc); una segunda opción sería adoptar un régimen privado a través de autorizaciones en lugar de concesiones; el tercer escenario sería seguir un modelo europeo de "licencia única" para todos los servicios en régimen privado, por autorización (COMUNICACIÓN PERSONAL)[74].

De estos escenarios, como ya se mencionó, la revisión normativa para pasar de régimen de concesión a autorización ya está en curso. Además, a partir de entrevistas con informantes claves para esta investigación fue posible saber que ANATEL está trabajando en una reforma paralela para la implementación de una "licencia única". Así lo explicó el Director de Telecomunicaciones del MCTIC, Laerte Davi Cleto al ser consultado para esta tesis:

> ANATEL está trabajando en un nuevo reglamento general de licenciamiento que incluye: autorización para la prestación de servicio; autorización para uso de radiofrecuencia; especificaciones para los servicios de radiodifusión; precisiones sobre el licenciamiento de estaciones (hoy para ANATEL una estación es cualquier equipamiento que emite radiofrecuencia y por eso se paga una tasa anual); numeración (brindar recursos de numeración para servicios de Internet fija); y satélite.
>
> Es un proyecto ambicioso para lograr una licencia única para servicios de telecomunicaciones *lato senso*. Luego el operador tendría que notificar qué servicio ofrece y dónde.
>
> El área técnica ya encaminó el proyecto al Consejo Director para realizar una consulta pública que sería el próximo paso, pero todavía Consejo Director no deliberó (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Si bien aún es incierto cómo avanzarán estas iniciativas (tanto la de modificación de la LGT como el reglamento de licencia única de ANATEL), lo cierto es que ambas apuntan a una flexibilización normativa para los servicios fijos con impacto directo en la definición del

[74] Entrevista al profesor de la UnB, Murilo César Ramos, realizada para este trabajo el 4/09/2015, Río de Janeiro, Brasil.

modelo de acceso para la banda ancha y los servicios que corren sobre ella, privilegiando un esquema favorable al mercado.

Lo mismo puede decirse en relación a la nueva propuesta de decreto del "Plan de Conectividad" del MCTIC, puesto a consulta pública en octubre de 2017. Esta iniciativa se propone revocar y reemplazar al plan de telecomunicaciones de 2003 (Decreto 4733/2003), el PNBL de 2010 y el plan Brasil Inteligente (firmado por "Dilma" en 2016, el mismo día que el Senado aprobó la admisibilidad del proceso impeachment) con el objetivo de reunir en un único instrumento las directrices para la expansión de los servicios de banda ancha, privilegiando la inversión en backhaul en municipios que carecen de redes (Intervovez, 2018: 45). Al consultar en el marco de esta investigación al Director del Departamento de Banda Ancha del MCTIC, Artur Coimbra, de dónde saldrían los recursos para este plan aseguró que:

> El nuevo decreto plantea que la expansión de banda ancha se hace a medida que haya recursos disponibles. Esos recursos surgirían hipotéticamente por ejemplo con nuevas licitaciones y por cambios de términos de ajuste de los operadores, entre otros (COMUNICACIÓN PERSONAL)[75].

Así, en coincidencia con lo planteado por el estudio de Intervozes (2018: 46), de la afirmación del funcionario del MCTIC se desprende que, en parte, los recursos provendrían de la migración del régimen de concesión a autorización del servicio de telefonía fija. Esto demuestra, como recién planteamos, que el gobierno busca a través de distintas iniciativas una flexibilización normativa para las redes, utilizando como excusa la inclusión digital y el fomento de la competitividad en zonas con escaso o sin acceso a la banda ancha.

13.4.2. Acceso, Interconexión y Competencia

La LGT establece mecanismos para promover la competencia. Para impedir la concentración económica, ANATEL tiene facultades para establecer límites a las empresas para la obtención y transferencia de concesiones, permisos y autorizaciones. Además, la normativa prohíbe comportamientos que perjudiquen la libre competencia entre prestadores como los subsidios para la reducción artificial de precios, el uso de información de competidores obtenida a partir de acuerdos de prestación de servicio y la emisión de informaciones técnicas y comerciales relevantes para la prestación de servicios por parte de terceros. La LGT también obliga a los operadores a proporcionar acceso a sus redes (interconexión) por medio de la libre negociación

[75] Entrevista con Artur Coimbra, Director del Departamento de Banda Ancha del MCTIC, realizada por WhatsApp del 16 de abril de 2018.

entre empresas, cuyos acuerdos deben ser homologados por la ANATEL (Mariscal et. al., 2009).

En materia de competencia e interconexión, un aspecto clave es el Plan General de Metas de Competencia (PGMC) aprobado por ANATEL mediante la resolución n° 600 de 2012. Esta normativa establece las definiciones de Mercado Relevante y de Poder de Mercado Significativo (PMS). Respecto de lo primero establece que se trata de

> Producto o grupo de productos e áreas geográficas en que él es producido o vendido, como un monopolio hipotético, no sujeto a regulación de precios, podría probablemente imponer un pequeño pero significativo y no transitorio aumento de precio, suponiendo que las condiciones de venta de todos los otros productos se mantienen constantes (Artículo 4, punto IX, res. ANATEL 600/2012).

La normativa establece que los criterios que ANATEL debe tener en cuenta para definir estos mercados -que se revisan cada cuatro años- y establecer regulación ex ante son: presencia de barreras de entrada estructurales elevadas y no transitorias; mantener en un período de tiempo no despreciable la probabilidad de ejercer poder de mercado; y la insuficiencia de la legislación de competencia y de la regulación disponible para reducir la probabilidad del ejercicio de poder de mercado.

En la actualidad, los mercados identificados como relevantes comprenden al segmento mayorista esencialmente: el mercado de acceso fijo (producto mayorista de desagragación de canales lógicos -bitstream- y de desagregación plena del enlace local -full unbundling-); mercado de transporte mayorista (para líneas dedicadas, interconexión y tránsito IP); mercado de roaming nacional y el mercado de infraestructura pasiva (producto mayorista para ductos y torres) (Regulatel, 2015).

En relación a la definición de PMS, la resolución de ANATEL se refiere a la "posición que posibilita influenciar de forma significativa las condiciones del Mercado Relevante". La normativa establece que los criterios para la definición de operadores de este tipo -revisada cada dos años- se basa en la participación de mercado (un grupo con PSM puede detentar hasta 20% en un mercado relevante), así como también contempla la capacidad para explorar economías de escala y de gama en un mercado relevante, control sobre la infraestructura cuya duplicación no sea económicamente viable, y la actuación concomitante en los mercados mayorista y minorista (artículo 10, res. ANATEL 600/2012).

Las empresas definidas por ANATEL como operadores PMS fueron básicamente los cuatro mayores grupos del país: Telefónica (Vivo); Oi, América Móvil (Claro) y TIM. En el mercado de transporte mayorista se determinó que los operadores con pesos significativos son Algar, Oi y Telefónica, al igual que en el mercado de infraestructura pasiva en el que a éstas se suman las concesionarias de distribución de energía, las empresas de infraestructura de torres y los proveedores de infraestructura neutra. En el mercado de interconexión fija se estableció a Oi, Claro y Telefónica y en el de roaming, a TIM, Claro y Telefónica[76].

Las medidas de regulación asimétrica ex ante aplicables a los grupos con PMS planteadas en el PGMC son: medidas de transparencia; tratamiento isonómico y no discriminatorio: control de precios, ofertas de referencia para de productos mayoristas y obligación de comercializar servicios mayoristas regulados en el Sistema de Negociación de Ofertas Mayoristas (SNOA, por sus siglas en portugés); obligación de acceso y provisión de recursos de red específicos; obligación de corregir fallas de mercados específicos; separación contable, funcional o estructural.

Según, la organización Intervozes, la regulación propuesta para la tarifa de interconexión fijo móvil (UV- M) tuvo un buen resultado y contribuyó a disminuir el "efecto club", lo que se evidencia en la reducción del número de chips prepago que se usaba principalmente para llamar a cada una de las operadoras. En cambio, la regulación mayorista para líneas dedicadas resultó poco efectiva para promover la competencia en banda ancha debido al crecimiento de la concentración de banda ancha fija en los últimos 10 años, lo que impacta en los niveles de penetración del servicio (Intervozes, 2018: 26).

Para los mercados emergentes, la normativa de ANATEL propuso un incentivo denominado "feriado regulatorio", con el objetivo de promover la ampliación de inversiones en redes de fibra óptica (anexo II). Así, el PGMC determina que las empresas con poder significativo de mercado obtienen un "feriado regulatorio", por el cual se las exime de compartir sus redes durante 9 años y esto también incluye a las redes de fibra apagadas (Telesintese Redacción, 2012a). Solo se prevé la desagregación para las redes de cobre y coaxil, con velocidades menores a 25 Mbps (Telesintese Redacción, 2012b; Grossman, 2012). Esta práctica no es exclusiva de la normativa brasileña, sino que también se aplicó en España en 2010 para promover la inversión de fibra con velocidades superiores a 30 Mb como estrategia para

[76] Actos de ANATEL 6617, 6619, 6620, 6621 y 6622 de 2012. Disponible en http://www.anatel.gov.br/setorregulado/mercados-de-atacado/mercado-significativo

fomentar la competencia (solo están obligados a abrir sus redes quienes ofrezcan velocidades menores a 30 Mb). Este mecanismo también fue consagrado en la normativa argentina mediante el decreto 1340 de 2016, aunque de un modo levemente distinto al establecer que los operadores que construyan redes de última milla de banda ancha (sin establecer velocidades) están exentos a abrirlas a terceros por un período de 15 años.

Luego de un proceso de consulta pública realizado en marzo de 2017, ANATEL aprobó en julio de 2018 la actualización del PGMC a partir de una propuesta centrada en la división del mercado en cuatro categorías de municipios. La categoría 1 refiere a mercados competitivos en los que se puede desregular la oferta minorista y podría haber necesidad de establecer medidas asimétricas para el segmento mayorista; la categoría 2 comprende a los mercados moderadamente competitivos donde se requieren medidas asimétricas en el segmento mayorista y, en especial, transparencia; la categoría 3 alude a mercados potencialmente competitivos (poco competitivos actualmente), que requieren medidas asimétricas más elaboradas con enfoque en la replicabilidad de precios; por último, la categoría 4 involucra mercados no competitivos donde las medidas asimétricas de competencia de ANATEL no surtirían efecto, por lo que se requeriría la aplicación de políticas aunque no había claridad sobre cuáles serían.

La Agencia apuntó a la necesidad de actuación regulatoria sobre nuevos mercados relevantes (además de los ya definidos mercado de acceso fijo, roaming, infraestructura pasiva y transporte mayorista), como interconexión de tráfico telefónico en red fija y el transporte de datos de alta capacidad y el mercado de interconexión de datos. También se destaca que ANATEL plantee control de precios y obligue a las empresas (concesionarias y autorizadas) a realizar ofertas transparentes donde tienen PMS (Intervozes, 2018).

13.4.3. Neutralidad de red: el rol del Marco Civil de Internet

El concepto de neutralidad de red está consagrado en el Marco Civil de Internet (MCI). Previo a su sanción existieron otras iniciativas de regulación de la red, impulsadas por el PSDB pero que ponían el acento en lo penal, regulación de delitos. A partir de esta experiencia surge la idea de crear un proyecto para regular Internet, pero en el ámbito civil y con foco en la libertad de expresión. El proyecto fue elaborado por iniciativa del Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia), a partir de los aportes del documento “Principios para la gobernanza y el uso de

Internet en Brasil" realizado por el Comité Gestor de Internet[77] (Dantas, 2013). Ingresó al Congreso en 2011 y, como fue apuntado al comienzo de este capítulo, tuvo una tramitación lenta pero muy participativa. Fue sancionado en 2014 en un contexto signado por el caso de espionaje por parte de Estados Unidos a la entonces presidente Dilma Rousseff, develado por un agente de la NSA, y la realización del evento Net Mundial.

El punto que suscitó más controversia durante las discusiones parlamentarias fue la neutralidad de red, resistida por las empresas de telecomunicaciones, que ejercieron fuerte presión en el Congreso para introducir cambios al texto (primero como proyecto y luego al momento de la reglamentación de la normativa) (Dantas, 2013). Pero el apoyo del gobierno federal, la presión de la sociedad civil organizada y, principalmente, la decisión de Globo fue clave para la aprobación del MCI. Globo apoyó la iniciativa porque entendió que, a diferencia de las telefónicas, la neutralidad de red sería central para su modelo de negocio basado en la producción de contenido (Intervozes, 2018).

El MCI establece como fundamento del uso de Internet, la libertad de expresión y garantía de privacidad. Postula que el acceso a Internet es "esencial para el ejercicio de la ciudadanía" y en consecuencia se garantizan derechos como la no suspensión de la conexión; garantía de calidad contratada; la inviolabilidad de las comunicaciones privadas -salvo que medie orden judicial-; derecho a recibir informaciones completas de los contratos de prestación de servicio (con detalle sobre prácticas de gestión de red que puedan afectar la calidad, protección de registros de conexión y de acceso a aplicaciones); no ofrecer a terceros los datos personales del usuario salvo expreso consentimiento; informaciones claras sobre la colecta y uso de datos personales, entre otras.

La normativa define "Internet" (conjunto de protocolos lógicos de escala mundial) y reconoce las "aplicaciones de Internet", entendidas como el conjunto de funcionalidades a las que se puede acceder por medio de un terminal conectado a Internet (artículo 5). A partir de esta distinción se determina que los intermediarios, operadores de las redes, solo pueden ser responsabilizados civilmente por los contenidos de terceros y que la remoción de contenidos requiere orden judicial (artículo 19). Otro aspecto importante que plantea la ley tiene que ver con la jurisdicción. La regulación establece que las actividades que sean realizadas por personas

[77] El CGI fue creado en 1995, junto con el despliegue de Internet comercial en Brasil (Portaria Interministerial n° 147, de 31 de mayo de 1995). Su función consiste en la coordinación de las iniciativas de Internet en el país, gestión de dominios .br, distribución de números IP, entre otras (Intervozes, 2018).

jurídicas con sede en el exterior, en la medida que ofrece un servicio al público brasileño, debe tener sede en el país (artículo 11).

La neutralidad de red, que alude a la no discriminación y tratamiento isonómico de los datos por parte de los proveedores es definida como:

> El responsable de la transmisión, conmutación o ruteo debe tratar de forma isonómica cualquier paquete de datos, sin distinguir su contenido, origen o destino, servicio, terminal u aplicación...está vedado bloquear, monitorear, filtrar o analizar el contenido de los paquetes de datos" (artículo 9).

Las empresas de telecomunicaciones han puesto gran resistencia sobre este principio que obstaculiza su modelo de negocio en lo que se refiere por ejemplo a prácticas de "zero rating" (uso de aplicaciones y servicios sin consumo de datos), que implica priorización de tráfico, y generan el terreno propicio para una mayor demanda de paquetes de datos.

Por su parte, las OTT con Facebook a la cabeza, si bien se declaraban favorables a la neutralidad de red, defendían la posibilidad de promociones comerciales que garantizaran el acceso a sus aplicaciones sin costo porque les proporciona tráfico y adhesión de clientes (Intervozes, 2017).

En ocasión de los debates para la reglamentación de la normativa, las "telcos" intentaron, sin suerte, que se establecieran mecanismos específicos que alcanzaran a las empresas y servicios OTT para equilibrar las reglas de juego (*level playing field*). Consultado para esta tesis en el marco de los debates por la reglamentación del MCI, Marcos Dantas, investigador de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) e integrante del CGI en representación de la comunidad técnica, señalaba que

> El interés de las compañías de telecomunicaciones para reglamentar Netflix, Whatsapp o el servicio de taxis Uber dentro del Marco Civil de Internet responde a los intereses del capital, no de la sociedad. Lo importante para la sociedad es discutir y mantener el principio de neutralidad de la red (COMUNICACIÓN PERSONAL)[78].

Recordemos que, como fue señalado en el apartado teórico de esta investigación, el principal cuestionamiento de las empresas telefónicas radica en que ellas invierten en redes y argumentan que los OTT las utilizan y monetizan (se llevan la mayor parte de las ganancias) sin pagar por ello e incluso sin aportar a las economías locales. Del otro lado, desde la perspectiva de Dantas está la sociedad para la cual el principio de neutralidad de red es central para la garantía de

[78] Entrevista a Marcos Dantas, investigador de la UFRJ y representante de la comunidad técnica en el CGI.br. Realizada el 24/09/2015 en Sao Paulo, Brasil.

acceso y uso a los servicios y aplicaciones en forma no discriminatoria, como base para la libertad de expresión.

La reglamentación del MCI ocurrió en 2016 mediante el decreto 8.771, dos años más tarde de la sanción del MCI y fue uno de los últimos actos de Dilma Rousseff previo a su destitución. El decreto apunta a tres aspectos: neutralidad de red; privacidad (datos personales y comunicaciones privadas) y recopilación de registros (protección de registro de acceso). Por el foco de esta tesis solo nos concentraremos en el primer aspecto contemplado en los artículos del 3 al 10 del decreto reglamentario.

El decreto refuerza la exigencia de tratamiento isonómico como garante de la preservación de carácter público e irrestricto del acceso a Internet. Reafirma el carácter excepcional de la discriminación o degradación de los datos solo en caso de emergencia técnica - contempla cuestiones de seguridad de redes y congestión-, catástrofe o emergencia pública. Además señala que el operador es responsables por la transmisión, conmutación o ruteo deben adoptar medidas de transparencia, que incluyen explicitar al usuario las prácticas de gestión que impliquen discriminación o degradación, lo que implica la descripción de dichas prácticas, cómo afecta a la calidad de la experiencia de usuario y por qué es necesaria la adopción de dichas medidas.

La reglamentación del MCI señala que se prohiben las conductas unilaterales o acuerdos entre los responsables por la transmisión, conmutación o ruteo (por ejemplo, los ISP) y los proveedores de aplicaciones cuando comprometan el carácter público e irrestricto del acceso a Internet; prioricen paquetes de datos a partir de arreglos comerciales; o privilegien la oferta de aplicaciones que pertenecen al mismo grupo económico del ISP (artículo 9). Por último, se destaca que las ofertas comerciales y modelos de cobro por el acceso a Internet deben preservar una internet única, abierta, plural y diversa (esto implica en la práctica que no se puede discriminar por planes entre aquellos que hacen uso más intensivo, por ejemplo, consumo de video, de lo que menos).

La normativa asigna a ANATEL el rol de fiscalización y eventual sanción por el incumplimiento de los requisitos técnicos y a partir de directrices elaboradas por el CGI.br. En el esquema institucional también se asignan funciones al Sistema Brasileño de Defensa de la Competencia (incluye al CADE y a la Secretaría de Acompañamiento Económico del Ministerio de Hacienda), responsable por la fiscalización de infracciones de orden económico, y a la Secretaría Nacional del Consumidor, que asume funciones relativas infracciones vinculadas al consumidor.

Si bien escapa de los alcances de esta investigación el análisis en profundidad sobre las prácticas de "zero rating", vale dar cuenta de la perspectiva que predomina en el gobierno.

Desde la perspectiva del MCTC, este tipo de prácticas no están prohibidas en la normativa. Al respecto, en la entrevista para estas tesis, el Director del Departamento de Banda Ancha, Artur Coimbra, señaló lo siguiente:

> La cuestión de zero rating no llega a estar prohibido y no viola la neutralidad de red. Esa también esa fue la decisión del CADE cuando se pronunció en relación a una denuncia realizada por el Ministerio Público Federal en ese sentido[79]. No hay evidencias de que las prácticas de zero rating impliquen un desequilibrio competitivo.
>
> El beneficio palpable del zero rating no es superado por un riesgo competitivo, que no fue percibido en la práctica. El MCTIC cree que más personas pueden tener acceso a Internet y eso es más importante que un riesgo teórico. Existen evidencias de que este tipo de prácticas generan más compra de crédito por parte de los usuarios y permiten ampliar el acceso a Internet en su conjunto. Hace rendir más el dinero del usuario de baja renta (COMUNICACIÓN PERSONAL).

En parte, el propio argumento del funcionario da cuenta de los intereses que se protege cuando justifica este tipo de prácticas basándose en que alienta a los consumidores a la adquisición de más crédito, lo cual es central en modelo de negocio del ISP (basado en el consumo de de datos). El foco está más puesto en el negocio y la competencia que en una perspectiva que privilegie el derecho a la información y a la comunicación y el libre acceso a contenidos como principios rectores definidos en el MCI.

13.4.4. Espectro

La LGT define al espectro como un bien público, cuya administración corresponde a ANATEL. En términos generales, la asignación de espectro está vinculada al servicio ofrecido (Mariscal et. al., 2009; Bustillo, 2011).

[79] La demanda fue interpuesta en 2016. El Ministerio Público argumentó que, bajo los términos de la ley de competencia, los planes discriminaban a las aplicaciones que quedaban por fuera de los acuerdos de zero rating, generando un daño a los consumidores; asimismo infringían el principio de neutralidad de red del MCI y podrían inhibir la innovación y crear barreras de entrada para los competidores en el mercado de aplicaciones móviles. El 1 de septiembre de 2017, el CADE cerró la investigación y definió que las prácticas de zero rating no lesionan la competencia ni limita las opciones de los usuarios. Sus argumentos se basaron en las posiciones aportadas por ANATEL y MCTIC. Desde la perspectiva del CADE, como la oferta de los operadores móviles involucra a las aplicaciones más populares, la gratuidad en el acceso a esos sitios tendría como efecto un ahorro en el plan de datos contratado que puede ser utilizada para nuevas aplicaciones y contenidos. En este sentido, el organismo de la competencia concluyó que las prácticas de zero rating podrían fomentar el acceso a otras fuentes de información, generando incentivos al consumo de otros contenidos y aplicaciones (Aquino, 2017).

Con la privatización de las telecomunicaciones también se subastaron los sistemas móviles. Pero en 2001, ANATEL hizo una revisión del modelo de prestación de telefonía móvil y estableció nuevas reglas mediante la Resolución 259/2001. Principalmente, se permitió la transferencia del control de las empresas - lo que sirvió para la consolidación de los grupos- y se pasó de un modelo de concesión a uno de autorización que, como ya explicamos, remite a un régimen de prestación privado que, en este caso, está sujeto al cumplimiento de metas de calidad[80].

En 2016, dicho reglamento fue reemplazado mediante la resolución de ANATEL 671/2016 para dar mayor flexibilidad al uso de espectro y la posibilidad de que sea compartido para distintos servicios. Allí se establece que antes del inicio de la utilización efectiva del espectro para el que fue atribuido en carácter primario, las empresas pueden solicitar su uso para otros fines en carácter secundario. Para ello se determinan dos modalidades, en aquellos casos en que la atribución con carácter primario tiene compromisos de cobertura, la autorización de uso en carácter secundario requiere de un acuerdo previo; en cambio cuando no hay compromisos de cobertura, la autorización secundaria se obtiene solo con notificación previa.

Como respuesta a la baja penetración de Internet de banda ancha, en los últimos 10 años el gobierno promovió su ampliación a través de los servicios 3G y 4G para garantizar cobertura del servicio móvil y acceso a través de dichas redes sin hacer grandes avances en relación a la cobertura de redes fijas (Intervozes, 2018).

En diciembre de 2007 se realizó la licitación de las frecuencias de 3G (1,9 a 2,1 Ghz) y en diciembre de 2010 se licitó la banda de 3,5 Ghz (banda H). En ambos casos los ganadores fueron los operadores ya existentes para los cuales se establecieron obligaciones y plazos de cobertura definidos por cantidad de habitantes. En 2012 tuvo lugar la licitación para 4G en la banda de 2,5 Ghz que, además de obligación de cobertura de las sedes y subsedes de la Copa del Mundo de Futbol, contaba con compromisos de cobertura de banda ancha móvil de forma escalonada, así como estableció que en el 24% de los municipios con población de menos de 30 habitantes que no tuvieran cobertura de banda ancha móvil se ofreciera tecnología equivalente o superior a 3G (Intervozes, 2018).

[80] Las metas de calidad incluyen tasa de reclamos; llamadas completadas para los centros de atención; tasa de alocación de control de tráfico; de entrega de mensajes de texto; de conexión de datos; tasa de respuesta al usuario, entre otras.

El “primer dividendo digital” (banda de 700 Mhz) fue licitado en 2014 para servicios móviles 4G LTE. El principal objetivo era brindar mayor cobertura y velocidad para Internet móvil, así como acelerar el proceso de digitalización de la TV abierta (5G Américas, 2017).

Entre las obligaciones se estableció que las empresas que resultaran vencedoras deberían asumir los costos de limpieza de la sub -banda donde se encuentran los canales de TV. Deberían otorgar un resarcimiento a los radiodifusores por gastos ocasionados por la migración hacia la TV digital, así como distribuir conversores en forma gratuita para población de bajos recursos, entre otras cuestiones. Además, las empresas ganadoras debían construir la Entidad Administradora del Proceso de Redistribución y Digitalización de canales de TV (EAD), que se encargaría de administrar los recursos de la limpieza de la banda, y ANATEL crearía el grupo GIRED (Grupo para la Implementación de TV Digital) para fiscalizar el proceso.

Una vez adjudicadas las frecuencias, los operadores podían comenzar a prestar servicio 4G en la banda de 700 Mhz un año después del apagón analógico. De acuerdo al cronograma de migración de TV digital establecido en ese entonces, eso significaría que las frecuencias podrían ser utilizadas en 2019.

A partir de las dificultades para la puesta a disposición del espectro para móviles, desde el Ejecutivo se introdujeron distintos cambios en el cronograma de implementación de la TV digital a partir de un acuerdo entre radiodifusores y operadores de telecomunicaciones. En agosto de 2016, mediante la Portaria 3493 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fijó el apagón analógico el 31 de diciembre de 2018 sólo en localidades en las que los radiodifusores interfirieran con los planes de despliegue de las redes de telefonía móvil 4G y se estableció que en aquellos estados que no figuran explícitamente allí, el apagón analógico tendrá lugar el 31 de diciembre de 2023. Más adelante retomaremos y analizaremos más en profundidad el proceso de transición hacia la TV digital.

En la licitación para móviles se ofrecieron cuatro licencias nacionales. Vivo (Telefónica), TIM y Claro (Oi no participó de la subasta) resultaron ganadoras -cada una hizo su oferta por un bloque distinto-, y Algar (operador regional) también adquirió espectro, pero solo en su zona de cobertura. Uno de los bloques quedó desierto y se prevé que ANATEL realice la licitación, donde podrían participar tanto los operadores existentes como entrantes. Al cierre de esta tesis, dicho proceso no se había abierto.

13.5. El sector audiovisual

13.5.1. TV abierta

El marco que regula la radio y la TV abierta es el Código Brasileño de Telecomunicaciones (CBT) de 1962, reglamentado a través del decreto 52.795 de 1963, y modificado luego por Decreto-ley 236/1967.

El CBT consolidó un sistema de radiodifusión en red, financiado por publicidad (permitida hasta en el 25% del total de programación), explotado en forma principal por empresas privadas nacionales (a partir de 2002 se permite el ingreso de hasta 30% de capital extranjero). La duración de las licencias se fijó en 15 años para el servicio de TV con posibilidad de renovación por períodos sucesivos, lo que prácticamente las convierte en licencias vitalicias.

Además, la normativa dispuso las condiciones para la centralización del poder de asignación y renovación en el ámbito discrecional del Poder Ejecutivo. Como ya fue señalado, inicialmente era potestad exclusiva del Presidente del país la asignación y renovación de concesiones y, luego de la reforma constitucional de 1988, la responsabilidad pasó a ser compartida entre el Ejecutivo y el Congreso y, para la cancelación de licencias, con el Poder Judicial.

En términos de reglas de concentración, el decreto que reglamenta el CBT (52.795/1963) establece que un mismo grupo y/o sus directores no pueden tener más de una concesión en la misma localidad. Por su parte, el decreto de 1967 que modifica al CBT además determina que una misma entidad puede contar con un máximo de 10 licencias a nivel nacional, de las cuáles puede detenta hasta un máximo de cinco en VHF y 2 por cada Estado (OBSERVACOM, 2016c). Como hemos mencionado, la constitución del 88 indica que los medios no pueden ser objeto de monopolio u oligopolio, pero este artículo aún permanece sin reglamentación.

Lo mismo sucede en relación a la promoción de contenidos ya que la Constitución de 1988 prevé el fomento a la producción nacional e independiente pero no se han previsto mecanismos para ello salvo, como veremos luego, para la TV paga.

El CBT no prevé obligaciones positivas (por ejemplo, cuotas de producción) para TV abierta. En términos generales, se plantea que el servicio debe estar guiado por finalidades culturales y educativas. La única obligación para las emisoras de radio y TV es para la transmisión de contenido noticioso (al menos 5% del total del tiempo de emisión). Con la introducción del "Estatuto de Niños y Adolescentes" (Ley 8.069/1990) se definieron franjas etarias para la clasificación indicativa del contenido para garantizar su protección que fueron adoptadas por el

Ministerio de Justicia para los programas de TV y juegos electrónicos. Sin embargo, la normativa no alcanza ni a las noticias ni a la publicidad, a pesar de que el código del CONAR (órgano de la industria de publicidad para la autorregulación) contiene cláusulas de protección de la niñez. En el caso de la publicidad, no es claro quién es responsable del monitoreo y cumplimiento de los límites establecidos por la ley (la publicidad no debe exceder el 25% del tiempo de emisión) (Mendel y Salomon, 2011).

Teniendo en cuenta las características de la normativa que regula el sector de la radiodifusión de modo general, las reglas específicas para la transición digital se encuentran definidas en el ya mencionado decreto 5.820 de 2006.

13.5.1.1. Migración hacia la TDT: Del estándar propio a la adopción del sistema japonés con variantes

El proceso de transición hacia la TDT tiene su origen a mediados de la década del 90, de la mano de SET (Sociedad de Ingeniería de Televisión) y ABERT, que en 1994 forman un grupo técnico para analizar la adopción de un sistema de TV digital. Luego en 1998, ANATEL toma a su cargo la coordinación del proceso y determina la realización de pruebas de campo y de laboratorio. Las mismas se realizan entre 1999 y 2000, coordinadas por SET y ABERT y revelan, desde el punto de vista técnico, la ventaja del sistema japonés ISDB-T por sobre el europeo y el norteamericano (Bizberge, 2010; Bolaño y Brittos, 2007).

En septiembre de 2002, a pocos meses del cambio de gobierno, el presidente Fernando Henrique Cardoso aprobó el documento presentado por el ministro de Comunicaciones, Juárez Quadros, en el que se plasmaban las directrices para la implementación de la TV digital (Exposición de Motivos Nº 1247). Allí se indicaba el interés en la adopción de uno de los estándares existentes y se confirmaba la continuidad del desarrollo de la TV abierta y gratuita; se enfatizaba en su rol educativo, cultural, de información y entretenimiento; como garante de la defensa del idioma y de la integración nacional. Así como también se hizo hincapié en la oferta de nuevos servicios interactivos (Krakowiak, 2017).

Tras la asunción de “Lula” en 2003, bajo la coordinación de su primer ministro de Comunicaciones, Miro Texeira, el debate tomaría una nueva dirección. Se planteaba que la introducción de la TDT no podía quedar reducida a decisiones tecnológicas y de comercio, sino que debía considerar directrices de políticas culturales, de inclusión social y de política industrial tecnológica. Así se colocaban en el centro del debate las posibilidades de TV

interactiva y el desarrollo de una tecnología propia, para lo cual se movilizó a los laboratorios y centros de investigación para proponer un “estándar brasileño" (Dantas, 2013).

El 26 de noviembre de 2003, Lula firmó el decreto 4.901 por el cual se instituyó el Sistema Brasileño de Televisión Digital (SBTVD), cuyas directrices incluían un modelo orientado al interés social, apertura a nuevas emisoras, alentar el proceso de convergencia digital, mejorar el uso del espectro, incentivar la industria regional, incentivar la investigación, entre otras cuestiones. Además, se establece un Comité de Desarrollo, vinculado a presidencia; un Comité Consultivo, conformado por representantes de la industria, y el Grupo Gestor, conformado por distintas dependencias estatales (Bizberge, 2010: 110).

El gobierno recibía presiones de distintas bandas para la adopción del estándar. Las emisoras de TV, nucleadas en tres asociaciones, una por cada gran red (ABERT- Globo; ABRATEL - Asociación Brasileña de Radio y Televisión- ligada a la red Record y la Asociación Brasileña de Radiodifusores Bandeirantes -ABRA- liderada por Bandeirantes) pedían una decisión rápida y consideraban que las investigaciones podían atrasar ese proceso. Desde la industria, sector de capital extranjero con sus unidades de montaje en Manaus, nucleado en la Asociación Nacional de Productos Electrónicos (ELECTROS), pedían un modelo compatible con el mercado internacional. Es decir, que siguiese los estándares existentes (no uno propio). Por su parte, los activistas de movimientos populares, articulados por la Federación Nacional de Periodistas (FENAJ) y el Foro Nacional para la Democratización de las Comunicaciones (FNDC) sugerían un modelo que permitiera explotar las potencialidades de la multiplicación para multiplicar y diversificar la oferta de programación. Por último, las operadoras privadas de telecomunicaciones pedían que el SBTVD considerara la convergencia tecnológica, o sea, reivindicaban el sistema europeo DVB bajo el argumento de fortalecer la producción de contenidos y la competencia entre prestadores de radiodifusión y telecomunicaciones (Dantas, 2013).

El gobierno financió 22 consorcios de investigación, con participación universitaria, para el desarrollo del SBTVD que, a la vez fuera compatible con los demás sistemas para que el país no quedara aislado tecnológicamente. En diciembre de 2005, se presentó el resultado de sus trabajos, pero el interés se había desvanecido. Con el reemplazo en 2004 de Teixeira por Eunício de Olivera al frente del ministerio de Comunicaciones, el interés por el desarrollo de un estándar propio nacional fue perdiendo fuerza hasta quedar descartado por completo con la llegada a la cartera de Helio Costa, ex periodista de Grupo Globo, en 2005. Costa creó un comité

ad hoc, integrado por las principales empresas de TV abierta, donde Globo tenía un rol destacado como activo promotor de la norma japonesa ISDB-T (Krakowiak, 2017). Esta norma le permitía expandir su modelo de negocio de contenidos hacia dispositivos móviles con el espectro asignado para televisión, sin que su señal pase por los operadores de telefonía móvil, como lo hacía el el estándar europeo DVB (De Lima, 2012: 173).

Mediante el decreto 5.820, el 29 de junio de 2006, Brasil adoptó la norma japonesa ISDB-T con variantes locales como el sistema de compresión MPEG4 (en lugar del MPEG2) y el software de interactividad "Ginga", desarrollado por la industria nacional. La normativa estableció que el Comité de Desarrollo fijara las directrices para elaborar las especificaciones técnicas y promoviera la creación de un Foro SBTVD-T para el asesoramiento de las políticas y asuntos técnicos referentes a la aprobación de las innovaciones tecnológicas, especificaciones, desarrollo e implantación del sistema (Bizberge, 2010: 111). Como plantea Krakowiak, allí se vio plasmada la influencia de Globo ya que el primer coordinador del Módulo Técnico del Foro fue el gerente de ingeniería de Globo TV, Enrique Castro, quien luego fue reemplazado por Ana Eliza Faría e Silva, responsables de Ingeniería de Proyectos de Telecomunicaciones de Globo TV (Krakowiak, 2017).

13.5.1.2 Planes para transición y encendido digital

El decreto 5.820 de 2006 establece el plan de transición de la TV analógica hacia la digital. Entre sus objetivos se alude al proceso de convergencia, fundamentalmente a través de la movilidad e interactividad.

La normativa garantiza la asignación de un canal adicional de 6 Mhz a las emisoras existentes para el proceso de transición y luego del apagón analógico, establece que las frecuencias retornen al Estado.

Se estipuló que el período de "simulast" (emisiones simultáneas analógicas y digitales) duraría 10 años, por lo que el apagón analógico fue inicialmente fijado para el 29 de junio de 2016 (esto fue modificado en reiteradas oportunidades como veremos luego), pero a partir de julio de 2013 solo se entregarían canales digitales.

El decreto prevé la reserva de al menos cuatro señales para explotación directa de la Unión: el canal del Poder Ejecutivo; el canal de Educación; el canal de Cultura y el canal de la Ciudadanía para transmisión de programación de las comunidades locales. De este modo, el modelo preveía el ingreso de nuevos actores, fundamentalmente estatales, intentando saldar, al menos en parte

en el entorno digital, la deuda de la Constitución del 88 que preveía tres tipos de prestadores (privado, públicos y estatales). Sin embargo, a la fecha de cierre de esta tesis solo el canal de la Ciudadanía había sido reglamentado (en 2012) y prácticamente se encuentra inoperativo. Recién en 2015 se asignó la primera concesión a la Prefectura Municipal de Uberlândia en el Estado de Minas Gerais. Todo esto da cuenta de la resistencia ante la apertura para el espacio de la comunicación pública y, de modo más amplio, de cualquier movimiento que implique un cambio en el status quo de la radiodifusión comercial.

El "encendido digital" tuvo lugar el 2 de diciembre de 2007 en San Pablo. De acuerdo con Vitor Elisio Menezes, Superintendente de Títulos y Recursos para Prestación de ANATEL y Secretario Ejecutivo de GIRED, entrevistado para esta tesis, los obstáculos para el proceso de migración tuvieron que ver con la planificación del espectro y las dificultades de equipamiento tanto desde la instancia de emisión (adquisición de equipos por parte de las emisoras) como de recepción (equipamiento en los hogares):

> Considerando las atribuciones de ANATEL en el proceso de digitalización de la TV, el primer desafío fue la planificación de frecuencias necesarias para garantizar el simulcasting de todas las emisoras que operaban con la tecnología analógica… eso fue bastante complejo en las regiones del país con mayor congestión de espectro de radiofrecuencia. La estrategia adoptada fue realizar la planificación cooperativamente con el cuerpo técnico que representaba a las emisoras de radiodifusión, de manera de traer la situación real de instalación de las emisoras para las discusiones sobre interferencias…Ese proceso duró algunos años y concluyó para todo el país en 2012.
>
> Otra dificultad que se puede mencionar, pero que no tiene relación directa con las atribuciones de ANATEL, tiene que ver con los gastos de adquisición de los nuevos equipamientos necesarios para la transmisión digital. Considerando que en toda la extensión territorial brasileña existían casi 10 mil estaciones analógicas, fue necesaria una gran inversión por parte de las emisoras en un momento de crisis económica del país.
>
> Por fin, cabe mencionar las dificultades para garantizar la recepción gratuita en el formato digital para toda la población. Ese problema fue solucionado con la adopción de una política pública para la distribución de conversores para las familias de escasos recursos (COMUNICACIÓN PERSONAL)[81].

Respecto de esto último, uno de los problemas iniciales para la migración era el elevado precio de los conversares digitales que, al comienzo de las emisiones rondaban los US$ 400 y, el entonces ministro de Comunicaciones, Helio Costa, abogaba porque el precio de los equipos fuera menor a US$ 100 (Bizberge, 2010: 114). En la actualidad, si bien el precio de los

[81] Entrevista con Vitor Elisio Menezes, Superintendente de Títulos y Recursos de Prestación de ANATEL y Secretario Ejecutivo de GIRED. Realizada por email el 19/04/2018.

conversores varía en función de sus prestaciones, los más simples rondan los US$ 13 y los que incluyen interactividad llegan hasta US$ 50, de acuerdo con informaciones aportadas por funcionarios de ANATEL.

Si bien progresivamente los precios de los equipamientos fueron bajando, una de las formas de hacer frente al equipamiento en los hogares fue a través de la licitación de la banda de 700 Mhz para banda ancha móvil. El Ministerio de Comunicaciones (Portaria 481/2014) determinó que, como parte de las obligaciones para las empresas interesadas en la licitación, ANATEL incorporara la distribución de decodificadores gratuitos entre los beneficiarios de programas sociales del Gobierno Federal, entre ellos, "Bolsa Familia". También se estableció que para realizar el apagón analógico en las distintas regiones era necesario alcanzar una cobertura de por lo menos 93% de los hogares de cada municipio.

13.5.1.3. Apagón analógico, dividendo digital e ¿interactividad?

La misma normativa del Ministerio de Comunicaciones (Portaria 481/2014) determinó que Rio Verde (Goias) fuera el primer municipio en realizar el apagón analógico de modo experimental, proceso que tuvo lugar el 15 de febrero de 2016.

La fecha establecida para el apagón analógico en el decreto 5.820/2006 fue modificada en diversas ocasiones por motivos que menos tuvieron que ver con la cobertura y efectiva adopción del sistema en los hogares, sino más especialmente con el interés del gobierno de promover la ampliación del acceso a la banda ancha y la necesidad de las operadoras de telefonía móvil de competir por la oferta de servicios 4G en la banda de 700 Mhz.

Originalmente, el apagón analógico estaba previsto para el 2016 en todo el territorio, luego se planteó un proceso escalonado que iniciaría en enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2018 (Decreto 8.061/2013) y finalmente, se decidió postergar el *switch off* hasta 2023 y desvincularlo del inicio de operaciones de 4G (Portaria MCTIC 3493 de 2016).

En 2013, el Ministerio de Comunicaciones dispuso la atribución de la banda de 700 MHz (canales 52 a 69) para el despliegue de servicios de banda ancha móvil 4G (Portaria MC n°14/2013). En 2014, mediante la resolución 640, ANATEL definió el reglamento sobre las condiciones de convivencia entre los servicios de TDT y los de telecomunicaciones en dicha banda. Como ya se comentó en la sección de espectro en septiembre de ese año se realizó la licitación, cuyos ganadores fueron Claro, TIM y Telefónica (Vivo) que, para comenzar sus

operaciones en esa banda debían esperar 12 meses después del apagón analógico, es decir, en 2019.

De este modo, el proceso de transición digital se encontraba con dos dificultades, por un lado, la falta de equipamiento efectivo en los hogares para realizar el apagón analógico. Ligado a esto, por otro lado, en la medida que el apagón analógico estaba vinculado al inicio de operaciones de 4G, el atraso en el cese de emisiones analógicas conllevaría a dilaciones para los operadores móviles cuyo modelo de negocio está centrado cada vez más en el consumo de paquetes de datos.

En consecuencia, a pedido de radiodifusoras y "telcos", el MCTIC elaboró una lista de municipios[82] que deberían realizar el apagón analógico durante el 2018, porque la radiodifusión interfería con la implementación de 4G. En tanto, los demás que no figuraban explícitamente allí tendrían tiempo para realizar el apagón analógico hasta el 31 de diciembre de 2023.

Los canales de televisión ubicados en la banda de 700 Mhz (canales 52 a 68) han sido relocalizados tanto en el segmento de VHF alto (canales 7 a 13 ubicados entre 174 a 216 Mhz) como en la banda de UHF (canales 14 al 51, en las bandas de 470 a 698 Mhz). Sobre el destino del dividendo digital, el Director de Servicios de Telecomunicaciones, Laerte Davi Cleto, fue enfático al ser consultado para la tesis:

> El primer dividendo digital fue casi íntegro para banda ancha móvil y una parte pequeña para seguridad pública. Pero sobre la banda de 600 Mhz no hay que avanzar porque es importante para radiodifusión, es exclusivamente para TV abierta (COMUNICACIÓN PERSONAL).

En este sentido, la banda de 600 Mhz -también conocida como segundo dividendo digital- permanece para radiodifusión en Brasil, a diferencia de los casos de Estados Unidos y México que la atribuyeron para banda ancha móvil.

En relación a la interactividad, luego de que quedara atrás la idea de desarrollo de un sistema propio para TV digital, se enfatizó en el middleware GINGA como triunfo de la incorporación de adaptaciones locales al estándar japonés. Sin embargo, si bien el decreto de adopción de la norma alude a la interactividad, su inclusión en los equipos no es obligatoria.

[82] Entre los municipios se encuentran Paraná, Río Grande Do Sul, Santa Catarina, Sao Paulo, Río de Janeiro, Pará, Río Grande do Norte, entre otros, aunque el listado fue cambiando en distintas oportunidades a través de distintas Portarias del ministerio.

Así lo explicó Vitor Elisio Menezes, Superintendente de Títulos y Recursos para Prestación de ANATEL y Secretario Ejecutivo de GIRED, al ser consultado para esta tesis:

> En Brasil hay una norma, ABNT NBR 15604, que especifica el conjunto de funcionalidades esenciales requeridas para los dispositivos de recepción de TV digital… Esa norma no es obligatoria y está basada en los trabajos del Foro del Sistema Brasileño de Televisión Digital Terrestre, conforme lo establecido en el Decreto Presidencial 5820 del 29/06/2006. Ella define que la implementación del canal de interactividad es facultativa (no obligatoria) en los receptores de TV digital. Hay otras normas de ABNT que tratan de las especificaciones de la tecnología GINGA para la implementación de la interactividad. Se observa entonces que desde la implementación de la TV digital en Brasil, el GINGA no era obligatorio y continúa sin serlo. Mientras tanto, el gobierno brasileño da incentivos fiscales a los fabricantes que implementen GINGA en sus receptores de TV digital. Pero cabe a los fabricantes definir si utilizarán o no GINGA en sus receptores (COMUNICACIÓN PERSONAL).

De lo anterior se desprende que el desarrollo del GINGA tuvo impulso limitado desde el Estado, en la medida que el único desarrollo nacional del sistema no es de carácter obligatorio, salvo en los conversores digitales que se entregan a los beneficiarios de planes sociales del Gobierno Federal.

Como se comentó, el reparto de decodificadores gratuitos fue una de las obligaciones que debieron asumir las empresas móviles ganadoras de la licitación de la banda de 700 Mhz. Al respecto, el Secretario Ejecutivo de GIRED señaló:

> Cuando fue la creación de la política pública para la distribución de conversores para los beneficiarios de Bolsa Familia, fue atribuida al Grupo de Implementación del Proceso de Redistribución y Digitalización de Canales de TV y RTV (GIRED) la competencia para definir la especificación técnica del conversor. Siguiendo la tendencia de incentivo a la interactividad en la TV digital, el GIRED definió que la implementación de GINGA sea obligatoria en los conversores distribuidos. Esta obligatoriedad permanece hasta el momento y ya estamos llegando al final de la fase de distribución (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Siguiendo a Gustavo Gindre (2014) es posible afirmar que el "GINGA fracasó en la TV abierta y con el murió la única tecnología nacional de un sistema que se decía *nipo -brasileño".* Gindre sostiene que la incorporación de GINGA en los televisores fabricados en el país fue retrasada por resistencia de los fabricantes. Recién en 2012, a través de la Portaria interministerial 140 de los Ministerios de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) junto con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MTC), se instituyó que los televisores LCD fabricados en el país, en la zona franca de Manaus, debían incorporar la capacidad para ejecutar aplicaciones interactivas de acuerdo con las especificaciones de GINGA (normas ABNT) en

forma progresiva (75% de los televisores producidos en diciembre de 2013 y 90% en enero de 2014).

También contribuyó con el fracaso del GINGA la resistencia de las emisoras de TV, que no vieron a la interactividad como una oportunidad para su modelo de negocio y, por ende, no realizaron inversiones para generar contenidos de este tipo.

Desde la perspectiva del periodista Samuel Possebon del portal especializado TelaViva, la interactividad encontró resistencia tanto desde el gobierno como desde la iniciativa privada.

> El gobierno nunca trató el desarrollo de Ginga como una política pública. No hubo esfuerzo verdadero de colocar recursos para el desarrollo de interactividad. La segunda falla fue que las emisoras comerciales de TV nunca apostaron a la interactividad como un beneficio competitivo o de calidad de contenido. Nunca hubo inversiones de gran valor de las emisoras comerciales. Por otra parte, el mundo de las teles comenzó a cambiar por la llegada de los smartphones que mudaron el rumbo de las cosas para la interactividad…En la licitación de la banda de 700 Mhz se estableció la obligación de distribución de kits con interactividad a través de EAD, pero no había productos…El único servicio que había era experimental en la TV Brasil (Brasil 4D)… El ministerio creó un portal interactivo que daba acceso a algunos servicios de gobierno, como servicios sociales, simples. Ese portal, que era mantenido por Ministerio de Comunicaciones, fue desactivado.
> Las personas no usan ese recurso de interactividad porque no hay servicios. No hay contenido…Desde el gobierno, primero como asesor de la Casa Civil y luego como funcionario de EBC, André Barbosa decía que si la caja se compraba con recursos públicos tenían que tener interactividad plena. Las "teles" decían que era un desperdicio. Finalmente, se hizo una caja intermedia, con interactividad limitada (COMUNICACIÓN PERSONAL)[83].

Sobre esto es importante destacar que, si bien el GINGA es obligatorio en los kits entregados, progresivamente se fueron introduciendo cambios relativos a las especificaciones técnicas haciendo que cada vez más básica las prestaciones de interactividad. Con el objetivo de ahorrar costos, las empresas telefónicas promovían un conversor que fuera mero "zapper", pero en la normativa del MCTIC de 2016 en la que se modifica la fecha del apagón analógico, también se introducen cambios en relación a las especificaciones de interactividad para los conversores, que quedan en un desarrollo intermedio (ni solo un "zapper", ni un equipo con interactividad plena). Los kits digitales tendrían GINGA, pero sin Java (de este modo se ahorra el pago de royalties, que impacta en el costo final de los conversores), contarían con menor memoria RAM (de 512 pasó a 256 Mb) y no tendrían salida de HDMI (el conversor recibe señal digital pero la salida hacia el televisor será analógica) (Grossman, 2016).

[83] Entrevista telefónica con Samuel Possebon, periodista del portal TelaViva, realizada el 01/06/2018.

En síntesis, desde el proceso elección de la norma para TV digital, pasando por la transición hasta la llegada del apagón analógico, estuvo modelado por los intereses de las empresas privadas de radiodifusión y, en esta última etapa, de telecomunicaciones. Si bien estas últimas asumieron los costos de la transición como parte de sus obligaciones por el espectro asignado, han conseguido hacerlo con el menor costo económico posible, no solo por la reducción de los requerimientos de los conversores en términos de interactividad, sino además porque con los cambios en el cronograma para el apagón analógico y la reducción de ciudades (consensuado entre radiodifusoras y "telcos"), la meta de distribución de conversores gratuitos pasó de los 14 millones inscriptos en el registro de planes sociales a 12 millones.

13.5.2. TV paga

13.5.2.1 Ley SeAC: gestación, debates y sanción

La Ley de Servicio de Comunicación Audiovisual por Acceso Condicionado (SeAC) n° 12.485 tuvo un largo recorrido parlamentario que comenzó en 2007. Luego de cuatro años de discusión en la Cámara Federal y uno más en el Senado, la ex Presidenta Dilma Rousseff sancionó el nuevo marco normativo el 12 de septiembre de 2011.

Existía un acuerdo generalizado entre empresas de telecomunicaciones, de TV y organizaciones de la sociedad civil sobre la necesidad de actualizar el marco regulatorio ante los avances tecnológicos (Bizberge, 2015). Esto se evidenció con fuerza en la CONFECOM que, como ya hemos explicado, marcó un hito de participación social y de distintos sectores en la definición de directrices de políticas de comunicación. En ese marco se aprobaron algunos lineamientos vinculados a la reglamentación del sector de comunicaciones. En el caso de la TV de paga, como ya aludimos se planteó la unificación de la reglamentación a partir del concepto de neutralidad tecnológica; así como también hubo propuestas para garantizar el contenido nacional e independiente a través de cuotas (aunque más altas que las finalmente aprobadas en la regulación).

La separación entre las telecomunicaciones y la radiodifusión estaba consagrada por la Constitución Nacional, por la Enmienda Constitucional No 8, de 1995, que preveía el fin del monopolio estatal en telecomunicaciones. Además, como hemos visto, históricamente, los servicios de comunicación se manejaron con marcos legales diferentes en Brasil: Radiodifusión (radio y TV abierta) a través del Código Brasileño de Telecomunicaciones (Ley no 4.117, de 1962); los servicios de telecomunicaciones fijas y móviles por la Ley General de

Telecomunicaciones (LGT - Ley no 9.472, de 1997); la TV por cable —con tecnología de cable coaxil o fibra óptica—, si bien estaba conceptualizada como servicio de telecomunicaciones, se regía por la Ley no 8.977 de 1995. Por su parte, los servicios de TV de paga brindados por la tecnología de distribución multipunto por microondas (*Microwave Multipoint Distribution Service*, MMDS por sus siglas en inglés) y por satélite directo al hogar (Direct to Home, DTH por sus siglas en inglés) operaban por ordenanzas del Ministerio de Comunicaciones de 1997, y los servicios de TV por asignatura (TVA) —emplean tecnología *Ultra high frecuency*, UHF—, por un decreto ministerial de 1998.

Como ya fue comentado al inicio del capítulo, una de las cuestiones que establecía la Ley de TV por Cable (1995) era el impedimento para que las empresas concesionarias de telefonía prestaran el servicio de TV por cable en la misma zona, así a única forma de competencia al sistema de cable dentro de la misma área de cobertura era a través de la TV satelital. Por otra parte, como ya fue aludido esta restricción motivó una ola de adquisiciones de cableras locales por parte de las telefónicas en aquellas zonas en que las éstas eran autorizadas en vez de concesionarias. De este modo, entre los cambios más significativos que trajo la Ley SeAC se encuentran la introducción del concepto de neutralidad tecnológica (las licencias ya no se dividen por tecnología) y la posibilidad de que cada empresa pueda instalarse libremente en cualquier región (Bizberge, 2015).

El origen de la normativa se encuentra en el proyecto de Ley PL 29 del 2007, propuesto por el diputado del Partido Demócrata por Santa Catarina, Paulo Bornhausen (DEM/SC), socio de la televisora afiliada de Grupo Globo en Santa Catarina, que apuntaba a acabar con las restricciones al capital extranjero (la ley de Cable de 1995 permitió la inversión extranjera hasta en un 49%) y validar el ingreso de las telecomunicaciones al sector audiovisual. Por aquel entonces, había otros proyectos que también estaban siendo tramitados y fueron anexados al PL 29 (Wimmer, 2010).

En noviembre de 2007, el PL 29 fue encaminado a la Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI), donde el diputado Jorge Bittar del Partido de los Trabajadores en Río de Janeiro (PT/RJ) —exfuncionario de la operadora de telecomunicaciones Embratel- fue designado como relator. Bittar presentó un proyecto sustituto, negociado con los movimientos sociales, que buscaba incrementar la competencia en el sector, aumentar la producción nacional y la exportación, así como la caída de los precios de los abonos para ampliar el mercado.

Su propuesta suponía desagregar la cadena productiva en cuatro eslabones: producción, programación, empaquetamiento y distribución/transporte; a partir de allí se establecen reglas para impedir que existan relaciones de control entre empresas de telecomunicaciones, productoras y programadoras nacionales; se definen competencias de las autoridades regulatorias (ANCINE para contenidos y ANATEL para transporte). El proyecto también permite que los operadores de telecomunicaciones participen de la actividad de distribución y uniformiza el tratamiento regulatorio del sector independientemente de la tecnología que se trate. Además, el proyecto preveía reglas de must carry para la TV abierta analógica y establecía que, en el caso de la TV digital, las condiciones comerciales serían pactadas entre la generadora de radiodifusión y distribuidor. Por último, se planteaba la asignación de recursos adicionales para la Contribución para el Desarrollo de la Industria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), el tributo que alimenta al Fondo Sectorial Audiovisual (Bizberge, 2015).

Uno de los puntos que luego traerá más controversias se relaciona con la promoción de contenido nacional e independiente, y con el establecimiento de cuotas para la programación, así como con en el empaquetamiento. Con el propósito de incrementar la producción de obras audiovisuales brasileñas, en el proyecto se define el concepto de "espacio calificado"84 por el cual cada canal está obligado a transmitir un mínimo de 10% de contenidos nacionales (filmes, documentales, etcétera, pero los programas periodísticos y deportivos quedarían excluidos de esa obligación). Por su parte, los canales brasileños o extranjeros que, entre otros programas, emitan películas o series tendrían que cumplir con una cuota del 10% del tiempo de emisión en horario diurno para películas nacionales. En la fase de empaquetamiento, se establecía que los paquetes de servicio debían incluir un mínimo de 25% de canales nacionales, de los cuales, un tercio debía ser de productores independientes, a fin de promover contenido brasileño e independiente (Bizberge, 2015).

De acuerdo con Haje (2010) a partir de las demandas de los productores independientes, Bittar tuvo sensibilidad política al establecer obligaciones sobre los contenidos a los nuevos competidores en un momento en que éstos querían entrar al mercado y estaban dispuestos a cargar con los costos políticos y económicos.

84 Según la Instrucción Normativa 100/2012 de ANCINE, las obras audiovisuales que constituyen espacio calificado son aquellas, seriadas o no, tipos de ficción, documental, animación, reality show, videomusical y de variedades. Los canales de espacio calificado son aquellos que, en el horario central, vinculen obras audiovisuales de espacio calificado en más de la mitad de la programación.

Recién en 2009, el proyecto logró su aprobación en la Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI) con la mayoría de las propuestas de Bittar (división de la cadena productiva, reglas de propiedad cruzada y cuotas de contenido).

La aplicación del proyecto a los servicios prestados por internet, que generó polémica en su paso por la Comisión de Defensa de la Competencia, no tuvo tratamiento explícito al momento de la aprobación en la CCTCI, por lo que recaería en ANATEL la responsabilidad de definir si los servicios prestados por internet podrían o no ser considerados SeAC (de acceso condicionado) (Wimmer, 2010). Sin embargo, en la práctica, ANATEL no ha tomado cartas en el asunto y, como veremos más adelante, las propuestas de regulación de los servicios audiovisuales en Internet, aparecerá problematizada a partir de 2015 por ANCINE.

En marzo de 2010, el proyecto llegó a la Comisión de Constitución y Justicia (CCJ). Luego de sortear las presiones del operador satelital Sky (controlado por DirecTV) que rechazaba el sistema de cuotas de contenido nacional, en junio de ese año se aprobó por unanimidad la redacción final y llegó al Senado, donde fue debatido por un año más.

En 2010 se realizó otro proceso de audiencias públicas, cuyo eje central fueron las cuotas de contenido brasileño e independiente. Las televisoras nucleares en ABERT y, en particular, Globo, defendían el contenido brasileño (lo cual también apoyaban las asociaciones de productores independientes[85]) y la importancia de que su producción se mantenga en manos de empresas nacionales, oponiéndose al ingreso de las telecomunicaciones. Por el contrario, los operadores de TV paga, aglutinados en la Asociación Brasileña de TV por Asignatura (ABTA), rechazaban la intervención estatal y consideraban que la fijación de cuotas no era el mejor camino para incentivar la producción nacional. En tanto, NEO TV (reúne operadores independientes, proveedores de internet y fabricantes), si bien no era tan enfática como ABTA, proponía que se establecieran incentivos en vez de cuotas, cambiando el eje de la obligatoriedad a un mecanismo optativo. Por su parte, las programadoras internacionales de Brasil reunidas en la Asociación Brasileña de Programadoras de TV por suscripción (ABPTA) coincidían con ABTA, pero iban más allá al plantear que el establecimiento de cuotas era inconstitucional bajo el argumento de que provocaría el aumento en el precio del abono, impediría la expansión de la base de suscriptores y conllevaría a la concentración de la producción en pocos y grandes

[85] A través de la Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Televisão (ABPTI-TV) y la Associação das Produtoras Brasileiras de Audiovisual (APBA), los productores independientes manifestaban la importancia del fomento a la producción nacional e independente.

grupos. Además, ABPTA cuestionaba el rol de ANCINE para decir qué podía emitirse en la TV paga de Brasil (Bizberge, 2015).

Finalmente, el Senado aprobó el proyecto y la presidente Rousseff sancionó la Ley SeAC, que regula a la TV paga en su conjunto, el 12 de septiembre de 2011. La normativa permitió transparentar algunas situaciones que de hecho ya estaban sucediendo, a saber: la formalización del control de Telefónica sobre TVA (comprada a Grupo Abril en 2006) y de América Móvil sobre Net, el mayor operador de TV paga del país (adquirida en 2005 y controlada a través de Embratel, propiedad de América Móvil). A su vez, la división de la cadena de valor y el establecimiento de reglas de propiedad cruzada permitió mantener el statu quo, al dejar el transporte en manos de las empresas de telecomunicaciones y el liderazgo de Globo en el área de contenidos y, en ciudades menores, en manos de los políticos locales.

13.5.2.2. Aspectos centrales de la Ley: cadena de valor, reglas de concentración y fomento a la producción de contenidos

Ley SeAC fue sancionada el 12 de septiembre de 2011 y reglamentada por ANATEL mediante la resolución 581 de marzo 2012. Recientemente la agencia introdujo cambios al reglamento a través de la resolución 692 del 12 de abril de 2018, que fundamentalmente, altera disposiciones relativas a la obligación de must carry de señales locales para transmisiones digitales.

En esta investigación nos focalizaremos en las reglas de concentración, de "must carry" y reglas de contenidos, como aspectos centrales de la normativa.

La reglamentación de 2012 establece que el SeAC es un servicio de telecomunicaciones de interés colectivo, prestado en régimen privado (art. 4, res. 581/2012). Encuadrado bajo la lógica de las telecomunicaciones (redes), el servicio de TV paga incluye las modalidades de TV cable, MMDS, DTH y TVA.

La Ley plantea una doble autoridad de aplicación. Por un lado, ANCINE se encarga de la supervisión y la fiscalización del segmento de contenidos. Es responsable del registro de empresas que realicen actividades de programación y empaquetamiento; éstas deben brindar información sobre actos societarios, poner a disposición en Internet información sobre la oferta de contenidos, canales de programación y su clasificación, entre otras. Asimismo, ANCINE es responsable de la recaudación de CONDECINE. Por su parte, ANATEL está a cargo de la reglamentación y fiscalización del segmento de transporte, independientemente de la tecnología que se trate. Entre sus funciones se encuentra la asignación de autorizaciones (que se asignan a

título oneroso por plazo indeterminado), debe autorizar transferencia de licencias y el uso de radiofrecuencias en caso de que sea necesario, entre otras cuestiones. A su vez, la reglamentación de la Ley establece que los servicios de TV paga están sometidos a las reglas generales de defensa económica y atribuye a ANATEL el análisis de oficio o por reclamo sobre la existencia de abuso de posición dominante, con capacidad de adoptar medidas necesarias y notificar a los órganos de defensa de la competencia (art. 70-71, res. 581/2012).

a) Cadena de valor y reglas de propiedad cruzada

La ley propone la división de la cadena de valor en cuatro eslabones: producción, programación, empaquetamiento y distribución. De este modo divide las actividades de contenido (como la producción, programación, empaquetamiento de señales), de las de telecomunicaciones (distribución y transporte). Así se establece que las empresas de telecomunicaciones pueden distribuir programas en sus servicios de TV por suscripción, pero no pueden producir contenidos ni programar canales, así como tampoco adquirir derechos de emisión en exclusiva de interés nacional o contratar talentos artísticos en forma exclusiva (incluso derechos sobre obras de autores nacionales).

La normativa establece normas sobre propiedad cruzada. Define que las empresas de radiodifusión, productoras y programadoras, no podrán detentar más del 50% del control o participación en empresas de telecomunicaciones. En tanto se permite hasta un 30% de participación de empresas de telecomunicaciones en el control o capital total y votante de empresas de radiodifusión, productoras y/o programadoras.

Se prohíben los subsidios cruzados, precios discriminatorios o prácticas comerciales, gerenciales o contables para disimular los resultados económicos o financieros reales.

b) Reglas de must carry

La normativa, reglamentada en 2012, consagra las reglas must carry y must offer gratuito para las señales analógicas locales. En cambio, para las emisiones digitales estas reglas quedan sujetas a negociaciones privadas.

En el entorno analógico, la ley determina la distribución obligatoria (must carry) de las señales locales dentro del área de prestación del proveedor sin costo adicional para los suscriptores, así como establece que las generadoras de contenido deben ceder de modo gratuito (must offer) a las distribuidoras su señal analógica.

Por otra parte, la normativa mantiene las previsiones de la ley de TV cable del 1995 sobre la obligación de transporte para de canales para la Cámara de Diputados, para el Senado, para el Tribunal Supremo de Justicia, para el Poder Ejecutivo, para el canal educativo y cultural del Gobierno Federal, del canal de la ciudadanía organizado por el Gobierno Federal, del canal comunitario, canal universitario y canal legislativo municipal/estadual. La reglamentación especifica que para las transmisiones en digital de estos canales se considerarán criterios técnicos para la multiprogramación e interactividad.

Otro detalle interesante de la reglamentación de la ley SeAC es que, para el entorno analógico, crea una excepción para la obligación de transporte en el caso de los operadores de DTH -con alcance nacional a diferencia del resto de las tecnologías-, atendiendo a sus planteos de dificultades técnicas y de costos para cargar las más de 550 generadoras de TV abierta existentes en todo el país.

Para eso, ANATEL crea el concepto de red nacional de TV, que remite a las emisoras con presencia en todas las regiones del país que además cubran un tercio de la población. A partir de esta definición concluye que existen 14 canales abiertos que cumplen estos criterios (luego se extendieron a 16), entre los que se encuentran las grandes redes (Globo, Bandeirantes, SBT, etc). En consecuencia, ANATEL establece que los operadores de DTH deben incorporar como mínimo esas 14 identificadas.

A partir de esta regla, los operadores existentes de DTH colocaron mayoritariamente las señales locales Globo, en detrimento de otros canales, para obtener una ventaja competitiva al ser las de mayor audiencia. En una comunicación personal, el periodista de TelaViva Samuel Possebon sintetizaba la dinámica del siguiente modo:

> Brasil tiene 4 emisoras DTH que actúan en todo el país: Oi, Claro, Telefónica, Sky. La competencia es muy intensa. Además, compiten con las empresas de cable y fibra. Entonces en todo el país hay entre 4 y 6 empresas ofreciendo TV paga, dependiendo de la localidad.
>
> Las DTH para diferenciarse colocaron la señal de TV Globo local. Estas señales locales no son de la familia Marinho sino de empresarios locales que distribuyen señal de Globo.
>
> A diferencia del resto de las redes, TV Globo es la única que no permite a los operadores de DTH distribuir de modo gratuito su señal de TV abierta por satélite en la banda C con alcance nacional. En cambio, solo les permite tomar la señal de la afiliada local en cada región. Por ejemplo, Sky distribuye 18 señales locales de Globo y Oi, 43 señales digitales locales en alta definición (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Como ya mencionamos, con el inicio del proceso del apagón analógico en Brasil, de acuerdo a lo previsto en la Ley SeAC, el transporte de señales abiertas deja de ser gratuito. Para las señales comerciales se establece que las generadoras locales y las distribuidoras pactarán las condiciones comerciales en base a los términos que fije ANATEL. Es decir, se trata de un acuerdo entre privados.

Esto motivó que en con el inicio del apagón analógico en distintas zonas del país, las redes Record, RedeTV y STB crearan el *joint venture* "Simba Content". Su objetivo era negociar mejores tarifas con los operadores de TV paga para la inclusión de sus señales en la grilla y competir con Globo que, a través de su programadora Globosat, ya cobraba a los proveedores de TV por sus canales digitales en HD. Sin embargo, las negociaciones de Simba Content no resultaron de acuerdo a lo esperado. Pedían que los operadores les pagaran US$ 3,8 por suscriptor y ante su negativa, en marzo de 2017 retiraron sus canales de TV abierta la grillas por unos meses. Finalmente, en agosto de ese año volvieron a incorporarlos - aceptando una oferta de US$ 0,25 por suscriptor- (DoR7 Redacción, 2017).

Otro de los efectos de la digitalización sobre la regla de "must carry" tiene que ver con el DTH. Recientemente, ANATEL emitió la resolución 692 del 12 de abril de 2018 por la que eliminó la obligatoriedad de transporte de las 14 señales para los operadores satelitales en aquellas localidades donde ya se hubiera producido el apagón analógico y las emisiones fueran exclusivamente digitales. Así, en el entorno digital, la obligación de "must carry" de las señales locales por DTH queda liberada a negociaciones comerciales entre privados, tal como ya estaba establecido en el reglamento de 2012 para el resto de los operadores que ofrecen el servicio con otras tecnologías que tienen alcance local.

c) Contenidos: cuotas y estímulo a la producción

La Ley SeAC establece un sistema de cuotas para fomentar la producción nacional y nacional independiente, entre ellas se puede mencionar:

- En los canales de "espacio calificado" (espacio total de programación)[86] , como mínimo 3.30 hs semanales de los contenidos en "horario noble" (de 18 hs a medianoche) deben ser brasileños y la mitad debe ser producido por productoras brasileñas independientes.

[86] De acuerdo con las definiciones de la Ley SeAC, el espacio cualificado es el espacio total del canal de programación, pero excluye contenidos religiosos o políticos, eventos deportivos, publicidad, tele venta,

- En los paquetes que se ofrece a los suscriptores, cada 3 canales, al menos 1 debe ser canal brasileño y al menos un tercio del canal debe ser programado por programadora brasileña independiente.

- Las empaquetadoras deben cumplir con las disposiciones anteriores en hasta 12 canales brasileños de espacio calificado.

- De los canales brasileños de espacio calificado que se incluyan en los paquetes, al menos dos canales deberán vehiculizar un mínimo de 12 horas diarias de contenido audiovisual brasileño producido por una productora brasileña independiente, tres de las cuales deben ser en horario "noble" (de 18 a medianoche).

Además de las cuotas, se establece que los proveedores de servicio de acceso condicionado (productores, programadores y empaquetadores) deben aportar económicamente para el desarrollo de la industria de cine nacional, es decir la producción o licenciamiento y distribución de obras de cine y video con fines comerciales, a través de CONDECINE (Contribución para el Desarrollo de la Industria Nacional de Cine).

De los aportes anuales que realizan los distintos proveedores SeAC, la Ley establece un criterio de discriminación positiva por el cual como mínimo el 30% debe ser destinado a productoras brasileñas establecidas en las regiones Norte, Nordeste y Centro Oeste y un mínimo de 10% para el fomento de contenido audiovisual independiente en los canales comunitarios, universitarios y de programadoras brasileñas independientes.

Entrevistado para esta tesis, Joao Brant, ex Secretario Ejecutivo del Ministerio de Cultura explicó que el aporte de las empresas de telecomunicaciones es el más importante para el Fondo Audiovisual:

> Las teles pagan CONDECINE y es la fuente más grande. Ellas pagan algo más de 4 reales por línea celular activa por año. Pagan también por otras cosas pero esa es definitivamente la mayor contribución al fondo audiovisual si se tienen en cuenta que son 230 millones de líneas celulares activas en el país. Es decir que la recaudación por "CONDECINE Teles" es cercana a los 1.000 millones de reales (COMUNICACIÓN PERSONAL).

infomercial, juegos electrónicos, propaganda política obligatoria, contenido audiovisual en horario electoral gratuito, contenidos periodísticos e programas con auditorio y presentador.

En definitiva, como señalábamos más arriba siguiendo a Haje (2010) ese fue el costo político y económico que las empresas de telecomunicaciones asumieron como contrapartida del aval para ingresar y consolidar su posición de liderazgo en el mercado.

13.5.3. Servicios audiovisuales VoD en Internet

La Ley SeAC fue la primera aproximación a un tratamiento simétrico entre distintos tipos de actores que ofrecían servicios audiovisuales a través de distintas tecnologías, con una fuerte impronta en la promoción de la producción nacional e independiente, pero centrada en el entorno analógico.

En el marco del segundo mandato de Dilma Rousseff, con el socialista Juca Ferreira al frente del Ministerio de Cultura y Manoel Rangel (Partido Comunista) en ANCINE[87], a partir de 2015, la agencia comenzó a trabajar en una serie de directrices para la regulación del video bajo demanda (VoD) y plataformas, tomando como base la extensión de los principios de la Ley SeAC (por ejemplo, contribución a la producción audiovisual, cuotas de producción, registro e información de los operadores y sus servicios al regulador) hacia los servicios audiovisuales bajo demanda por Internet.

En términos generales, en las directrices (ANCINE, 2015) se plantea que:

- Los servicios VoD debían ser incluidos en el ordenamiento jurídico brasileño a través de una ley específica, de acuerdo al criterio planteado en el MCI.

- La necesidad de generar un nuevo modelo tributario por el que los servicios VoD contribuyan a la producción audiovisual en función sus ingresos y no sobre la oferta de cada título en el catálogo.

- La importancia de poner a disposición informaciones al regulador sobre el registro e identificación de operadores; composición de catálogos, precios, ingresos obtenidos por la venta de publicidad y servicios. Informaciones sobre atención a los usuarios (sea por la

[87] Rangel ocupó el cargo de Director Presidente de ANCINE desde 2006. Tras su salida en mayo de 2017, fue reemplazado en forma interina por Débora Ivanov, quien ya era directora de la agencia. En enero de 2018, Temer nominó a Christian Castro como Director Presidente e Ivanov retomó sus funciones como integrante del directorio.

descripción correcta de servicios, condiciones y contenidos ofertados, atención de dudas y reclamos).

- Promoción de obras audiovisuales brasileñas y brasileñas independientes: provisión mínima de títulos nacionales en el catálogo; inversión del proveedor VoD en la producción o adquisición de derechos de obras brasileñas; destaque visual de las obras brasileñas independientes en la interfaz con el usuario.

El ex Secretario Ejecutivo del Ministerio de Cultura, Joao Brant, comentó durante la entrevista para esta investigación que, luego de presentar las directrices comenzaron a trabajar en un proyecto de Ley.

> La Presidencia de ANCINE y su asesoría jurídica elaboró el proyecto. Había muy buena relación entre el Ministerio y ANCINE. Claro que ANCINE no tiene legitimidad formal para presentar un proyecto de Ley pero por el liderazgo en el tema tenía condiciones de discutir un texto.
>
> El proyecto de Ley no fue presentado porque ya en ese momento no había clima político. Lo que hicimos fue empezar una conversación con la Casa Civil de la Presidencia para que autorizara una consulta pública, a lo cual accedió, pero ya era un momento de pelea política insoportable pre impeachment de Dilma. Creo que la reunión con la Casa Civil fue en marzo de 2016. La idea era hacer consulta pública y elaborar un nuevo texto para enviar al Congreso. La idea era que el texto pudiera llegar al Congreso más concertado con los agentes económicos, y la sociedad civil Congreso. Habría una negociación política a partir de la consulta pública y después un nuevo texto ya revisado sería enviado al Congreso.
>
> Pero ya a inicios de 2016 no había motivo para hacer una consulta pública en un momento de salida de Dilma. Sería una consulta sobre la que no habría posibilidad de implementar los resultados y quemaría el texto. No habría tiempo ni espacio político para conducir el proceso a partir de ahí y se perdería todo el trabajo (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Sin embargo, tras la salida de Dilma Rousseff y con nuevas autoridades al frente del Ministerio de Cultura[88] -no así en ANCINE, donde permaneció Manoel Rangel hasta mayo de 2017-, se realizó una consulta pública entre el 23 de diciembre de 2016 y el 29 de marzo de 2017. Como resultado, ANCINE presentó sus "Recomendaciones para una regulación de comunicación audiovisual bajo demanda". Allí se plasman más concretamente las directrices elaboradas en

[88] Desde el *impeachment* de Dilma Rousseff y la asunción de Temer como Presidente, el Ministerio de Cultura ha tenido una gran rotación de autoridades. Marcelo Calero (PSDB), el primero en ocupar el cargo durante la administración de Temer. Luego fue reemplazado por Roberto Freire del Partido Socialista (noviembre de 2016 a mayo de 2017), quien renunció y quedó a cargo de la cartera en forma interina João Batista de Andrade (mayo a julio de 2017). Finalmente, el 25 de julio de 2017, el periodista Sergio Sa Leitao, quien se había desempeñado como director de ANCINE, asumió como nuevo ministro de Cultura.

2015 y se presenta a modo de recomendaciones, casi de modo íntegro, el proyecto de Ley elaborado por ANCINE, al cual se pudo acceder para esta tesis.

Teniendo en cuenta que el único documento que se hizo público es prácticamente idéntico al proyecto de ley [89], a continuación, se comentarán los principales aspectos de aquel (Recomendaciones).

En primer lugar, se define el alcance de la regulación para los servicios de comunicación audiovisual bajo demanda y plataformas para compartir contenidos entendidas como

> Complejo de actividades, sistemas, plataformas e interfaces destinadas a ofrecer al usuario, por medio de redes de comunicación electrónica, a su pedido y en momento que ellos determinen, servicios basados en la oferta de contenidos audiovisuales previamente seleccionados u organizados en catálogo. Incluidos en ella los Servicios de Comunicación Audiovisual bajo Demanda y las plataformas de intercambio de contenido (ANCINE, 2017a: 31).

En concreto, alcanza a los "OTT" tipo Netflix así como a las ofertas de VoD de los operadores de TV paga (por ejemplo Net Now, el servicio VoD de Net -América Móvil-).

En relación a las cuotas, se recomienda la implementación de cuotas del 20% de obras brasileñas en el total del catálogo y que se les otorgue preeminencia. También se prevé que los proveedores de servicios VoD incorporen dentro de su catálogo obras que en un 50% hayan sido producidas por productoras brasileñas independientes, así como inversión en producciones o licenciamiento de obras audiovisuales brasileñas independientes. De estas previsiones sobre cuotas quedan exceptuadas las microempresas y pequeñas empresas para evitar la creación de barreras para el surgimiento de nuevos proveedores.

[89] A diferencia del documento de "Recomendaciones", el proyecto de ley brinda algunos detalles adicionales como por ejemplo, el establecimiento de metas progresivas para el cumplimiento de cuotas de catálogo (7% el primer año, 14% el segundo y luego debe cumplir con el 20% de obras brasileñas).
También contiene escalas progresivas sobre el porcentaje de inversión para adquisición de derechos de licencias de obras brasileñas en base a la facturación anual de las empresas: 0% cuando se trata de una facturación anual de US$ 17,5 millones; 2% para facturación entre 17,5 millones y US$ 46 millones; 4% en la franja de US$ 46 millones a US$ 80 millones; 8% en la franja de US$ 80 millones a US$ 92 millones; 10% en el segmento de US$ 92 millones a US$ 102 millones; y 12% para las empresas que facturan más de US$ 102 millones.
Por último, el proyecto brinda más detalles sobre la escala de progresión de aportes a CONDECINE en función de ingresos brutos anuales y prevé montos distintos (superiores) a los presentados en las recomendaciones públicas: 0% para ingresos brutos anuales de hasta R$ 12 millones (US$ 3,5 millones); 1% por encima de R$ 12 millones (US$ 3,5 millones) hasta R$ 114 millones (US$ 33 millones); 1,3% entre R$ 114 millones (US$ 33 millones) y R$ 200,3 millones (US$ 58 millones); 1,8% entre R$ 200,3 millones (US$ 58 millones) y R$ 275,1 millones (US$ 80 millones); 2,4% entre R$ 275,1 millones (US$ 80 millones) y R$ 341 millones (US$ 99,5 millones); 3,1% entre R$ 341 millones (US$ 99,5 millones) y R$ 400 millones (US$ 116,7 millones); y 4% por encima de R$ 400 millones (US$ 116,7 millones). Tipo de cambio: US$ 1- 3,4 reales. Fecha 17/04/2018. Conversor OANDA.

Las recomendaciones de ANCINE prevén un modelo de financiamiento para la industria a través de la obligación a los nuevos actores de aportar a CONDECINE. Así se recomienda la inversión de un porcentaje de los ingresos brutos de los proveedores de servicio VoD y plataformas en producción o adquisición de derechos de obras audiovisuales nacionales. El documento de ANCINE plantea una escala que va del 0% cuando la facturación anual bruta es de hasta US$ 1,1 millones ($ 3,6 millones de reales), hasta el 4% para proveedores con una facturación anual por encima de US$ 21,4 millones ($70 millones de reales).

También se prevén obligaciones para que los proveedores presenten informes sobre la oferta y consumo de contenidos, así como de su facturación. En particular, para las plataformas de intercambio de contenidos, ANCINE recomienda la presentación de informes periódicos donde se indiquen los ingresos obtenidos en el país cuando superen los US$ 110 mil anuales.

Tanto para proveedores de servicio VoD como plataformas de intercambio de contenidos, el documento también incluye cuestiones vinculadas a derechos del consumidor como la explicación para los usuarios de la clasificación indicativa de los contenidos y la puesta a disposición de herramientas que permitan el bloqueo de la visualización de contenidos en función de las franjas etarias para las que se recomiende.

En las disposiciones finales, ANCINE recomienda una serie de sanciones por incumplimiento que incluyen la suspensión de la transferencia de recursos monetarios entre residentes en Brasil y agentes económicos extranjeros; la suspensión temporaria de registro; suspensión temporaria de actividades de comunicación audiovisual bajo demanda en territorio brasileño; y la prohibición del ejercicio de actividades de comunicación audiovisual en el país.

Cuando este documento de recomendaciones se hizo público, un año después de la destitución de Rousseff, las condiciones políticas habían cambiado, así como el interés en elaborar una normativa específica sobre el tema. Al respecto, el ex Secretario Ejecutivo del Ministerio de Cultura, Joao Brant, consultado para esta investigación señaló

> Ese documento es casi un proyecto de ley que la Agencia hizo público. Pero como fue días antes de la salida de Manoel Rangel [cabe recordar que estuvo al frente de ANCINE desde 2006], entonces no hubo una explotación política del texto después. Fue casi como decir "publicamos el texto pero ya no nos reconocemos en eso"…La intención de la administración actual al frente del Ministerio de Comunicaciones es llegar a un proyecto muy simple …La propuesta actual no es de regulación sino de ajustar la contribución de CONDECINE, que hoy es una inseguridad jurídica real. Pero con la regulación actual, el aporte se hace a través de "CONDECINE otros mercados", que refiere al pago por título, lo cual inhibiría a los catálogos más grandes y no tiene que ver con el modelo del VoD. Entonces hay una gran discusión y se plantean varios modelos posibles de cobranza (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Tras la asunción de Sergio Sa Leitao al frente del Ministerio de Cultura el 25 de julio de 2017 se produjo un cambio en la orientación de las propuestas para la regulación de VoD, centrándose exclusivamente en los aportes de nuevos actores a CONDECINE, es decir en la cuestión tributaria. Al momento de cierre de esta tesis, aún no se aprobó ninguna normativa o resolución específica para esto. El único punto de acuerdo entre los distintos actores que participan del Consejo Superior de Cine (CSC)- órgano encargado de orientar a la agencia de cine (ANCINE) y a la Secretaría del Audiovisual del Ministerio de Cultura en la formulación de políticas- fue el establecimiento de un modelo de tributación híbrido para que los operadores de servicios VoD aporten al fondo audiovisual. Este modelo permite que los proveedores elijan si desean realizar sus aportes a partir del tamaño de su catálogo o mediante una tarifa plana por cantidad de suscriptores o transacciones (ANCINE, 2018).

El acento de la propuesta brasileña en la tributación no es aislado. En Argentina, como parte de la Reforma Tributaria se dispone el pago de un impuesto nacional que alcanza a las plataformas que ofrecen servicios a través de Internet. Esta misma aproximación también fue adoptada en Colombia, con la Ley de Reforma Tributaria (Ley 1819/2016) por la cual se incrementó el IVA, del 16 al 19%, y pasó alcanzar a los servicios digitales. Por su parte, en Uruguay, la reforma fiscal también incluye el pago del IVA del 22% así como del Impuesto del 12% a las Rentas de los No Residentes. La diferencia entre los casos de Argentina, Colombia y Uruguay respecto de la propuesta brasileña (aún en debate) es que en ésta e discute la tributación para el fondo específico de producción cinematográfica, mientras que las reformas ya implementadas por aquellos implican que los servicios audiovisuales paguen el mismo impuesto que cualquier actividad comercial, por ende, no redunda en un beneficio directo para la sustentabilidad de la industria audiovisual. De este modo se va estableciendo un acuerdo tácito sobre la regulación de servicios audiovisuales en Internet en la región, donde se otorga preeminencia a los aspectos tributarios, reduciendo los bienes y servicios culturales a la lógica del intercambio de cualquier otro tipo de bienes y servicios en el entorno digital (Bizberge, 2018).

13.6. Impacto en el mercado de comunicaciones

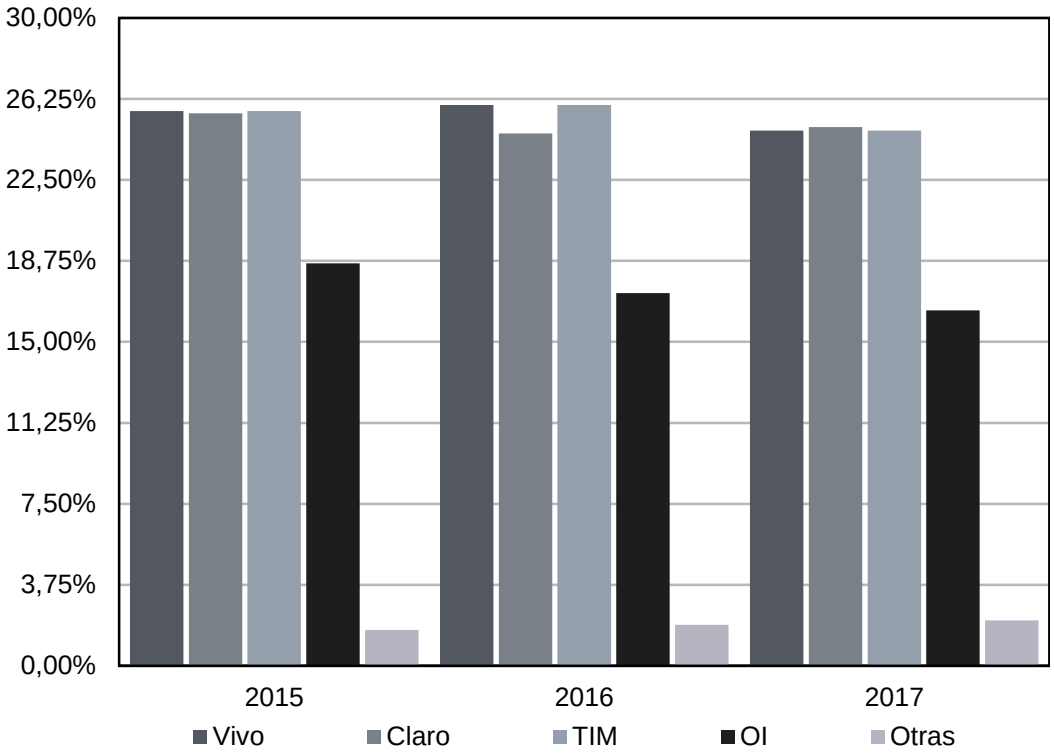
Como ya fue apuntado, los esfuerzos de los gobiernos de los últimos más de 15 años se centraron en la promoción del acceso, pero la limitación de la concentración no solo no formó parte de sus objetivos, sino que, por el contrario, el poder de los proveedores tradicionales se vio acrecentado (Becerra y Mastrini, 2017a).

La “convergencia” no fue el foco de la retórica oficialista para el desarrollo de políticas públicas que, en cambio sí puso el acento en la competencia. Eso se plasmó en el plano de las redes, primero a través de la transición hacia la TDT y luego, a través del impulso a la banda ancha (con redes fijas y móviles).

En el caso de la TV abierta, el proceso de transición hacia la TDT, la política pública consagró que a cada emisora comercial se le adjudique en forma exclusiva un canal de 6 Mhz, es decir convalidar en el escenario digital el modelo de seis redes nacionales del entorno analógico. La excepción es para los nuevos canales públicos que pueden multiprogramar señales. Por ejemplo, además de las dos señales generadas por la Cámara de Diputados, se emiten las señales de las Asambleas Estatales y de las Cámaras Municipales en el mismo canal.

Como ya se mencionó, el despliegue de la TV digital (el apagón analógico fundamentalmente) está íntimamente vinculado a la telefonía móvil, más precisamente a la promoción de conexiones a través de banda ancha móvil.

Gráfico 5. Market share telefonía móvil 2015-2017 en Brasil



Fuente: elaboración propia en base a cifras de Teleco

Como se observa en el gráfico anterior, las principales operadoras móviles son Vivo (Telefónica), Claro, TIM y Oi cuyas participaciones de mercado se mantienen en el orden del 30% en el primer caso, del 25% en los casos de Claro y TIM e inferior al 20% para Oi.

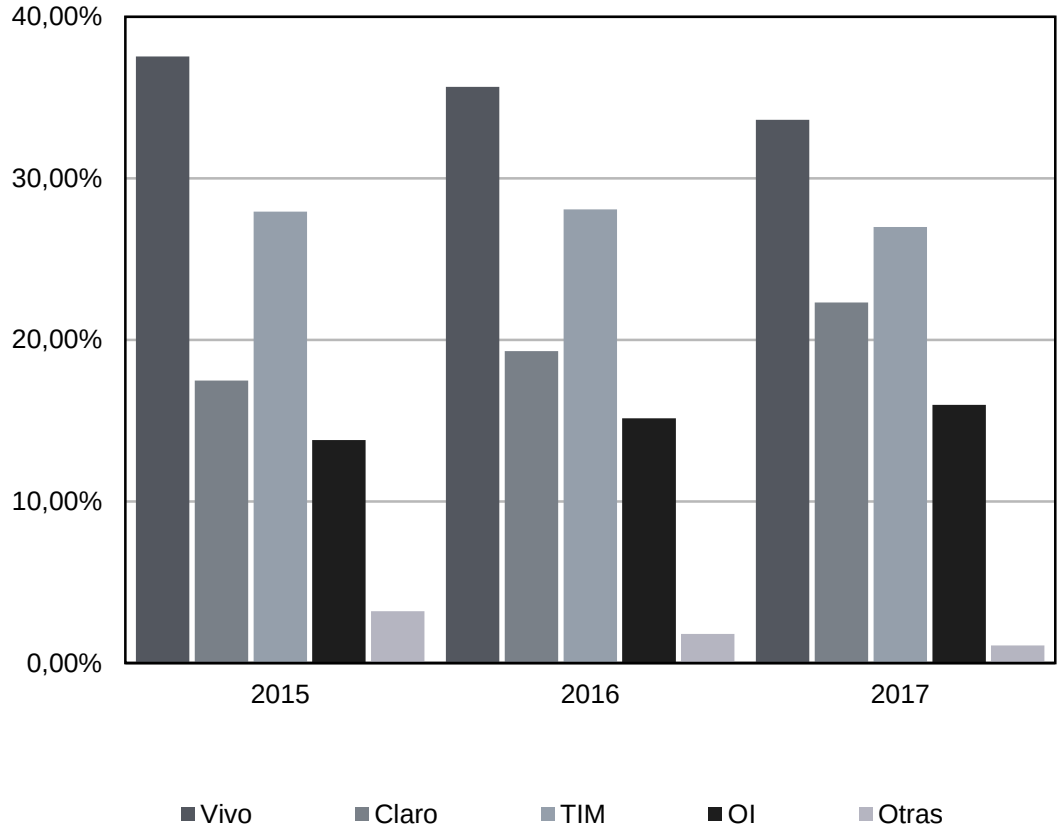
En 2015, Vivo tuvo una participación de mercado del 28,42% - 73,26 millones de accesos sobre un total de 257,80 millones de líneas-, que pasó al 30,22% en 2016 -73,77 millones de accesos sobre un total de 244,10 millones- y al 31,69% en 2017 -74,94 millones de líneas sobre un total de 236,50 millones-.

TIM se ubicó como segundo operador en el mercado de telefonía móvil en 2015 y 2016 con escasa diferencia respecto del tercer operador, Claro que, en 2017, logró superarlo. En 2015, TIM acaparaba el 25,69% del mercado (66,23 millones de accesos), seguido de cerca por Claro, con el 25,59% (65,97 millones de accesos). En 2016, TIM tenía una participación prácticamente igual, del 25,98% (63,41 millones), con una diferencia de algo más de un punto porcentual respecto de Claro, que detentaba el 24,65% de mercado (60,17 millones de accesos). Al cierre de 2017, Claro se ubicó como segundo operador detrás de Vivo, con el 24,96% de mercado (59,02 millones de accesos), muy cerca de TIM, con el 24,79% (58,63 millones).

A diferencia del resto de los operadores, Oi fue perdiendo participación de mercado progresivamente en el período 2015 a 2017, probablemente por la influencia de la crisis de deuda de la propia compañía, la mayor de telefonía fija del país, que la dejó al borde de la banca rota en la calidad de servicio. Así, Oi pasó de contar con una participación del 18,64% en 2015 (48,06 millones de accesos); a 17,26% en 2016 (42,13 millones de accesos) y 16,47% en 2017 (38,94 millones de accesos).

Las cuatro compañías ofrecen servicios 4G en distintas frecuencias (recordemos que para la licitación de la banda de 700 Mhz participaron Telefónica, Claro y TIM) con tendencias similares al considerar su participación en la oferta sobre el total de accesos 4G (no es sobre total de abonados móviles sino sobre la base de 4G). En los tres años consignados, Vivo lidera con una participación promedio del 35%, seguido de TIM y Claro -27,67% y 19,70% en promedio respectivamente-, con mayor diferencia entre sí respecto de la consignada para el mercado general de líneas móviles.

Gráfico 6. Market share sobre total de abonados 4G. 2015-2017 en Brasil



Fuente: elaboración propia en base a cifras de Teleco

El crecimiento de accesos 4G se cuadruplicó entre 2015 y 2017, en gran medida como efecto de los desarrollos en la banda de 700 Mhz tras la licitación de 2014 y la liberación de espectro ocupado por la televisión, pasando de una base total de 25,44 millones en 2015, a 60,10 millones en 2016 y 102,29 millones en 2017. De esos totales de accesos 4G, Vivo (Telefónica) fue decreciendo su participación (37,54% en 2015, 35,66% en 2016 y 33,61% en 2017) por causa del crecimiento de sus competidores, TIM (27,95% en 2015, 28,07% en 2016 y 26,99% en 2017) y Claro (17,49% en 2015, 19,30% en 2016 y 22,31% en 2017), este último mostró mayor impulso especialmente en el último año.

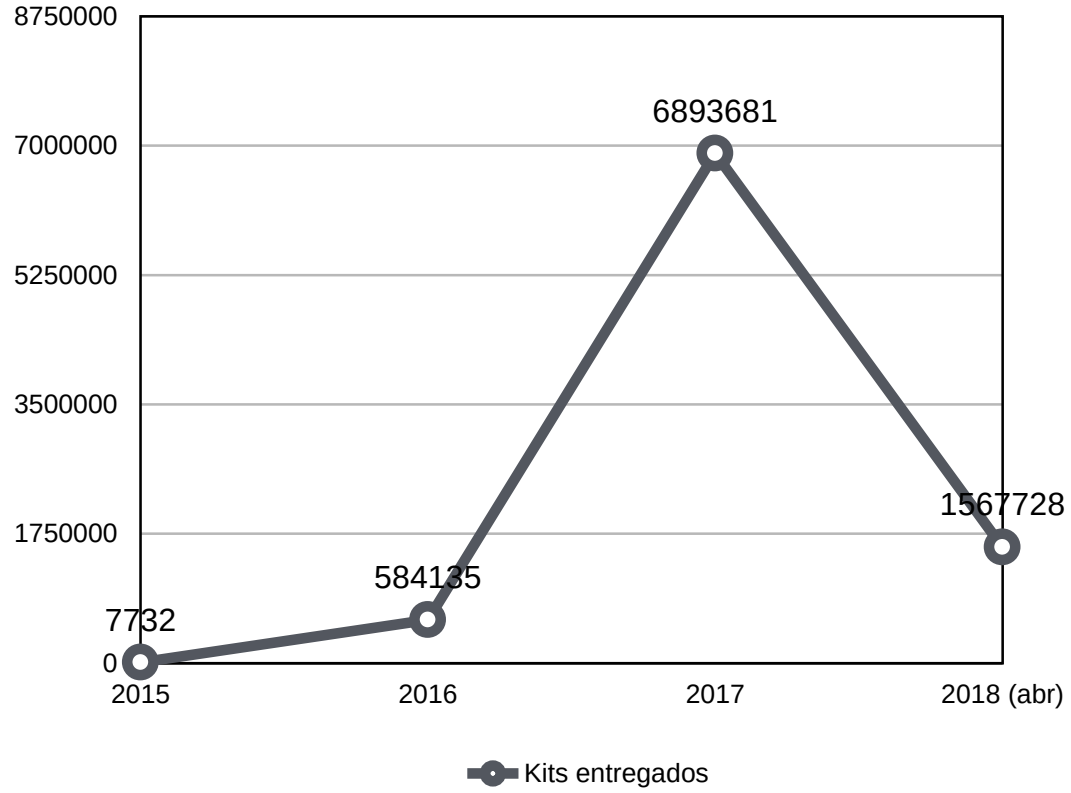
Como ya explicamos, como resultado del proceso de licitación de la banda de 700 Mhz, ANATEL instituyó GIRED (grupo conformado por representantes del regulador y empresas privadas de radiodifusión y telecomunicaciones) como encargado del monitoreo y fiscalización del proceso de transición a la TDT. A su vez, se creó la Entidad Administradora de Digitalización de Canales de TV y RTV (EAD), conformada por las operadoras de

telecomunicaciones, para la operacionalización de la migración de la TV analógica y digital para que no haya interferencias con las operaciones de 4G.

Estas operadoras crearon el portal "Seja Digital" (Sea Digital) donde se brinda información sobre el proceso de migración digital, soporte didáctico, campañas de comunicación para informar sobre el apagón analógico y sobre la distribución de kits digitales para las familias registradas en programas sociales del Gobierno Federal.

De acuerdo con la información de dicho portal, desde el inicio del programa de reparto de kits digitales en 2015 hasta abril de 2018 fueron entregados 9 millones de equipos.

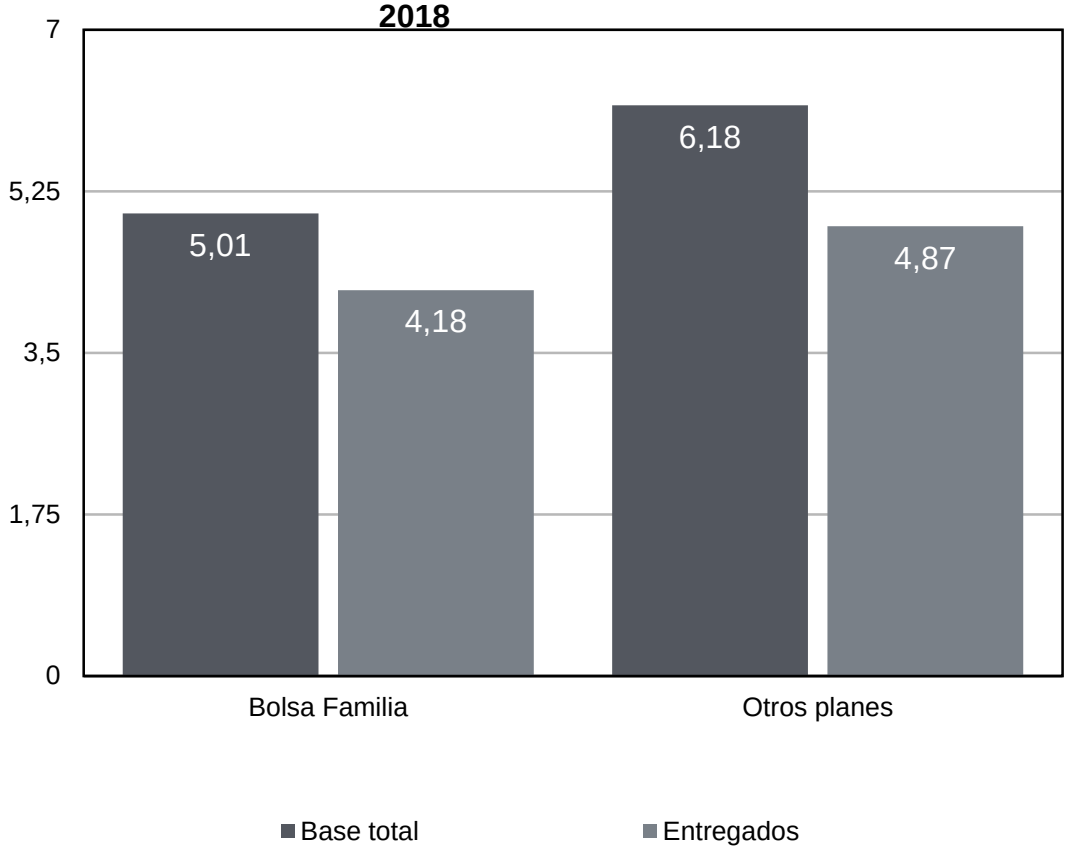
Gráfico 7. Cantidad de kits entregados por año 2015-2018 (abril) en Brasil



Fuente: elaboración propia en base a datos de Seja Digital

Según se desprende del gráfico, en el primer año de entrega de kits luego de la licitación de 2014, se otorgaron 7.732 equipos; en 2016 fueron 584.135 y en 2017 se aceleró aún más con la entrega de 6,89 millones principalmente motivado por el apagón analógico en 39 ciudades de San Pablo (1,6 millones de beneficiarios) y 19 de Río de Janeiro (1,2 millones de beneficiarios).

Gráfico 8. Kits digitales entregados en zonas con apagón analógico concluido y en proceso hasta junio 2018



Fuente: elaboración propia en base a datos de Seja Digital90

De una base total de 11,19 millones de personas en 674 ciudades (555 en las que ya se realizó el apagón analógico y 119 que están en proceso actual) que fueron identificadas para recibir gratis los kits digitales por estar registradas en el Sistema Único de Programas Sociales del Gobierno Federal, se entregaron 9,05 millones de equipos (81% del total).

De la base total (11,19 millones), 5,01 millones está integrada por personas registradas en el plan social Bolsa Familia y de los cuales se entregaron 4,18 millones de kits (83,43% entregados). Mientras que 6,18 millones de registros corresponden a otros planes sociales del Gobierno Federal, de los cuales fueron entregados 3,99 millones de equipos (78,80% entregados).

En relación a la penetración efectiva de la TDT, los únicos datos disponibles son los de la "Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios Continua" (PNAD, por sus siglas en

[90] EAD- Programa de Distribución de Kits: http://www.sejadigital.com.br/pdf/mediacenter/relatorio-programa-de-distribuicao-de-kits.pdf?v=1524577893

portugués), realizada por el Instituto Brasileño de Estadística y Geografía (IBGE). En el último trimestre de 2016, el Instituto realizó el primer - y por el momento único- informe PNAD Continua con indicadores sobre TIC (acceso a Internet y a TV y uso de celulares).

De acuerdo con esta investigación, el 97,2% de los hogares que forman parte de la muestra permanente (compuesta por 69,3 millones de domicilios) cuenta con televisor y solo el 2,8% carecen del dispositivo en el hogar. El estudio revela que del universo que tiene televisor, el 71,5% de los domicilios (48,19 millones) cuenta con conversor (integrado o adaptado) para recibir televisión digital abierta, siendo el Distrito Federal y San Pablo, las ciudades (unidades de la Federación) con mayor penetración de conversores (96,9% y 84,4% respectivamente). A su vez, de los domicilios que cuentan con televisor con conversor digital (48.192 mil), el 80,1% recibe la señal digital de la TV abierta (IBGE, 2016).

La investigación también evidencia la existencia de 6,9 millones de domicilios (10,3% de los que cuentan con televisor) que, al momento del apagón analógico no contarían con una alternativa de acceso a la TV ya que no tienen conversor, tampoco reciben la señal por antena parabólica ni están suscritos al servicio de TV paga (IBGE, 2016).

Los resultados del estudio y la proximidad del apagón analógico en las principales ciudades probablemente incidieron en la aceleración de entrega gratuita de kits digitales en 2017, como mostramos en el gráfico 7.

Además de las cifras que aportan información sobre el proceso de implementación de la digitalización de la TV abierta, cabe hacer algunas observaciones más generales sobre el desarrollo de la política.

Una muestra del espíritu que orienta la política pública es el involucramiento formal del sector privado, a través de GIRED. Allí, las empresas privadas -de telecomunicaciones ganadoras de la licitación de la banda de 700 Mhz y las de radiodifusión, principalmente a través de ABERT-, definen en conjunto con el regulador el proceso de migración como únicas interlocutoras. Más aún, la EAD (donde solo participan las empresas de telecomunicaciones, ya sin representantes estatales), tiene como uno de sus objetivos "modificar los canales en las frecuencias y garantizar la convivencia sin interferencia de las señales de TV y 4G luego del apagón analógico"[91] según

[91] "Sobre Seja Digital": http://www.sejadigital.com.br/sobre

consta en la web "Seja Digital". Es decir que se dejan en manos del sector privado decisiones relativas a la administración y uso del espectro radioeléctrico.

Si bien resulta interesante que el Estado decida obligar a las empresas de telecomunicaciones a hacerse cargo, al menos en parte, de los costos del proceso migración de la TV abierta a través de la entrega de decodificadores, esto no puede derivar en la "privatización" de la política pública, en este caso, de espectro. Si bien el Estado es quien lo administra, lo anterior sirve de ejemplo para ilustrar a qué intereses responde su intervención.

A su vez, en el proceso de transición digital se evidencia la injerencia cada vez mayor de las empresas telefónicas en las políticas públicas de comunicación. Como hemos visto en este capítulo, hasta el momento, las decisiones vinculadas al audiovisual eran terreno exclusivo de negociaciones entre empresarios televisivos y políticos. En cambio, la digitalización de la TV abierta, en particular el apagón analógico y la necesidad de liberación de espectro, contaron con el acuerdo de empresarios de medios y telecomunicaciones que, gracias a su participación formal en los espacios de toma de decisión moldearon el proceso de acuerdo a sus intereses.

Además de su rol en el desarrollo de la TV digital abierta, ANATEL está a cargo del monitoreo de los demás servicios regulados. Provee datos sectoriales sobre el cumplimiento de metas de calidad de servicio para telefonía fija, móvil, banda ancha fija y TV paga a través de indicadores referidos de modo general a cuestiones de red, atención al cliente y reclamos92.

En el caso de la competencia y obligaciones para operadores dominantes, como abordamos en secciones anteriores, el gran instrumento es el PGMC, que define el concepto de operador con PMS y detalla condiciones de regulación asimétrica, como la obligatoriedad de compartir infraestructura, entre otras. Sin embargo, como ya se mencionó en el apartado referido a competencia, la intervención del regulador (ANATEL) ha sido limitada para promover la competencia al dejar la definición de precios para las ofertas de referencia para la compartición de infraestructura como un acuerdo entre privados, tal como se desprende de distintas entrevistas realizadas para esta tesis con funcionarios del MCTIC.

[92] La resolución 574 de 2011 para banda ancha fija establece 14 indicadores que abarcan cuestiones de red, atención y reclamos de usuarios; en la resolución 575/2011 para telefonía móvil se establecieron 14 indicadores en base a reclamos del usuario, red, conexión de datos y atención. Por su parte, la resolución 612 de 2012 para telefonía fija contempla 16 indicadores en tres áreas, a saber, red, reacción del usuario (reclamos) y atención. Por último, la resolución 411 de 2005 para TV paga contempla 10 indicadores referidos a calidad, atención, cobro y continuidad del servicio.

Según el Director de Servicios de Telecomunicaciones del MCTIC, Laerte Davi Cleto, uno de los mecanismos establecidos por el PGMC para promover la competencia es la compartición de infraestructura de transporte a un precio razonable, en tanto el rol del regulador se limita a intervenir solo si no hubiera acuerdo entre privados:

> El gran instrumento del PGMC es la obligatoriedad de compartir infraestructura de transporte para ampliar la competencia. También se obliga a compartir infraestructura pasiva pero el principal motor de la competencia es la infraestructura de transporte. Si los operadores no establecen una oferta de precio razonable es la Agencia la que lo establece.
> Solo hay metas establecidas para Telefonía fija. Para el resto de los servicios no porque fueron inversiones con lógica de mercado. El cumplimiento de estas obligaciones de compartición de infraestructura depende de la existencia o no de interesados. Si no hay interesados en usar la infraestructura del operador con poder significativo de mercado, éste no está obligado. Es decir que el cumplimiento de las obligaciones es medio dinámico porque depende del mercado. Se define en casos concretos por ejemplo para la oferta de Internet. ANATEL resuelve si alguien pide acceso y no se lo dan. La mayor parte de acuerdos no ocurren dentro del sistema de ANATEL, sino que son acuerdos directos entre los operadores (COMUNICACIÓN PERSONAL).

En el mismo sentido se pronunció el Director del Departamento de Banda Ancha del Ministerio, Artur Coimbra, consultado para esta investigación, quien brindó mayor detalle sobre este tipo de obligaciones:

> El PGMC define que la imposición de obligaciones asimétricas, entre ellas, compartir infraestructura, para los operadores con poder de mercado. Esas obligaciones consisten en realizar una oferta de referencia de infraestructura a través del Sistema de Negociaciones de Ofertada Mayorista (SNOA), un sistema informatizado. El ESOA (Entidad Supervisora de Oferta Mayorista) publica las ofertas de referencia que se establecen a partir de un acuerdo privado. Si el operador dominante no hace la oferta, ANATEL interviene. La oferta de referencia tiene que ser aprobada por un Comité conformado por empresas no incumbentes y la propia ANATEL. Si el comité no aprueba la oferta, ANATEL arbitra la oferta más adecuada (COMUNICACIÓN PERSONAL).

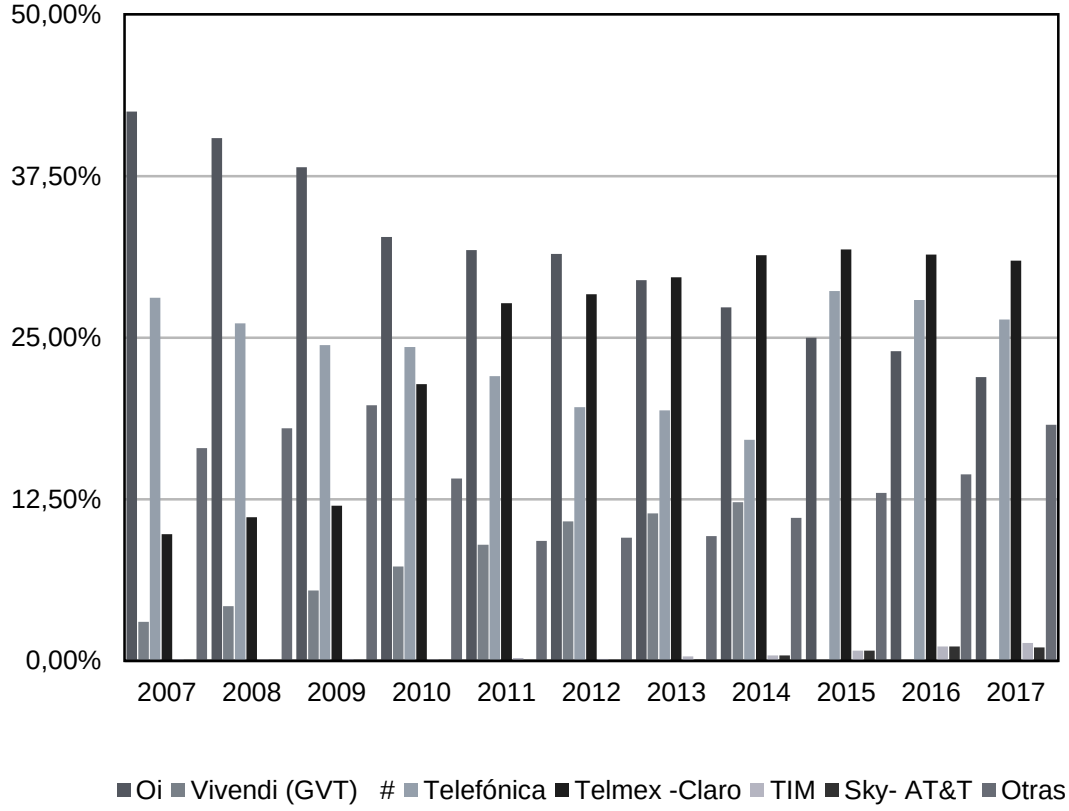
En definitiva, los testimonios referidos permiten afirmar que el predominio de la lógica de mercado y de intervención mínima del regulador en la medida que la definición de precios es un acuerdo entre las compañías y ANATEL solo interviene si no hubiera acuerdo. A esto hay que sumar el ya comentado "feriado regulatorio", que remite al incentivo que exime a los operadores con peso significativo de abrir sus redes por nueve años (hasta 2021) para promover la inversión en redes de fibra con velocidades superiores a 25 Mbps. Es decir, sin obligación de compartir tampoco habría qué cumplimiento fiscalizar.

Bajo esta premisa no ha sido posible encontrar (los funcionarios consultados "creen" que no existen) informes públicos periódicos sobre la fiscalización de las metas de competencia de las

ofertas para acceso de datos mayorista. Como mencionó uno de los entrevistados, la banda ancha es un servicio prestado en régimen privado y, como tal, no está sujeto a metas de cumplimiento más allá de la revisión de mercados relevantes y grupos económicos cada cuatro años, cuya última actualización, por cierto, se encuentra demorada.

Este panorama normativo contribuyó a la concentración de la oferta de banda ancha fija, principalmente en dos operadores, como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 9. Evolución market share conexiones de banda ancha fija 2007-2017 en Brasil



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANATEL.

Especialmente desde 2015 en adelante, la oferta de banda ancha fija se concentra en Telmex-Claro (América Móvil), y Telefónica. Ambas compañías ganaron terreno frente a Oi, que sigue operando con tecnología más vieja, de cobre, que el resto de sus competidores. La empresa se mantuvo como líder de mercado hasta 2013 (con una participación promedio del 35% entre 2007 y 2013), cuando fue superado por Claro y quedó en segundo lugar. Luego, a partir de 2015 también es superado por Telefónica y de ahí en adelante quedará como tercer operador, con una cuota de mercado inferior al 25%.

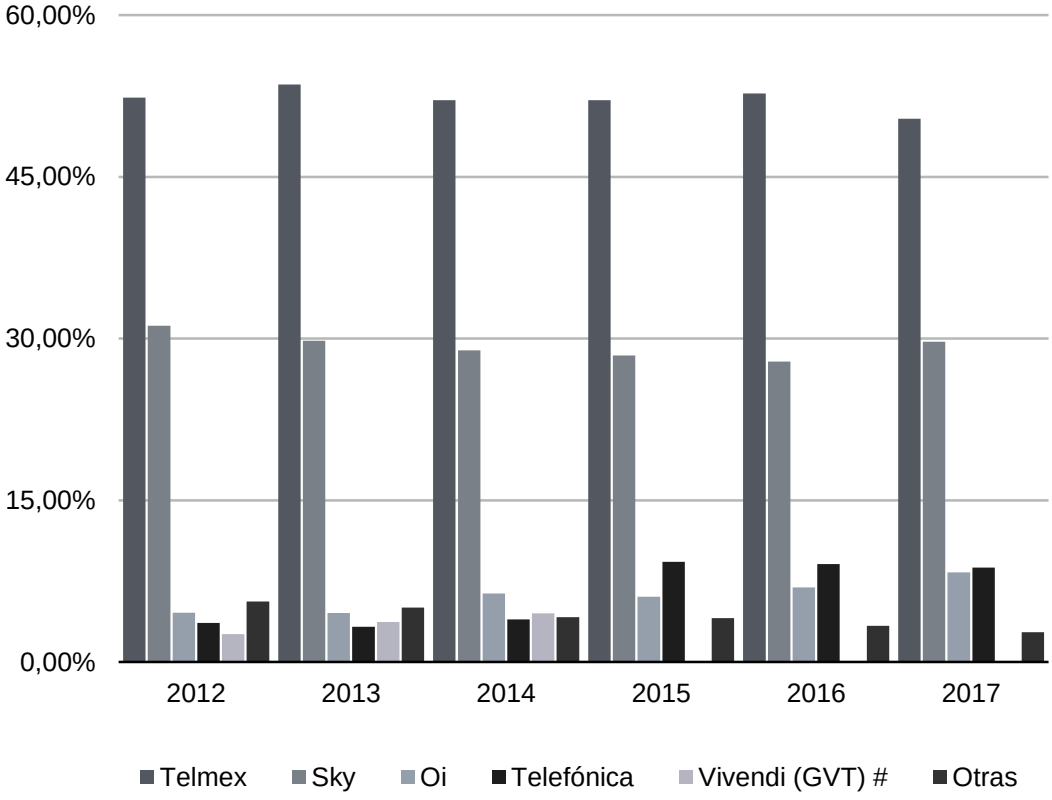
Por su parte, Claro tiene su primer pico de crecimiento a partir de 2010. Entre 2007 y 2009 mantenía una participación promedio del 10%, que se acelera en 2010, cuando escala al 21,40% y continúa una tendencia creciente hasta consolidarse como primer operador del mercado a partir de 2013, superando a Oi, con una cuota de mercado del orden del 31% en los siguientes años.

En el caso de Telefónica, entre 2007 y 2010, se mantuvo como segundo operador (detrás de Oi), con una cuota promedio del 25%, hasta que en 2011 fue superado por Claro y quedó en tercer lugar. Telefónica evidenció una tendencia decreciente entre 2007 y 2014 (pasó del 28,09% al 17% del mercado). Pero a partir de ese último año muestra un marcado crecimiento -con una participación promedio del 27% de mercado- que se explica con la compra de GVT al grupo Vivendi que, hasta esa fecha, se ubicaba como el cuarto proveedor más importante.

A partir de 2015, Sky/AT&T y TIM pasarán a ocupar posiciones más importantes ubicándose alternativamente como cuarto y quinto operador más relevante de mercado.

Respecto de la TV paga, la expansión del modelo en el segmento de distribución está marcada por el fuerte crecimiento de Net (América Móvil) y SKY (AT&T) y en el de programación, por Globo y Time Warner. Esto demuestra lo que se señalaba anteriormente, en relación a que la Ley SeAC, al establecer la división de la cadena de valor impidiendo la propiedad cruzada entre los segmentos de contenidos y redes, planteó un esquema para la convergencia sin tocar los intereses de los principales actores, promoviendo la consolidación en cada uno de los mercados.

Gráfico 10. Evolución market share TV paga 2012-2017 en Brasil



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANATEL

Como se puede observar en el gráfico, los principales grupos pertenecen al mundo de las telecomunicaciones de compañías de capitales extranjeros, donde se destaca el grupo mexicano América Móvil con una participación superior al 50%, muy por encima del segundo operador, Sky, controlado por AT&T, cuya cuota de mercado promedio entre 2012 y 2017 es del 29%. Muy lejos quedan Telefónica -a pesar de su marcado crecimiento en 2015 con la compra de GVT- y Oi, cuyas participaciones en promedio rondan el 6% en el período consignado.

De la evolución en el mercado de los operadores, se advierte que las empresas más pequeñas y las entrantes como GVT (adquirida por Telefónica), rivalizan entre ellas, pero no han afectado la participación ni de América Móvil ni de AT&T. Del mismo modo, la crisis económica que generó la caída en el número de abonados a la TV paga en Brasil entre 2015-2017, tuvo mayor impacto en los operadores de pequeño porte que en los dos principales jugadores del mercado (ANCINE, 2017b: 63).En el segmento de programación, si bien existe una gran cantidad de canales, dos grupos, uno nacional (Globo) y uno norteamericano (Time Warner) acaparan el

58% del mercado de canales ofertados y el 62,18% de los suscriptores de la TV paga (ANCINE, 2017b: 12-13)93.

Gráfico 11. Participación sobre total de canales 2016 en Brasil

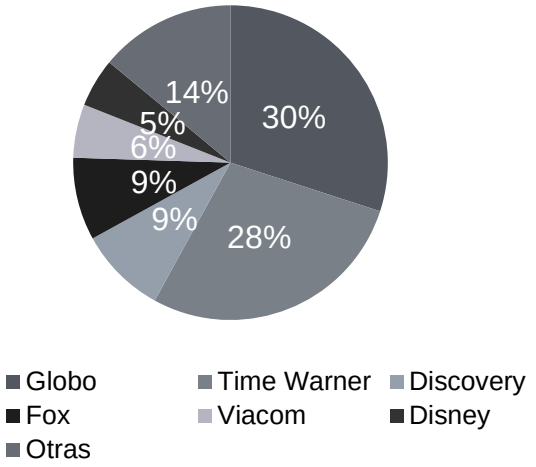
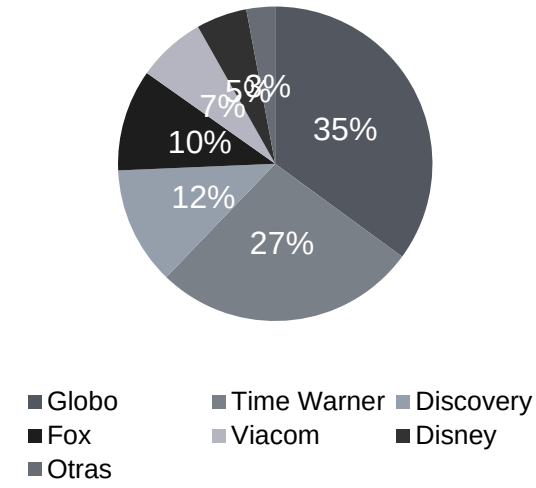


Gráfico 12. Participación sobre suscriptores 2016 en Brasil



Fuente: elaboración propia en base a ANCINE, 2017b

De acuerdo con ANCINE, la experiencia de regulación de la TV paga condujo al crecimiento del mercado audiovisual, que pasó entre 2010 y 2015 de 137 a 1.345 obras de producción independiente licenciadas en la TV paga y de 6 a 43 programadoras brasileñas (ANCINE, 2017a: 48). Sin embargo, el efecto de la Ley SeAC en el segmento de programación propició la entrada de nuevos canales mayoritariamente extranjeros como se desprende de los datos de la agencia entre 2011 y 2015 (ANCINE, 2017b: 51).

Todo esto parecería indicar que la Ley SeAC ha contribuido a profundizar el proceso de concentración y consolidación de actores tanto en el segmento de programación como en el de proveedores de servicio.

Si bien escapa del análisis del impacto de la Ley de TV paga, el debate que se produjo durante el 2017 sobre los efectos en el mercado brasileño de la fusión entre AT&T y Time Warner en Estados Unidos (cuestionada desde su casa matriz) puede resultar ilustrativo del impacto de la convergencia empresarial a través de la integración vertical como factor que agudiza la

[93] El documento de ANCINE dice que entre Globo y Time Warner concentran el 55,7% del total de suscriptores, pero al revisar los porcentajes parece haber un error en la suma, de ahí la diferencia entre el documento del regulador de Cine y el dato consignado en esta investigación.

consolidación de actores ya existente, así como también la tensión de perspectivas entre los reguladores sectoriales en relación a la interpretación de la Ley SeAC por un lado, y por el otro, la tensión entre los criterios de regulación de competencia general vs. sectorial.

De aprobarse la fusión, se rompería el "equilibrio" regulatorio que planteó la Ley SeAC entre actores consolidados en los distintos eslabones de la cadena de valor, permitiendo el crecimiento de AT&T- Time Warner con presencia en ambos sectores al estar integrado verticalmente y participar tanto del segmento de distribución como de generación de contenidos. Además, en este último caso, poniendo en juego la histórica posición de Globo.

Respecto de la tensión entre criterios de regulación general y sectorial quedó evidenciado a partir de los resultados presentados por ANATEL y ANCINE al Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE). El análisis de la fusión recae sobre éste, que se encarga de realizar un estudio sobre las condiciones de competencia, pero no sobre su impacto en la legislación sectorial, por eso, antes de tomar su decisión pidió opinión a ANATEL y a ANCINE. La Secretaría de Competencia de ANATEL consideró que la fusión no incumpliría con la Ley debido a que Time Warner no tiene sede jurídica en el país (a lo cual está obligado por Ley SeAC), por ende, no estaría alcanzado por la legislación brasileña. En cambio, ANCINE (2017b) y la Procuraduría especializada en temas de telecomunicaciones consideró que la integración vertical profundizaría problema de concentración existente, así como violaría las disposiciones de la ley SeAC en relación a la propiedad cruzada (OBSERVACOM, 2017c y d).

13.7. La convergencia regulatoria en Brasil: aproximaciones desde la divergencia. Competencia y acceso

Como ya fue apuntado, los esfuerzos de los gobiernos desde inicios del 2000 hasta la actualidad enfatizaron en la promoción del acceso (Becerra y Mastrini, 2017), evitando una discusión sobre los niveles de concentración de la propiedad y participación de mercado de las principales empresas del sector, que consolidaron sus posiciones. Tampoco fue posible promover reformas normativas integrales para responder a las demandas de distintos sectores, principalmente movimientos sociales, para democratizar las comunicaciones. Si bien durante las distintas administraciones del PT se produjeron modificaciones en el sector, las restricciones institucionales a partir de políticas capturadas por elites (políticas y económicas) obturaron la posibilidad de alcanzar reformas estructurales que conjugaran la convergencia tecnológica con la democratización del sector. En este sentido, las reformas implementadas y proyectos desde la asunción de Michel Temer como Presidente agudizan aún más estas tendencias.

Ni durante los gobiernos de PT ni los proyectos de reformas alentados durante la gestión de Temer en la presidencia han anclado su discurso en la retórica de la "convergencia" entendida desde su faceta tecnológica. En cambio, el énfasis se centró en la competencia (en redes fijas y móviles) como argumento para lograr la inclusión social y promover los negocios.

El recorrido por los antecedentes o agenda en gestación sobre la convergencia regulatoria permitió identificar el rol de la Ley de TV por cable de 1995 junto con la LGT de 1997. La primera fue determinante para el establecimiento de la competencia entre actores (en el despliegue de redes participarían los actores privados y públicos) para "democratizar el acceso". En tanto la LGT sentó las bases para la privatización de las telecomunicaciones, definió la separación entre los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, así como estableció la división entre régimen público y privado de prestación de servicios de telecomunicaciones, central para la clasificación de servicios.

Con el cambio de siglo, uno de los primeros hitos vinculados a la convergencia provienen del sector de telecomunicaciones, con el Reglamento de SCM, que se enmarca en el proceso de liberalización del sector a partir de los compromisos asumidos ante la OMC.

Luego, las discusiones producidas entre 2003 y 2006 sobre la elección de un estándar para la digitalización de la TV abierta (primero a través de la creación de una norma propia que, al poco tiempo fue descartada en pos de la elección del sistema japonés) también pusieron sobre la mesa el tema de la convergencia digital.

En el ínterin, los procesos de consolidación en el mercado de TV paga a través de adquisiciones (que permitieron el ingreso de América Móvil y Telefónica) tuvieron un papel importante en el desarrollo de una perspectiva convergente en el plano de actores y servicios.

Especialmente entre 2010 y 2015 se producen las discusiones más "prolíficas" en el plano regulatorio de cara a la convergencia a pesar de que el patrón histórico de políticas capturadas por elites políticas y económicas primó sobre las demandas de cambios estructurales en la regulación que permitiera la democratización del sector en el escenario de convergencia digital.

En este sentido, se destacan las discusiones propiciadas en la CONFECOM en 2010 y el rol de la sociedad civil en la elaboración de directrices de política pública. Especialmente en relación a la convergencia aquí se abordó el concepto de neutralidad tecnológica, sistema de cuotas de producción nacional e independiente y reglas de propiedad cruzada entre medios y telecomunicaciones que, posteriormente, fueron retomados en la Ley SeAC de 2011. Como se

mencionó, esta normativa fue central para la promoción de un ambiente de convergencia de actores, servicios y redes, pero sin alterar los intereses económicos de los principales actores de cada industria a través de las reglas de propiedad cruzada.

Otro hito fue la sanción del MCI, cuya importancia es central en el establecimiento de reglas de gobernanza de Internet en un marco de derechos humanos. En relación al tema de la convergencia regulatoria que propone la tesis, al poner en relación esta normativa con otras del ámbito de telecomunicaciones (los planteos de la LGT de división de régimen público y privado y el reglamento de SCM y su modificación en 2013) se pone en evidencia la tensión el abordaje de la neutralidad tecnológica, base para la convergencia de sectores. El MCI determina que el acceso a Internet es un servicio esencial, pero en tanto el SCM, servicio de telecomunicaciones que soporta el acceso a Internet, es prestado en régimen privado, se mantiene la distinción por servicios de la LGT, que redunda, a su vez, en distintos tipos de licencias en función del tipo de servicio.

Así, entre 2011 y 2014 se produjeron importantes hitos normativos en relación a la convergencia digital a través de distintos instrumentos que contribuyeron a mantener la distinción entre sectores y ratificaron el statu quo de los principales actores.

Otro de los aspectos que se manifiestan en las políticas de comunicación es la tensión entre los objetivos que persiguieron las distintas normativas y planes analizados. De un lado, la Ley SeAC y MCI, junto con primeras versiones de directrices para servicios VoD en Internet (2015 y 2017) privilegian principios vinculados a la libertad de expresión y promoción de la diversidad y producción nacional (aunque también aluden a fundamentos económicos, de competencia y redes). Del otro, las fundamentaciones de políticas como la de TDT y las distintas iniciativas para banda ancha fija y móvil que plantean metas vinculadas al despliegue de redes para promover la competencia, como motor de la inclusión social/ ¿digital?

El proceso de impeachment a Dilma Rousseff y asunción a la presidencia de Michel Temer marcan un cambio de signo político hacia la centro- derecha. El cambio de gobierno aparece como terreno propicio para el avance de proyectos normativos que apuntan a la desregulación del sector de telecomunicaciones (reformas a la LGT para eximir a las empresas concesionarias de las obligaciones de servicio público). En el caso del audiovisual, se asiste al desguace de la estructura de medios públicos, así como también, en relación a la radiodifusión comercial, se produjeron cambios normativos que agudizaron las lógicas históricas de funcionamiento del sector, permitiendo la mayor consolidación de los empresarios tradicionales de radio y TV (se

permite la renovación automática de licencias, transferencia de acciones, entre otras cuestiones). A su vez, la propuesta amplia de regulación de nuevos actores bajo demanda por Internet que prestan servicios audiovisuales en un esquema que contemplara su importancia simbólica y económica vio reducido su alcance a los aspectos tributarios, cómo lograr que aporten al fondo de sustentabilidad del audiovisual.

Teniendo en cuenta este recorrido histórico y las categorías de análisis para el marco regulatorio vinculado a la convergencia, es posible identificar las siguientes características. En relación a la clasificación de servicios y régimen de licencias prevalecen normativas separadas que, a su vez, consagran tipos de licencias diferentes, marcando distancia respecto de las recomendaciones de organismos internacionales como OCDE y UIT. Si bien la Ley SeAC representa un antecedente para la convergencia de actores, redes, servicios y licencias, lo hace para el subsector de la TV paga, por lo demás, cada servicio responde a las obligaciones establecidas en la LGT, que consagra la brecha regulatoria entre servicios prestados en régimen público (telefonía) y en régimen privado (todo el resto).

En cuanto a los criterios de acceso, interconexión y competencia, el PGMC determinó que un grupo con PSM para telecomunicaciones es aquel que detenta hasta 20% en un "mercado relevante". Éstos últimos refieren fundamentalmente al segmento mayorista de acceso fijo, transporte, roaming nacional e infraestructura pasiva, a los cuáles tras la reciente reforma y actualización de metas de competencia se sumaron interconexión de tráfico telefónico en red fija y el transporte de datos de alta capacidad y el mercado de interconexión de datos. Sin embargo, como hemos visto, para los mercados emergentes existe el "feriado regulatorio", por el cual se exime a los operadores de tener que compartir sus redes por un período de nueve años para las ofertas con fibra óptica a velocidades superiores a 25 Mbps. Si bien el mercado audiovisual no es considerado un mercado relevante (siguiendo las tendencias internacionales tanto de Europa como EEUU), la definición de "feriado regulatorio" se vincula de modo amplio con la oferta de servicios audiovisuales en Internet si se tiene en cuenta que este tipo de servicios es uno de los motores de crecimiento del consumo de banda ancha. Como se mencionó, esta práctica "proteccionista" sobre las redes, no es exclusiva de la normativa brasileña, sino que encuentra antecedentes en Estados Unidos (desregulación de la fibra), en Europa (el caso de España) y en otros países de América Latina como Argentina, como se analizará en el próximo capítulo.

En relación a la concepción de neutralidad de red, el concepto está consagrado en el MCI de 2014 y ha sido el punto de mayor controversia en las discusiones parlamentarias, principalmente resistido por las empresas de telecomunicaciones porque consideran que obstaculiza el modelo de negocio basado, por ejemplo, en prácticas de "zero rating". Si bien este tipo de ofertas estaría limitado por la normativa, se advierten dos miradas en tensión desde el Estado. Por un lado, el MCI da cuenta de una mirada que privilegia el derecho a la comunicación y libre acceso a los contenidos, pero en su implementación, choca con una perspectiva que justifica este tipo de prácticas bajo el argumento de fomentar la competencia y los negocios en pos de los consumidores.

En materia de espectro, se va consolidando un modelo cada vez más flexible en el uso que, además privilegia la atribución para servicios de banda ancha móvil, que previamente eran destinados a la TV abierta.

El rol creciente del sector de telecomunicaciones en el sector audiovisual en Brasil es un rasgo que sobresale particularmente al revisar las políticas para la TV (abierta y paga).

En el caso de la TV digital abierta, todo el proceso (desde la elección de la norma hasta el apagón analógico) estuvo modelado por intereses de las empresas comerciales de radiodifusión, principalmente Globo. En la última etapa además se sumaron las empresas de telecomunicaciones, que asumieron los costos de la transición como parte de sus obligaciones por la obtención del espectro para el despliegue de servicios 4G.

El impulso a la competencia de redes se limitó a mantener el statu quo, bajo la implementación de medidas que responden a los intereses del mercado que favorecieron alternativamente e incluso en forma conjunta a empresas de medios y de telecomunicaciones (en la última etapa de la transición a la TDT, por ejemplo, radiodifusores y telcos acordaron para presionar al gobierno sobre los cambios en el apagón analógico).

Por su parte, la Ley SeAC también permitió consolidar el liderazgo de las "telcos" en el segmento de distribución y transporte bajo el argumento de atraer inversiones en redes y, al mismo tiempo, mantener la posición de liderazgo de Globo en el segmento de programación. Aunque, como hemos visto, también permitió el crecimiento de programadoras extranjeras como Time Warner.

Ambas políticas, la de TV paga y de implementación de la transición digital de la TV abierta, permiten afirmar la injerencia cada vez mayor de las empresas de telecomunicaciones en la

definición de políticas audiovisuales. Esto sin embargo no significa que se quiebre el patrón histórico de alianzas entre grupos empresariales y elites políticas, sino la emergencia de los actores del mundo de telecomunicaciones como interlocutores junto a los radiodifusores frente a los gobiernos, al menos en lo que hace a definiciones sobre redes de transmisión y política de espectro (subordinada al desarrollo de banda ancha móvil).

Por su parte, los planes de reformas (no concretadas al momento de cierre de la tesis) del gobierno de Temer siguen convalidando un escenario divergente para medios y telecomunicaciones. Como ya se dijo, en el caso del audiovisual, profundizando el patrón ya existente para beneficiar al statu quo. En tanto en telecomunicaciones, el foco de las distintas iniciativas (proyecto de reforma LGT, Plan de Conectividad, revisión de PGMC) apuntan a flexibilizar las obligaciones de las concesionarias de telecomunicaciones, fundamentalmente a través de un cambio de régimen (de concesión a autorización), bajo el argumento de que la baja de carga regulatoria permitirá mayores inversiones en redes de banda ancha, lo que permitiría la ampliación del acceso.

Por último, en el plano institucional, no se verifica una lógica convergente de organismos regulatorios (regulador único) ni la intención de implementarlo. Si bien ANATEL tiene atribuciones para ejecutar la política de telecomunicaciones y radiodifusión, especialmente en éste último caso, sus competencias son limitadas. En aspectos como la regulación de contenidos, al menos para TV paga, recae en otra agencia (ANCINE), lo cual consagra la división entre redes y contenidos. A su vez, como hemos visto, el Ejecutivo y el Congreso retienen prerrogativas para la asignación de frecuencias. La estrecha dependencia del Ejecutivo e incidencia de las empresas del sector no solo se advierte para la radiodifusión sino también en el sector de telecomunicaciones a través de la cooptación del MCTIC y de ANATEL.

14. Las políticas de comunicación en Argentina

14.1. Caracterización del sector

Los dos principales grupos de comunicación de Argentina son Clarín y Telefónica, al cual se suma Telecom y, en menor medida Claro, en telecomunicaciones. La presencia de los tres primeros se consolidó a partir de las políticas implementadas en la década del 90.

Clarín tiene actividad en medios (TV abierta, paga, radio, diarios y revistas) y telecomunicaciones (conectividad de banda ancha). Si bien el Grupo tiene competencia en los distintos segmentos, en la mayoría, detenta una posición de liderazgo. Por su parte, Telefónica se centra en el sector de telecomunicaciones: comparte el duopolio de telefonía fija con Telecom (Telecom Italia hasta 2016); en telefonía móvil se reparte el mercado en tercios con Telecom - Personal (marca con la que Telecom opera el servicio) y América Móvil (Claro) y, en el servicio de banda ancha compite con Telecom (Arnet) y Clarín a través de Cablevisión (bajo la marca Fibertel). Hasta octubre de 2016, Telefónica también participaba en el negocio de la TV abierta a través de Telefé, canal líder del país junto a Canal 13 (Clarín), pero lo vendió al grupo de capitales norteamericanos, Viacom (Becerra y Mastrini, 2017a: 82).

Un cambio central en el mercado se inaugura con la fusión Telecom- Cablevisión, anunciada en junio de 2017 y aprobada en diciembre de ese año por el regulador convergente de audiovisual y telecomunicaciones, Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), creado en 2016, y seis meses más tarde- en junio de 2018- por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC).

En conjunto con una serie de movimientos de mercado y medidas regulatorias que abordaremos en profundidad más adelante, esta operación de concentración agudiza el escenario de consolidación empresarial utilizando el discurso de la convergencia como principal argumento. Como señala Becerra, con la fusión, Cablevisión/Telecom concentrará a nivel nacional el 42% de la telefonía fija, el 34% de la telefonía móvil, el 56% de las conexiones a Internet por banda ancha fija, el 35% de conectividad móvil y el 40% de tv paga (Becerra, 2017).

Como dijimos al comienzo de este capítulo, la consolidación de Telefónica y Clarín fue propiciada a partir de las políticas de comunicación de los 90, durante las dos presidencias de Carlos Menem. La primera mitad estuvo signada por los procesos de desregulación y privatización (más la demonopolización y liberalización en el caso de las telecomunicaciones) con preeminencia de agentes nacionales en el sector de radiodifusión y capitales extranjeros en

las telecomunicaciones (Rossi, 2005). En la segunda mitad de la década, estas tendencias se complementaron con los procesos de transnacionalización y financierización, concentración y centralización del capital, incorporación de nuevas tecnologías y expansión de los servicios ofertados (Albornoz y Hernández, 2005: 259).

La Ley de Reforma del Estado (23.696) de 1989 abrió el paso para la privatización de las telecomunicaciones, que permitió el ingreso de Telefónica de España y Telecom Italia, que conformaron un duopolio en la telefonía fija, en las llamadas internacionales y del incipiente mercado de telefonía móvil al que luego se sumarían alternativamente otros operadores (BellSouth -Movicom, luego adquirido por Telefónica- y CTI, éste último adquirido por América Móvil en 2003). A su vez, la normativa modificó aspectos claves de la Ley de Radiodifusión 22.285, vigente hasta 2009, permitiendo la conformación de multimedios al habilitar, entre otras cuestiones, que empresas gráficas pudieran prestar servicios audiovisuales. De este modo, Grupo Clarín (propietario del diario Clarín) ingresó al negocio de la TV abierta y se quedó con canal 13, hasta entonces en manos del Estado, así como también comenzó a desarrollarse en el negocio de la TV por cable a través de Multicanal (Rossi, 2005).

Con la reforma de la Constitución de 1994, los tratados internacionales como el de Protección Recíproca de Inversiones de 1991, adquirieron estatuto de ley permitiendo legalizar la propiedad extranjera. A lo que también contribuyó el decreto 1005/99, que además propició la profundización de la concentración de la propiedad al ampliar el límite de licencias para los operadores y permitir su transferencia, desregular la publicidad y habilitar las transmisiones en cadena.

En relación al capital extranjero, las medidas anteriores permitieron que grupo Telefónica se quede con el canal de TV abierta, Telefé, que hasta 1997 estaba en manos de la Familia Vigil (Editorial Atlántida); que el fondo de inversión Goldman & Sachs ingrese en Clarín; así como que el fondo de inversión HMT&F se quedara con la empresa de TV por cable Cablevisión entre 2000 y 2006 (previamente, Cablevisión pertenecía al tándem CEI-Telefónica y, en 2006, HTM&F vendió su participación a Clarín -60%- y Fintech -40%-) (Albornoz y Hernández, 2005: 281).

Casi con el inicio de la primera década del S.XXI en Argentina comienza un ciclo político que plantea un cambio en el tipo de liderazgo, comúnmente denominado como “progresista” o gobierno de “centro-izquierda”, que se inicia con la asunción de Néstor Kirchner como

presidente en 2003 y luego continúa con los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

Como advierte Becerra, en las políticas de comunicación del kirchnerismo es posible distinguir dos etapas, la "defensiva", durante el gobierno de Néstor Kirchner, y la "convergente", en el último tramo del segundo gobierno de Cristina, con la sanción de la Ley Argentina Digital que autoriza el ingreso de las telefónicas incumbentes a prestar servicios audiovisuales (Becerra, 2015: 29). Aunque sus alcances fueron muy limitados como discutiremos luego.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner se advierte que se buscó sellar una buena relación con las principales empresas de la industria, tanto audiovisual como de telecomunicaciones. Esto se plasmó en el audiovisual a través de normativas como la Ley de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales (Ley 25.750 de 2003) por la que se habilita la participación del capital extranjero en las industrias culturales con un límite del 30%, con lo cual evita que Clarín sea adquirido por sus acreedores ante las dificultades financieras ocasionadas por el fin de la paridad entre el peso y el dólar y la devaluación. Otra medida clave fue el Decreto 527/2005, por el cual, también aludiendo a la crisis económica, se suspendió el cómputo de las licencias de radiodifusión por 10 años. Ademas, durante el gobierno de Néstor Kirchner se profundizó la concentración del sector a través de decisiones sobre las condiciones de competencia en el mercado. En diciembre de 2007, la Secretaría de Defensa de la Competencia autorizó la fusión de las empresas de TV por cable Cablevisión y Multicanal, ambas controladas por Grupo Clarín.

En el sector de las telecomunicaciones, como plantea Fontanals (2013), los principales actores, Telefónica y Telecom, obtuvieron compensaciones que les permitieron obtener altas tasas de rentabilidad y mantener el control sobre el negocio impidiendo el ingreso de nuevos competidores. Luego de que la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario estableciera el fin de la convertibilidad, así como la pesificación y desindexación de las tarifas de las empresas privatizadas, las telefónicas exigieron aumentar las tarifas pero el gobierno de Duhalde no accedió. Durante la presidencia de Néstor Kirchner se avanzó con el proceso de renegociación de contratos con las empresas de telecomunicaciones en un contexto de enfrentamiento ya que éstas habían demandado al Estado ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) reclamando compensaciones por la violación de contratos que implicaba la devaluación y pesificación. Como explica Fontanals, estas demandas se levantaron tras un proceso de negociaciones particulares encabezadas por la Secretaría de Comunicaciones, comandada por Guillermo Moreno, en las que se acordó el

mantenimiento de tarifas de telefonía fija (no así las de móviles y acceso a Internet, que gradualmente se constituyeron en la fuente más dinámica de sus ingresos) a cambio del congelamiento de la estructura de mercado del sector. Esto último se llevó a cabo a través de distintos mecanismos entre los que se puede mencionar la paralización de la concesión de nuevas licencias o demoras en la aprobación de solicitudes; negación para la asignación de numeración para prestar servicio; falta de regulación sobre el arrendamiento de red y precios y condiciones de interconexión y demora en la reglamentación de la portabilidad numérica establecida mediante el decreto 764/2000, que recién fue reglamentada en 2010, aunque solo para servicios móviles y no para telefonía fija.

Un punto de inflexión en las relaciones con las principales empresas de telecomunicaciones se advierte a partir de 2012, cuando durante la administración de Cristina Fernández de Kirchner, se plantea una intervención más directa del Estado a través de la aplicación de multas por fallas de servicios móviles, con poca implicancia final, que luego motivó la sanción de un Reglamento de Calidad de Servicio (2013); a esto se sumó la limitación y el condicionamiento al envío de utilidades y a la importación de equipamiento; y el anuncio de la empresa satelital ARSAT como cuarto operador móvil, lo que finalmente no se concretó (Fontanals, 2013). Esta idea volvió a reactivarse a través de la Ley de industria satelital de noviembre de 2015 con la que se le reservó a ARSAT en carácter preferencial 130 Mhz divididos en las bandas 1700-2100 Mhz, en la banda de 700 Mhz y en las porciones de 1850-1910 y 1930-1990 Mhz. No obstante, llegó el fin del gobierno de Cristina y el ingreso de ARSAT como operador móvil no se materializó.

En la política audiovisual, las relaciones entre el gobierno y el principal grupo de medios, Grupo Clarín, tuvieron su punto de inflexión unos años antes. En 2008, Cristina Fernández de Kirchner anunció que enviaría al Congreso un proyecto de Ley para modificar la Ley de Radiodifusión 22.285, motivada por las representaciones que generaron los grandes medios, en particular Clarín, del conflicto distributivo entre el gobierno y los productores agropecuarios por los cambios en la aplicación de retenciones móviles a las exportaciones de granos y oleaginosas (Córdoba, 2011; Marino et. al, 2011).

La sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley SCA) en octubre de 2009 fue un intento para modificar la estructura concentrada del sector. A esto también apuntaron otras medidas como el programa Fútbol para Todos, el cuestionamiento de la sociedad Papel Prensa S.A., la política de televisión digital, el financiamiento a medios través de publicidad oficial y la sanción de Ley "Argentina Digital" en 2014 (sobre ésta, Ley SCA y la política de

TV digital profundizaremos luego). Sin embargo, la concentración del sector se mantuvo, e incluso se incrementó en algunas actividades como la TV paga, a pesar de los objetivos planteados por la Ley SCA debido a las resistencias de Grupo Clarín, pero también la elusión del resto de los grupos y la aplicación sesgada del entonces regulador, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual- AFSCA-, que reemplazó al COMFER tras la sanción de la Ley SCA (Becerra y Mastrini, 2017a).

Con la llegada al gobierno de Mauricio Macri en diciembre de 2015, que marcó el fin del ciclo político "progresista" inaugurado en el país en 2003 con Néstor Kirchner y seguido por Cristina Fernández de Kirchner, se asiste al desmantelamiento del marco político y normativo diseñado en la gestión anterior, utilizando la "convergencia" y la "competencia" como principal argumento.

Tras haber caracterizado el sector de modo general, identificando cómo la normativa incidió en la conformación del sistema de medios y telecomunicaciones del país, a continuación avanzaremos con el análisis de los principales antecedentes en las discusiones sobre la convergencia en el plano regulatorio a partir de un recorrido que inicia a mediados de la década del 90 hasta 2015.

14.2. Antecedentes e hitos para la convergencia regulatoria

14.2.1. La década del 90

Las discusiones sobre la "convergencia" se instalaron de forma incipiente en la década del 90. Los primeros antecedentes en materia de regulación "convergente" surgen desde el sector de telecomunicaciones.

A partir de entrevistas realizadas para esta investigación fue posible identificar una serie de iniciativas que buscaban modificar el marco normativo vigente evidenciando la puja entre Clarín y las "telcos" incumbentes, Telefónica y Telecom. De los distintos proyectos, solo uno de ellos, impulsado por el senador nacional radical por la provincia de Córdoba, Conrado Storani, planteaba la posibilidad de que las telefónicas pudieran ofrecer servicios de TV por cable.

Consultado para esta tesis, Luis Lázzaro, quien se desempeñó como Director de Fiscalización de emisiones en el COMFER durante la gestión de De La Rua y más recientemente ocupó el cargo de Coordinador General en dicha institución y en AFSCA tras la sanción de la Ley SCA (2008-2011), señalaba que

> Los proyectos en danza a fines de los 90 y comienzos del 2000 eran el proyecto de COSITMECOS[94] para nueva ley de radiodifusión de Pablo Fontdevila e Irma Parentela, que planteaba que los licenciatarios de servicios de telefonía básica no podían ser titulares de licencias de servicios de radiodifusión abierta ni codificada. Por otra parte, también estaba en discusión el proyecto "Clarín", anti -telefónicas, impulsado por el diputado nacional del PJ, Juan Manuel Varcalcel en 1996. En cambio, el proyecto de Conrado Storani era el proyecto de las "telcos" para una ley integrada de radiodifusión y telecomunicaciones. Planteaba la convergencia, calificaba el servicio de distintas formas y establecía cláusulas cruzadas de topes. El proyecto no pasó de la Comisión de Comunicaciones del Senado (COMUNICACIÓN PERSONAL).[95]

El proyecto de Storani, al que fue posible acceder para esta investigación, planteaba en su fundamentación que la propuesta se inscribía en el contexto de la sociedad de la información. Diseñaba un modelo de comunicación para cuando concluyera el período de exclusividad consagrado con la privatización de ENTEL:

> El cuerpo principal del Proyecto, diseñado para cuando haya finalizado el régimen de monopolio de la prestación de los servicios básicos, tiene fundamentalmente los siguientes elementos característicos:
> 4.6.1. Establece una nueva tipificación de servicios, acorde con el estado actual de la tecnología y de la evolución de las operaciones en la que se discrimina entre servicios portadores y servicios finales, reconociéndose así mismo una nueva especie de servicios cristalizados a partir del fenómeno multimedia, referido a los servicios de producción de contenido, los que se plantean como totalmente desregulados.
> 4.6.2. plantea la libre competencia completa de todas las actividades excepto en la de servicios portadores, en la cual establece un régimen de competencia limitado hasta lograr una nueva plataforma madurez de red y de universalidad de servicios (Proyecto de Ley de Telecomunicaciones Nro. 490/1996. Comisión de Asuntos Constitucionales -Comunicaciones. Senado de la Nación. Folio 102-103).

El proyecto definía cuatro tipos de servicios de telecomunicaciones: servicios portadores (transporte de señales); servicios finales a usuarios o abonados (distingue entre los de "teledifusión", donde se incluye la radiodifusión y la distribución de TV por cable, y los de telecomunicaciones y servicios interactivos y multimedia); servicios de producción de contenidos; y servicios de telecomunicaciones privadas (artículo 13 y 14). Luego, en el artículo 19 se establecía que tanto prestadores de teledifusión como de telecomunicaciones podían prestar servicios y que la producción de contenidos era una actividad "totalmente desregulada", entre otras cuestiones. En el artículo 119 se establecían una serie de topes para evitar prácticas monopólicas y conductas anticompetitivas. Por ejemplo, se determinaba que los licenciatarios de servicios de difusión por medios físicos podían tener un máximo de 30% de los abonados del mercado potencial en cada distrito o zona de cobertura, así como que cada licenciatario de

[94] Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación Social.
[95] Entrevista a Luis Lázzaro, Director de Fiscalización y Evaluación de Emisiones del COMFER (2000-2001) y coordinador general de COMFER y AFSCA (2008 -2011), realizada el 17/12/2015 en forma presencial.

radiodifusión podía tener como máximo el 5% de las frecuencias disponibles en cada área. A su vez se establecía que cuando los licenciatarios operaran más de un servicio por el que recibieran abono o remuneración y fueran titulares de otras licencias del mismo u otros servicios NO podrían establecer abonos diferenciados para los programas de mayor audiencia o interés ni que éstos se difundieran exclusivamente por la modalidad de "pague para ver", así como tampoco se pudiera priorizar un área de cobertura respecto de otra.

Como mencionó Lázzaro durante la entrevista, el proyecto de Storani no logró avanzar más allá de la Comisión de Comunicaciones del Senado. Tras el triunfo de la "Alianza", que permitió la llegada al gobierno de Fernando de La Rúa, resurge el interés para modificar la ley de radiodifusión. Clarín ejercía fuerte presión para que se elaborara una nueva normativa que estableciera reglas de juego más favorables para el grupo, luego de que Menem hubiera alentado el crecimiento del tándem CEI- Telefónica para competir con Clarín. De esta tensión dio cuenta Pablo Fontdevilla, entrevistado para esta tesis, quien presidió la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados en el período 1999-2003:

> Con la asunción de la Alianza, Clarín quería una nueva Ley de radiodifusión. Se produce una ruptura del Grupo con Menem en su segundo mandato…Cuando se produce la ruptura con Clarín, Menem alienta la idea de crear el multimedio de CEI. Eso no prospera y Menem habla con Romay y Vigil y les pide que salgan a comprar canales en todo el país, que el Estado salvaría la cuestión regulatoria para que eso sucediera. Luego se reunieron con Telefónica y se comprometió al paquete completo.
>
> Con el cambio de gobierno, Clarín compromete a De La Rua para restablecer la situación. Se les había cortado la torta publicitaria. Clarín pidió la apertura de las repetidoras en todo el territorio con el compromiso de generar contenidos locales en 5 años.
>
> Gustavo López, por entonces interventor del COMFER, fue en enero de 2000 a la Comisión de Comunicaciones e Informática y dijo que en abril traería un proyecto para reformar la Ley de Radiodifusión… recién apareció con el proyecto en abril de 2001. Ya había renunciado Chacho Álvarez [Vicepresidente del país], se había producido el megacanje y el blindaje[96]. El proyecto estaba corregido de puño y letra por De La Rúa, que lo había retenido un año. Eso hablaba de su estilo de gestión…El proyecto se discutió en la Comisión, pero ahí quedó (COMUNICACIÓN PERSONAL) [97].

[96] El "blindaje" fue un mecanismo acordado entre el gobierno y el FMI por el que organismos financieros internacionales (FMI, BID, Banco Mundial), bancos y AFJPs, entre otros, aprobaron un crédito por US$ 40 millones con el objetivo de "proteger" la economía del cobro de los acreedores. Por su parte, el "megacanje" refiere al canje de bonos de deuda pública por una nueva deuda que permitiera aplazar el pago de de capital e intereses de la deuda externa.

[97] Entrevista con Pablo Fontdevilla, presidente de la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados entre 1999-2003. Realizada en forma personal el 4/12/2015.

Efectivamente, cuando asume De La Rua se arma una comisión tripartita entre la Secretaría de Cultura y Comunicación, el COMFER y la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) para elaborar un ante -proyecto de ley de radiodifusión. Sin embargo, al ser consultado para esta investigación, Henoch Aguiar, entonces Secretario de Comunicaciones, aseguró que la SECOM dejó de participar y la versión final estuvo a cargo de Gustavo López, interventor del COMFER, y de la Secretaría de Cultura. Aguiar señalaba que

> El proyecto de López tenía aspectos inconstitucionales, recibí el proyecto y hablé con Lopérfido [entonces Secretario de Cultura y Comunicación de Nación] para reunirnos si quería escuchar mis comentarios. Nunca más me llamó y la SECOM dejó de participar en el tema. La versión final se elaboró entre el COMFER y medios [en alusión a la Secretaría de Cultura] (COMUNICACIÓN PERSONAL) [98].

Lo cierto es que ese proyecto no abordaba la cuestión de la "convergencia" de prestadores. Al respecto, Luis Lázzaro, quien como ya mencionamos ocupó el cargo de Director de Evaluación y Fiscalización durante la gestión de Gustavo López en el COMFER, señalaba que, en parte, el proyecto imposibilitaba a las telefónicas y cooperativas a prestar servicios de radiodifusión como respuesta a las demandas de Clarín.

> En 2001, con Gustavo López en el COMFER se presenta un proyecto de Ley de Radiodifusión. El proyecto mantenía la separación entre telcos y radiodifusión, que era lo que pedía Clarín. Además, Clarín mete en el proyecto la idea de Licencia Nacional.
> En ese momento parecía razonable que las telcos quedaran afuera por un tema empresario. Se creía que por el par de cobre que estaba en la puerta de las casas se podía pasar contenidos, sin tener que invertir más (COMUNICACIÓN PERSONAL).

En efecto, el artículo 19 del proyecto del Ejecutivo planteaba la inhabilitación para "adjudicatarios de servicio público" o quienes "exploten servicios públicos diferentes a los contemplados por esta ley ejerciendo, de hecho o de derecho, una posición monopólica o dominante en cualquiera de sus actividades". Además de indicaba la inhabilidad también para los socios de este tipo de empresas que tuvieran una participación superior al 10% de los votos necesarios para conformar la voluntad social (Anteproyecto de Ley de Radiodifusión).

Más allá de las tentativas, la primera iniciativa concreta que da cuenta del proceso de convergencia tecnológica es el decreto 764/2000 sancionado durante la presidencia de De La Rúa, bajo la gestión de Henoch Aguiar como Secretario de Comunicaciones.

[98] Entrevista con Henoch Aguiar, Secretario de Comunicaciones durante el gobierno de Fernando De La Rua. Realizada en forma personal el 14/12/2015.

14.2.2. El Decreto 764 del 2000

La normativa surge como parte del proceso de liberalización del mercado (apertura a la competencia) a partir de los acuerdos del GATS en el marco de las rondas de la OMC, que condujeron a la privatización y desmonopolización de las telecomunicaciones en el país.

Sin embargo, el decreto no llegó a aplicarse en su totalidad debido a la crisis político - económica- institucional y social que estalló en 2001, que terminó con la salida del presidente (y la sucesión de cinco presidentes en menos de dos semanas); el fin de la paridad cambiaria entre peso y dólar que derivó en una fuerte devaluación; y la tasa de desempleo que alcanzó al 21,5% de la población en 2002. Luego de la crisis de 2001, las dificultades de implementación se debieron fundamentalmente a deficiencias en el control por parte de la autoridad de aplicación.

El decreto toma como antecedente internacional la revisión normativa europea en curso, iniciada en 1999, que luego derivó en la Directiva de Comunicaciones Electrónicas de 2002. Así como también alude a los compromisos de apertura asumidos ante la OMC, que exigen que el régimen de licencias no imponga barreras o límites severos al ingreso de prestadores.

Entre los principios generales del decreto 764 se destaca la introducción del concepto de neutralidad tecnológica, es decir, que la prestación de servicio no está asociada a un tipo de tecnología. Además, se establece la participación de capitales extranjeros de forma irrestricta para los servicios de telecomunicaciones.

El decreto se compone de cuatro reglamentos: de licencias, interconexión, servicio universal y espectro. Respecto de las licencias, se establece la "licencia única" para todos los servicios de telecomunicaciones, sean fijos o móviles, alámbricos o inalámbricos, nacionales o internacionales, con o sin infraestructura propia. Los prestadores deben notificar al regulador sobre el servicio que desean brindar y presentar el plan técnico y de cobertura.

De este modo, desde la perspectiva de Mariscal et. al. (2009) se propiciaría la convergencia al permitir que los prestadores ofrezcan distintos servicios y participen de diferentes mercados, así como también se incentivaría la competencia porque la simplificación de trámites conllevaría a la reducción de costos para que los operadores ingresen al mercado. Además, los autores sostienen que la normativa abre la puerta a nuevos competidores ya que no establece restricciones sobre el tipo de empresa habilitada a solicitar la licencia única, permitiendo el ingreso al mercado de telecomunicaciones a operadores de TV por cable y empresas eléctricas.

Bajo la premisa de incentivar la competencia y promover el ingreso de nuevos actores, el decreto establece la obligatoriedad de interconexión en condiciones no discriminatorias, arquitectura de red abierta, cálculo de precios en base a costos incrementales a largo plazo. Si bien señala que los prestadores son libres para establecer los precios de interconexión, la autoridad de aplicación puede intervenir de oficio para revisar la oferta de referencia sobre el acceso a las facilidades esenciales. También se establece que los prestadores dominantes deben presentar de forma anual ante el regulador una contabilidad separada de sus actividades de interconexión respecto de los costos de los demás servicios.

Distintos autores sostienen que la interconexión ha resultado de difícil implementación por falta de interés del regulador en mediar sobre las ofertas de referencia, lo que fue aprovechado por los operadores dominantes para limitar el acceso de nuevos entrantes al bucle local o redes troncales (Mariscal et. al., 2009 y Galperín y Cabello, 2008). Al respecto, Henoch Aguiar, ex Secretario de Comunicaciones del gobierno de Fernando De La Rua, ratificaba dicha evaluación sobre la implementación de la interconexión y explicaba que

> Cuando Moreno asume en la Cámara de Comercio dice que no va a meterse con el tema de interconexión porque era un acuerdo entre privados. Nunca se resolvió ningún tema de interconexión. Cooperativas y cableros que daban doble o triple play (Pymes nacionales de hasta 10 mil usuarios) tenían que armar su última milla y pedir salida a Telefónica o Telecom (COMUNICACIÓN PERSONAL).

En materia de espectro, el decreto estableció que la asignación de la licencia es independiente de la asignación de espectro, cuya autorización debe tramitarse por separado. Se definen dos modalidades de acceso al espectro, por concurso o subasta o asignación a demanda. También se introduce cierta flexibilidad en el uso del espectro al permitir la transferencia, arriendo o cesión, previa aprobación de la autoridad de aplicación.

Respecto del servicio universal, el decreto plantea un esquema por el que los distintos operadores de telefonía deben aportar el 1% de sus ingresos a un fondo fiduciario para subsidiar el acceso universal a la telefonía fija. Sin embargo, como señalan Galperín y Cabello (2008), la crisis económica de 2001 y luego la volatilidad institucional de la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) y de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) dificultó la instrumentación de este esquema. De acuerdo con un informe de la Auditoría General de la Nación (AGN) que analizó el período 2008-2013, solo el 33% de los 1135 licenciatarios obligados cumplió con su deber de aporte. El informé concluyó la existencia de debilidades de control por parte de SECOM y CNC tanto para que los prestadores cumplan con su obligación de aporte y para que los transfieran a la cuenta fiduciaria, así como también falta de control sobre el cumplimiento

de los programas definidos y aportes que quedaron sin definir por parte de la autoridad de aplicación, entre otras cuestiones (AGN, 2016).

Como advierten Galperín y Cabello (2008), aún cuando el decreto 764/2000 representa un avance en materia de regulación pro convergencia al referir a la integración de servicio y convergencia tecnológica, no avanza en la integración jurídica entre los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, de hecho, el reglamento de espectro del decreto establece que no se aplica a radiodifusión. A su vez, los autores señalan que los sectores se rigen por marcos normativos distintos que explícitamente excluyen la posibilidad de servicios cruzados (Galperín y Cabello, 2008: 37).

14.2.3. La "convergencia" durante el kirchnerismo

Como mencionamos, el decreto 764/2000 sancionado durante la presidencia de De La Rúa fue la primera medida concreta en materia de convergencia regulatoria, que planteó la integración de servicios y la convergencia tecnológica -impulsada desde el sector de las telecomunicaciones-, pero que encontró una serie de dificultades para su implementación (trabas del gobierno, de las telefónicas, judicializaciones, entre otras) que serán abordadas más adelante.

Con el comienzo de la recuperación de la crisis económica -política y social, en 2003, a inicios del gobierno de Néstor Kirchner, reaparece en la agenda pública, impulsado desde el Ejecutivo, el debate para la revisión del marco normativo para el sector de telecomunicaciones. La SECOM, en ese entonces con Guillermo Moreno al frente, junto con las comisiones de comunicaciones de las cámaras de Senadores y Diputados, organizó el "Congreso Nacional de Telecomunicaciones. Un Estado Presente para una Comunidad Libre", que tuvo lugar entre octubre y noviembre de 2003.

14.2.3.1. El Congreso Nacional de Telecomunicaciones

En el Prólogo del Informe Final del Congreso, Moreno señalaba la amplia participación de distintos sectores en la discusión como empresas, sindicatos de trabajadores, academia, asociaciones y profesionales independientes (Ministerio de Planificación, 2003). Este carácter participativo y la importancia del evento fue ratificado en distintas entrevistas realizadas para

esta tesis[99]. Por ejemplo, Sonia Agnese, quien en ese entonces integraba la Dirección de Regulación de Telecom Argentina señalaba que

> Este congreso fue importante porque sirvió para armar el mapa de actores. Se armaron comisiones y había un ámbito de debate, aunque era más bien un monólogo porque cada uno decía lo que le parecía. El foco de Moreno era el costo de las empresas, cómo la devaluación había incrementado las tarifas (COMUNICACIÓN PERSONAL)[100].

Por su parte, Osvaldo Nemirovsci, que en ese momento presidía la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados sostenía que el Congreso de Telecomunicaciones

> Tenía un carácter político desde el punto de vista de su convocatoria… fue el primer paso desde el gobierno de Néstor Kirchner para discutir una ley de Telecomunicaciones que reemplazara a la ley de 1972. Se elaboró un documento que serviría para armar un proyecto de ley para enviar al Congreso, pero no prosperó… Desde la formalidad no se hizo nada en la Comisión, no hubo proyecto de ley, puede haber habido alguna declaración, eso sí (COMUNICACIÓN PERSONAL) [101].

Las discusiones del Congreso de Telecomunicaciones se organizaron siete comisiones: La función orientadora del Estado y el Diseño de políticas nacionales y sectoriales (comisión 1); Las telecomunicaciones como servicio (comisión 2); El aporte de las telecomunicaciones a la productividad (comisión 3); El perfil esperado del sector privado (comisión 4); La generación de empleo (comisión 5); Conocimiento al servicio de la producción (comisión 6); y El rol de las telecomunicaciones en la integración nacional, continental y universal (comisión 7).

El informe sintetiza las discusiones y posturas de modo general sobre diversos aspectos sin identificar a los actores, salvo en casos puntuales. No es el objetivo dar cuenta de modo exhaustivo de los debates de todas las comisiones, aquí comentaremos de forma general algunos de todos ellos. Por ejemplo, sobre la elaboración de una nueva ley se identificaban tres grandes posiciones. Una, más orientada al mercado, planteaba que la normativa debería brindar estabilidad, seguridad jurídica y respeto a los derechos adquiridos. Dentro de esta posición se

[99] Entre quienes destacaron este aspecto se encuentran Luis Valle, Director del Programa de TV Digital y Nuevas Plataformas de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLM); Sonia Agnese, ex integrante de la Dirección de Regulación de Telecom Argentina hasta julio de 2014; y Osvaldo Nemirovsci, Coordinador General del Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATV-T) entre 2009 y 2015.

[100] Entrevista a Sonia Agnese, integrante de la Dirección de Regulación de Telecom Argentina hasta julio de 2014. Realizada en forma presencial el 03/12/2015.

[101] Entrevista con Osvaldo Nemirovsci, presidente de la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados (2003-2007) y Director General del Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T) (2009-2015). Realizada el 26/11/2015 en forma personal.

destacaban planteos referidos al respeto de tratados internacionales (en especial la Ley 25.000 con la que Argentina ratificó el GATS); la prestación en competencia de todos los servicios; la revisión de la definición de servicios públicos a la luz del concepto de servicio universal, entre otras cuestiones.

Una segunda posición enmarcaba la discusión en el terreno de la comunicación como derecho humano y ponía en primer plano al poder de decisión del Estado para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones. Se señalaba la necesidad de elaborar un "Plan estratégico de referencia", la realización de audiencias públicas; que el Estado recupere la gestión del espectro, promover el desarrollo de las Pymes, entre otros temas.

La tercera posición proponía la intervención estatal solo en aquellos mercados que no hubiera competencia, dejando que los mercados y servicios competitivos queden sujetos a regulación específica de Defensa de la Competencia y el Consumidor.

Otro de los puntos abordados fue la cuestión del ente de control o regulador. Más allá de propuestas específicas, hubo acuerdo sobre la necesidad de independencia del poder político, autarquía presupuestaria y su composición a través de un directorio cuyos miembros fueran elegidos por concurso.

La clasificación del servicio de telecomunicaciones como servicio público o de interés público estuvo entre los temas de debate. También se abordó el tema de la interconexión, donde hubo posiciones coincidentes sobre su obligatoriedad para todos los operadores, "es un derecho - obligación de todo operador". Además, se planteó que el regulador debe fijar precios de referencia pero que para la definición de términos y condiciones de interconexión debe primar la autonomía y libre acuerdo de partes. Por último, se planteó la necesidad de que existan mecanismos de solución de controversias con procedimiento objetivo y plazos.

Sobre el servicio universal se planteó que todos los operadores, cualquiera sea el servicio que brinden deberían abonar una tasa que se integre al Fondo de Servicio Universal. Éste serviría para financiar el acceso a la telefonía básica y "a los servicios que en cada etapa determine la Autoridad de Aplicación".

En cuanto al rol del sector privado (comisión 4) se advierten tres posiciones. La primera, que plantea continuidad del régimen de licencias planteado por el decreto 764/2000, sin límite de tiempo, a demanda, manteniendo el sistema de licencia única.

Una segunda posición planteaba un rol activo del Estado en la supervisión del sector privado, por un lado, fijando alícuotas para inversiones de tecnología y la reinversión de excedentes en capacitación; así como también que el Estado realice revisiones bianuales de los planes de las empresas a partir de un plan estratégico de referencia sobre las redes y servicios de telecomunicaciones.

Dentro del temario del Congreso se aludió al rol de las telecomunicaciones para la integración nacional, continental y universal. Allí se planteó la necesidad de no quedar relegados en el desarrollo de la "sociedad de la información" y reducir la brecha digital. Para lo cual se propuso la cooperación público -privada para el desarrollo de la banda ancha. También se aludió a la importancia de tomar las recomendaciones de UIT, de CITEL y del Mercosur como base para el proceso regulatorio local y favorecer la integración internacional y regional.

Sin embargo, en ese momento no se avanzó en un cambio normativo. Como explicamos, con el fin de la convertibilidad, se habían pesificado y congelado las tarifas de telefonía fija (no así las de Internet y móviles). Esto motivó que las telefónicas incumbenetes demandaran al Estado ante el CIADI y, luego de un proceso de renegociación de contratos "para lograr una convivencia pacífica"[102], cerraran el pleito en 2009. Mientras tanto, la estructura de mercado de telecomunicaciones se mantuvo prácticamente estática. A esto contribuyeron tanto la acción del gobierno (no asignaba licencias para telefonía y limitaba la entrega de recursos de numeración) como las trabas de las telefónicas para brindar interconexión.

También en el audiovisual, tanto en TV abierta como TV paga, el sector se mantuvo con poco dinamismo en términos de ingreso de nuevos actores (no así en lo que se refiere a movimientos de capital a través de fusiones y adquisiciones). Recién en 2009, previo a la sanción de la Ley SCA, el COMFER reabrió la venta de pliegos para servicios complementarios por vínculo físico (TV por cable) mediante la resolución 275. Desde fines de la década del 90 que no se entregaban licencias (que, por cierto, habían sido asignadas al mejor postor) y las empresas funcionaban con permisos precarios. La medida fue duramente criticada por la Asociación Argentina de TV por Cable (ATVC) porque, como la norma contemplaba la posibilidad de arrendamiento de infraestructura a terceros, desde su perspectiva, habilitaba tanto a cooperativas como a telefónicas o empresas con más del 30% de capital extranjero -todas imposibilitadas por las

[102] Esta fue una afirmación realizada por Nicolás Karavaski, sub-interventor de la CNC (2012-2014) y director de AFTIC (2015) en una entrevista personal realizada el 12/02/2016.

legislaciones vigentes en ese momento- a que brindaran servicios audiovisuales, por ejemplo a través de testaferros o "sociedades anómalas" constituidas para tal fin (Produ Redacción, 2009).

En el caso de la TV abierta, aún más que en el cable, el sector mantiene desde sus inicios en la década del 60 una estructura prácticamente estática, con un total de 49 canales (COMFER, 2009). Tras la adopción de la norma de TV digital en 2009, el panorama tiene una cierta apertura, aunque limitada, con la irrupción de nuevos canales públicos y, recién en 2015, se realizarán los primeros concursos para nuevos canales con y sin fines de lucro en distintas zonas del país. Sobre esto volveremos más adelante.

14.2.3.2. La "judicialización" del Triple Play: Clarín, las telefónicas y el rol del Estado

Si bien el decreto 764/2000 permitió dar impulso al desarrollo de banda ancha con ofertas de "doble play" (telefonía y banda ancha o TV y banda ancha), e incluso, en forma incipiente, del "triple play" (oferta conjunta de servicios de TV, telefonía y banda ancha), en el caso de Grupo Clarín, esta posibilidad encontró limitaciones tanto por las razones aludidas antes (trabas del gobierno y de las incumbentes), como por la evolución de su propia estrategia de negocios. Al respecto, entrevistado para esta tesis, Carlos Moltini, CEO de Cablevisión, explicaba lo siguiente:

> En 2006, Cablevisión tenía licencia de telecomunicaciones y números asignados, así como una pequeña clientela del servicio… Habíamos comprado el softswitch para dar el servicio y pedimos la numeración a la SECOM antes de que comenzara el conflicto con Grupo Clarín…Además del stock de números existentes, se necesitaban otros números y tramas. Cablevisión solicita las tramas a las telefónicas incumbentes, pero se las negaron…Se da una lucha legal, pero para cuando se resuelve ya había desaparecido el negocio. La telefonía fija había perdido peso, y ya no tenía sentido actualizar el equipamiento (softswitch) (COMUNICACIÓN PERSONAL) [103].

Moltini se refería a las denuncias interpuestas en la SECOM, entonces liderada por Lisandro Salas, contra Telefónica y Telecom por negarle al Grupo la interconexión y ampliación de tramas que le permitieran brindar telefonía en los hogares que no fueran clientes de Fibertel, propiedad de Cablevisión.

En julio de 2009, en un contexto de tensión entre el gobierno y Grupo Clarín, cuando el oficialismo ya había anunciado que enviaría al Congreso una propuesta para modificar la Ley de Radiodifusión, reaparece la cuestión de la "convergencia" de servicios. En un lapso de una

[103] Entrevista con Carlos Moltini, CEO de Cablevisión, realizada en forma personal el 03/02/2016.

semana, primero la SECOM otorgó numeración geográfica y no geográfica a Fibertel (resolución 146 del 13 de julio 2009)[104] -lo que permitiría a Cablevisión ofrecer servicios de triple play- y luego revocó el permiso (resolución 165 del 23 de julio de 2009) al cuestionar la existencia legal de la compañía y haciendo lugar a los recursos interpuestos por las telefónicas incumbentes (Telefónica y Telecom) y la Federación de Cooperativas del Servicio Telefónico de la zona Sur (FECOSUR).

Incluso, un año más tarde, el Ministro de Planificación, Julio De Vido, anunció en una conferencia de prensa la caducidad de la licencia de Fibertel. El anuncio se materializó un día más tarde mediante la resolución 100 del 20 de agosto de 2010 de SECOM, en ese entonces en la órbita del Ministerio de Planificación. Allí retoma el argumento de la decisión de julio de 2009 con motivo de la revocatoria de la numeración: que en el mismo acto en que la Inspección General de Justicia (IGJ) aprobaba en enero de 2009 la fusión Multicanal Cablevisión, disolvía Fibertel- que en 2002 había sido absorbida por Cablevisión, entonces controlada por HMT&F. Por eso, desde la perspectiva del gobierno, la compañía estaba prestando servicio en forma irregular a través de Cablevisión, sin autorización del regulador de acuerdo a lo que establecía el el reglamento de licencias del decreto 764/2000.

Como explicaba Gustavo Arballo (2010), el gobierno sostenía que el cambio de control social y traspaso de la licencia de Fibertel a Cablevisión precisaba de la autorización del regulador, que no se había expedido. "Independientemente de las aprobaciones de la IGJ, no es correcto extender los efectos del régimen de inscripción de las sociedades al régimen de licencias", señalaba Arballo como argumento a favor del gobierno. Pero el autor planteaba que Cablevisión también tenía puntos a favor. En este sentido argumentaba, también basado en el decreto 764, que no había habido perjuicios graves que impidieran prestar servicios de Internet en tanto sociedades. A su vez, indicaba que la dilación temporal del regulador para pronunciarse "revela una suerte de aquiescencia de la autoridad reguladora que no puede resolverse súbita y sorpresivamente con la aplicación de la sanción extrema". Así, Arballo (2010) concluía que "la fusión es una extinción formal pero una continuación jurídica de la empresa; la SECOM se apoya en lo primero ignorando lo segundo".

104 SECOM asignó a Fibertel 30.000 números para el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA); 5.000 para Rosario, Santa Fe, La Plata y Córdoba; y 1.000 para Bahía Blanca, Campana, Escobar, Mercedes (Buenos Aires), Zárate, Luján y Paraná. Además, le adjudicó 100 números para los servicios 0610, 0611 y 0612; 10.000 para cobro revertido automático (0800) y la misma cantidad para cobro compartido (0810) (La Nación Redacción, 2009).

Como advierte Lozano (2011: 276), la intimación para dar de baja el servicio de la compañía entrañaba problemas en términos de derecho a la información y competencia. Sobre esto último explicaba que un mercado en el que tres operadores se reparten alrededor del 80% de los abonados y Fibertel posee aproximadamente un tercio, la decisión implicaba fortalecer la posición de Telefónica que, en 2007 había obtenido el visto bueno para integrarse con Telecom en su casa matriz, lo que generaba repercusiones en materia de concentración[105]. En relación al derecho a la información, Lozano explicaba que desaparición del servicio de Fibertel conllevaba problemas en la medida que se trata de un medio que posibilita el acceso a manifestaciones culturales, artísticas, educativas e informativas.

El tema continuó en litigio judicial hasta 2016, a pocos meses de la llegada de Mauricio Macri a la presidencia. El flamante Ministerio de Comunicaciones -que pasó a tomar las competencias en temas de comunicación del Ministerio de Planificación, de la SECOM, y de los reguladores del audiovisual y las telecomunicaciones- emitió la resolución 5 del 19 de febrero de 2016, que revoca la resolución 100/2010 de SECOM (aquella que declaraba la caducidad de licencia de Fibertel) por razones de ilegitimidad.

Hasta aquí hemos marcado dos conflictos, por un lado, el que involucra a Grupo Clarín y al Gobierno y, por otro, las disputas entre las empresas incumbentes de telefonía y Clarín. Si, como vimos, las telefónicas ponían trabas a la interconexión para evitar la competencia en el segmento de telecomunicaciones, del otro lado, el sector del cable también puso resistencia a través de mecanismos legales (por la vía de amparos) ante la estrategia comercial de las telefónicas para brindar servicios audiovisuales -que además estaba prohibido en términos regulatorios-.

La fusión Cablevisión Multicanal también fue uno de los hitos que "puso sobre la mesa" las disputas sectoriales en torno a la convergencia de servicios. Cuando la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) aprueba el acto de concentración en diciembre de 2007, señala entre sus argumentos la posibilidad de nuevos competidores en el mercado en la medida que las telefónicas ofrecerían Triple Play. Así, la fusión de las cableras más importantes del país podía leerse como una concesión del Estado a Clarín para hacer frente ante el ingreso de

[105] Es por los riesgos de lesión de la competencia en el mercado de telecomunicaciones que cuando se aprueba la venta de Telecom Italia al Grupo Werthein se establece que entre los miembros del directorio de Telecom no podía haber miembros del directorio de Telefónica y prohibición de intercambio de informaciones entre ejecutivos, entre otras cuestiones.

las incumbentes de telefonía al sector audiovisual que, en ese momento, parecía inminente (Bizberge, 2010: 147).

El dictamen de la CNDC detalla que Telecom comenzaba a desarrollar un proyecto de despliegue de IPTV en el primer semestre de 2008 y Telefónica manifestaba que estaba lista para realizar una oferta conjunta de servicios de voz, datos y video. Luego se afirma que, desde la perspectiva tecnológica, el triple play puede implementarse en el corto plazo pero que subsisten trabas regulatorias en el país. Sin embargo, Telecom manifiesta que dichas barreras no son aplicables porque su propuesta de servicio no es radiodifusión sino servicio de valor agregado, por lo tanto, no habría impedimentos legales para su desarrollo. Por su parte, Telefónica aseguraba que la regulación no es acorde con los avances tecnológicos en materia de convergencia y propone un cambio normativo (Bizberge, 2010: 147, nota al pie 112).

Unos meses antes del dictamen de la CNDC, en septiembre de 2007, la jueza federal Rita Ailán había fallado en contra de que las telefónicas pudieran brindar servicios de radiodifusión complementaria (clasificación de la ley 22.285, vigente en ese momento, para los servicios de TV paga) a partir de un pedido presentado por ATVC.

Por impulso de Cablevisión, Multicanal y Telecentro, ATVC pidió una medida cautelar contra Telefónica y Telefónica Móviles, Telecom -Personal, CTI y Telmex, así como también contra el Estado (a la SECOM, dependiente del Ministerio de Planificación, al COMFER y la Comisión Nacional de Comunicaciones -CNC-). La demanda argumentaba que las empresas telefónicas ofrecían públicamente servicios de radiodifusión y VoD[106] y los anunciaban en foros nacionales, internacionales y en la prensa, buscando instalar la idea de que las compañías telefónicas podrían ofrecer servicios de triple play en 2008. Además, refiere a las alianzas comerciales entre Telefónica y Telecom con DirecTV para la oferta de servicios conjuntos. La demanda también involucra al Estado por considerar que tuvo una actitud de omisión e indiferencia frente a estas iniciativas a pesar de los reclamos realizados en los organismos de regulación y control.

La jueza federal de primera instancia dio lugar a la medida solicitada por ATVC y ordenó al COMFER que se abstuviera de otorgar una licencia para servicios de radiodifusión y radiodifusión complementaria a las telefónicas. Así como también instó a la CNC y SECOM, dependiente del Ministerio de Planificación, a que evitara interpretar o modificar la regulación

[106] En la demanda se alude por ejemplo al servicio de Movistar "TV móvil" por el cual era posible ver los goles del Mundial de Fútbol de Alemania (2006) a través de los teléfonos celulares.

vigente [que prohíbe a las telefónicas ofrecer servicios de radiodifusión] de manera que permita a las telefónicas extender su alcance y obtener una licencia de radiodifusión (Expte. 24.776/2007 ATVC y otros c/ Estado Nacional -Ministerio de Planificación- SECOM y otros s/ proceso de conocimiento).

La decisión fue apelada en noviembre de ese año, tanto por las empresas de telecomunicaciones como por el Estado Nacional (Ministerio de Planificación) ante la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Allí se confirmó la decisión adoptada en primera instancia, pero se aclaró que el fallo no afectaba la potestad del Ejecutivo de regular el sector, revisando o actualizando las normas de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Luego, el Estado pidió un recurso extraordinario federal y el 3 de junio de 2014, la Corte Suprema resolvió con voto mayoritario desestimar la petición contra la decisión de la Cámara de Apelaciones, que impedía a las telefónicas ofrecer servicios audiovisuales (radiodifusión, VoD ni ofertas combinadas con proveedores de TV) y al Estado entregar licencias (CIJ, 2014).

A pesar de los fallos judiciales y el marco regulatorio adverso, desde 2011, las "telcos" han incursionado en una oferta de servicios audiovisuales - poco significativa en la estructura de mercado de la TV paga- a través de su licencia de servicios de valor agregado, que las habilita a proveer acceso a Internet. Tanto Telecom- Personal (Arnet Play), como Claro (Claro Video) y Telefónica (OnVideo) brindan servicios audiovisuales -que incluye contenidos de catálogo y transacciones de pago evento- para sus clientes de banda ancha (Bizberge, 2012 y 2017, Páez Triviño, 2016).

14.2.3.3. TV digital y Ley SCA

Entre 2009 y 2010 hay distintos hitos que instalan la cuestión de la "convergencia" en el discurso público tanto desde el Ejecutivo con distintas iniciativas ligadas tanto al sector audiovisual como a la infraestructura de telecomunicaciones.

Por un lado, la adopción de la norma de TV digital en Argentina en agosto de 2009 que, entre sus objetivos se plantea "contribuir a la convergencia tecnológica" (Decreto 1148/2009, art. 1 inc. f). La discusión en profundidad sobre la TV digital será abordada más adelante, aquí la idea es señalar que esta política pública es un antecedente de interés para el tema de estudio de la tesis.

A su vez, ese mismo año, en octubre de 2009 se sanciona la Ley SCA como marco general que pasó a regir el sector audiovisual a partir de octubre de 2009. El proyecto contemplaba la posibilidad de que las telefónicas ingresaran en el sector audiovisual, pero finalmente se retiró dicha previsión para privilegiar que avanzara el tratamiento de la propuesta normativa en su conjunto en el Congreso que, de otro modo, corría riesgo de ser desestimada.

Si bien la normativa centra su preocupación en la desconcentración del sector a partir de un marco de comprensión basado en los derechos humanos y el derecho a la comunicación, introduce la dimensión de la convergencia con el concepto de neutralidad tecnológica- aunque con un alcance limitado- para entender a los servicios de comunicación audiovisual y evitar la obsolescencia de las definiciones por el avance tecnológico. También alude a la convergencia de servicios de modo breve como efecto de la liberación de espectro producto del dividendo digital, así como se aborda la convergencia de actores, pero solo para las Cooperativas de Servicios Públicos que quedan habilitadas, cumpliendo ciertos requisitos, para la prestación integrada de voz, video e Internet (triple play).

Al igual que en el caso de la TV digital, el proceso de sanción e implementación de la Ley SCA será abordados en una discusión en profundidad más adelante.

14.2.3.4. Argentina Conectada

Otro antecedente que se vincula con la convergencia, impulsado desde el Estado, es el Plan "Argentina Conectada" (2010-2015). Si bien su estudio específico, ampliamente documentado por Baladrón (2018), excede los alcances de esta tesis, cabe hacer algunos comentarios.

Como ya se mencionó en el capítulo en el que se realizó la caracterización del contexto latinoamericano (capítulo 4) distintos países de la región comenzaron a implementar iniciativas, impulsadas mayormente desde el sector público, en materia de conectividad.

El Plan "Argentina Conectada" se creó en 2010 mediante el decreto 1552/2010. En los considerandos de la normativa se señala como objetivo la promoción del acceso para alcanzar la inclusión social a través de la ampliación de la conectividad y la convergencia de redes y servicios. Es decir que la "convergencia" es mencionada entre los factores que promueven la inclusión.

Como explica Baladrón (2018), el plan se centró en la inversión pública para el despliegue la infraestructura para dar conectividad a instituciones públicas y brindar capacidad mayorista a

empresas y cooperativas, con el objetivo de mejorar la calidad y la asequibilidad del acceso a Internet, especialmente en las zonas desatendidas por el mercado. En palabras de Emmanuel Jaffrot, quien fue Secretario Técnico y Académico de Argentina Conectada entre 2010 y 2015

> La idea de Argentina Conectada era armar un árbitro del mercado mayorista que sería Arsat. Hacer algo desde el mercado que no se estaba haciendo desde la regulación. Se eligió armar un nuevo actor para marcar los precios… Se trabajó con el gremio (Foatra) para acordar los alcances del plan y planificar territorialmente el trazado de la red. De este modo se pudo acceder a la información de la infraestructura de las empresas para evitar tender redes donde ya existía y cubrir doble (COMUNICACIÓN PERSONAL) [107]

Además de los aspectos mencionados, el plan pretendía articular con otros programas de gobierno orientados a la inclusión digital como la TDA -nombre bajo el cual opera la televisión digital terrestre en el país- y el Programa Conectar Igualdad, basado en la entrega de computadoras portátiles con contenidos didácticos para alumnos y docentes de instituciones públicas (Baladrón, 2018).

El Plan se inscribió en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios[108], y ARSAT se encargó del desarrollo, implementación y operación de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO), declarada de interés público. La REFEFO estaba compuesta por la red troncal, realizada con inversión estatal; los acuerdos de intercambio de fibra con las empresas privadas (IRUs); y las redes provinciales, que serían construidas entre el Estado y las empresas provinciales de telecomunicaciones.

La red troncal cubriría el 97% de la población mientras que el 3% restante sería servido con tecnología satelital. Inicialmente se preveía una red con una extensión de 58.000 kilómetros que se conformaría a través de la construcción de 22.000 km de redes provinciales y 18.000 km de red interprovincial; la iluminación de tramos de fibra oscura de la empresa eléctrica Transener (en la que el Estado participa como accionista), y acuerdos de intercambio de fibra con diversos operadores privados (Galperín, Mariscal, Viecens, 2013).

Tanto Baladrón (2018) como Ferrari (2016) coinciden en señalar que el plan tuvo dificultades para cumplir con sus metas. Ambas apuntan a los problemas de ejecución del Fondo de Servicio Universal para destinarlo a la conectividad. También aluden a lo ambicioso del Plan e inconvenientes en la definición de sus objetivos, lo que generó dificultades de implementación

[107] Entrevista a Emanuel Jaffrot, Secretario Técnico y Académico de Argentina Conectada (2010- 2015), realizada en forma presencial el 10/12/2015.
108 Tras el cambio de gobierno en diciembre de 2015, el nuevo presidente, Mauricio Macri, relanzó la REFEFO como Plan Federal de Internet, el 17 de mayo de 2016 (Baladrón, 2018).

que, a su vez, llevaron a modificaciones de las metas originales. Por ejemplo, la extensión de la red de fibra pasó de 58.000 km a 35.000 km, de los cuales, como señala Baladrón (2018), existen discrepancias entre la gestión saliente y la entrante en diciembre de 2015, ya que de acuerdo a la primera estaban en funcionamiento 12.000 km, mientras que, para la nueva gestión, solo 6.800 km.

En relación a los intercambios de fibra con las empresas privadas, al ser consultado para esta tesis, Jaffrot dio cuenta de las dificultades para su operacionalización:

> En 2011 se firmaron los IRUS con una planilla de correspondencia. Fue la primera vez que el Estado firmó algo así con operadores privados sin aún haber comenzado a construir. Fue un voto de confianza de las empresas. Se adquirieron ductos de Gigared, Sillica y Level 3. Luego se firmaron IRUs con Claro, Telefónica y Telecom, pero no se operativizaron nunca los *swap* de infraestructura pelo por pelo (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Desde la empresa Telecom, el Director de Asuntos Regulatorios, Edmundo Poggio, señaló que los motivos por los cuales no se concretaron los acuerdos fueron por la falta de claridad sobre el rol de ARSAT:

> Al principio el proyecto era adelantar la inversión de las compañías. Las empresas no van a invertir en ciertas zonas, lo hacía el Estado y lo recuperaba luego vendiéndole a las empresas… Se hicieron acuerdos de intercambio de fibra que no se concretaron porque el gobierno no cumplió. Al principio se dijo que ARSAT sería una empresa mayorista, después dijeron que sería también minorista para dar servicios de gobierno. Entonces se convierte en un competidor subsidiado. Cuando sale la ley Argentina Digital, peor aún porque se le dan cláusulas especiales (COMUNICACIÓN PERSONAL)[109].

De los distintos componentes del plan Argentina Conectada, probablemente, lo más exitoso fue el despliegue de redes provinciales a través de la creación SAPEM provinciales (Sociedad Anónima de participación mayorista del Estado) de telecomunicaciones. Las que más avanzaron fueron las de Formosa, La Rioja y Chaco, que obtuvieron mayor apoyo del Estado y un fideicomiso del Ministerio de Planificación.

Pero, como explica Baladrón (2018) el despliegue de las redes provinciales terminó dependiendo de la voluntad política de los gobernadores, del desarrollo previo de empresas locales y la disponibilidad de equipos especializados en las áreas de tecnología, informática o comunicaciones de las provincias. Por último, la autora señala que las demoras en la operación de la red y los costos de inversión en redes de fibra -que intentaron ser subsanados con créditos

[109] Entrevista a Edmundo Poggio, ex Director de Asuntos Regulatorios de Telecom y actual consultor externo de la empresa. Realizada en forma presencial el 01/12/2015.

a cooperativas y Pymes- no fueron suficientes para que éstas invirtieran en la conectividad de última milla. Esto último fue ratificado por Jaffrot en una entrevista para esta tesis cuando aseguró que "el Ministerio de Planificación no bajó los recursos a los municipios para la construcción de la última milla".

Otra de las dificultades que enfrentó el plan tuvo que ver con los cambios en el rol de ARSAT, que pasó de ser un proveedor de infraestructura a asumir la prestación de servicios, conectar organismos gubernamentales, entre otros objetivos (Ferrari, 2016). En este sentido, Baladrón (2018) advierte que es posible identificar dos etapas en la ejecución del Plan Argentina Conectada, la primera de 2011 a 2013, bajo la influencia política del Ministerio de Planificación, central en el despliegue de infraestructura y, la segunda, entre 2013 y 2015, con hegemonía de la agrupación "La Cámpora" (liderada por el hijo de Néstor y Cristina Kirchner, Máximo) al frente de ARSAT, que apuntó a convertir a ésta última en una empresa de servicios.

14.2.3.5 Ley Argentina Digital

Si hasta aquí hemos visto que desde el 2000 en adelante, el tema de la convergencia tecnológica precipita los debates sobre la necesidad de cambios normativos, lo cierto es que recién será con la sanción de la Ley Argentina Digital, que las empresas telefónicas incumbentes podrán ofrecer legalmente servicios audiovisuales.

Entre 2009 y 2014 acontecieron importantes cambios normativos, pero que mantuvieron el esquema de regulaciones separadas para los sectores. En el sector audiovisual, la Ley SCA reemplazó en 2009 a la Ley de Radiodifusión 22.285/1980, mientras que, en el sector de telecomunicaciones, la Ley 19.798 de 1972 fue reemplazada por la Ley "Argentina Digital" en 2014. Recién con esta normativa -cuyos principales aspectos serán analizados en en la sección de "Marco de Telecomunicaciones-, se permitió que las empresas de telecomunicaciones prestaran servicios audiovisuales, con excepción de la TV satelital, manteniendo regulaciones separadas para cada sector.

Previo a la Ley Argentina Digital y a los cambios introducidos a partir de 2015 en la gestión de Macri, distintas normativas impedían que, en particular, los operadores incumbentes, Telefónica y Telecom, brindaran servicios audiovisuales. En primer lugar, por el pliego de privatización de Entel (Decreto 62/90) que determina que el objeto social único es la prestación de servicios de telecomunicaciones y excluye explícitamente a los servicios de radiodifusión. Lo mismo puede decirse respecto de la Ley 25.000 de 1998 con la que se ratifican los acuerdos

del GATS de la OMC. Por su parte, la Ley de Radiodifusión 22.285 también impedía que las telefónicas brindaran servicios audiovisuales ya que se establecía que el objeto de las licencias era exclusivamente para radiodifusión. Luego, si bien la Ley 26.053 de 2005, mediante la cual se modifica el artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, amplió el tipo de sujetos que podían ser licenciatarios al permitir que organizaciones sin fines de lucro puedan acceder a las licencias de radiodifusión, se excluyó a los prestadores de servicio público (lo que no solo involucra a las telefónicas incumbentes sino además a las grandes cooperativas). Incluso la Ley SCA de 2009, que levantó el interdicto para las cooperativas fijando algunas condiciones, lo mantuvo para los operadores incumbentes.

Como mencionamos antes fue la Ley "Argentina Digital" la que permite por primera vez a las empresas telefónicas incumbentes prestar servicios audiovisuales, en especial, de TV por cable, segmento que domina grupo Clarín.

Según Becerra (2015:45) a través de esta normativa el gobierno buscó horadar por vía de la competencia la posición de Grupo Clarín, lo que no había podido lograr mediante la implementación de la Ley SCA. En esta línea, al consultar para esta tesis a Nicolás Karavaski, quien se desempeñó como Sub- interventor de Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) luego como Director de la Autoridad Federal de Tecnologías de Información y Comunicación (AFTIC), señalaba que

> La Ley Argentina Digital fue pensada para lograr un mejor desarrollo de las telecomunicaciones en Argentina… La Ley por sí sola no perjudica a Clarín, pero se le quitaban beneficios por sobre otros actores. Argentina Digital no fue pensada en contra de Clarín, pero sí buscaba minimizar su dominio (COMUNICACIÓN PERSONAL)[110].

A pesar de que la Ley Argentina Digital permitió de modo inmediato y, por primera vez, que las telefónicas prestaran servicios audiovisuales, prácticamente no hubo movimientos en el mercado. En parte, esto se debió a que, desde la perspectiva de los actores del mercado, la normativa era considerada "confusa", dejaba los aspectos importantes (como la interconexión) sujetos a la reglamentación, que nunca se realizó, y planteaba dificultades de articulación con la Ley SCA, por ejemplo, en relación con los límites sobre la cantidad de áreas de servicio (límites a la concentración geográfica). A estos motivos se sumaba la disconformidad de las telefónicas por la prohibición de brindar servicios audiovisuales por vía satelital, que les hubiera

[110] Entrevista con Nicolás Karavaski, Sub- interventor de la CNC (2012-2014) y Director de AFTIC (2015), realizada en forma personal el 18/02/2016.

permitido un ingreso más rápido sin tanta inversión en redes físicas (Bizberge, 2017). Además, la incertidumbre ante el escenario pre -electoral también tuvo su peso. La posibilidad de que el resultado de las elecciones generales consagrara a un nuevo gobierno de otro signo político generaba expectativa en el empresariado por nuevas modificaciones en las reglas de juego del sector, tal como luego sucedió.

14.2.3.6. Recapitulación de antecedentes

Hasta aquí hemos visto cómo el debate sobre la convergencia en el plano regulatorio se instala desde mediados de la década del 90 y todo su recorrido está caracterizado por la articulación de las demandas de los principales grupos (Clarín, Telefónica y Telecom) frente a los decisores políticos, que alternativamente se fueron mostrando más o menos permeables a cada actor. No obstante, en todo el período de análisis, los marcos normativos del audiovisual y las telecomunicaciones se mantienen separados, consagrando la división por sectores.

La primera iniciativa concreta se produce con la sanción del decreto 764/2000 durante el gobierno de Fernando de La Rúa, impulsada desde el sector de telecomunicaciones, como parte del proceso de liberalización del mercado (apertura a la competencia) a partir de los acuerdos del GATS en el marco de las rondas de la OMC. La normativa introduce el concepto de neutralidad tecnológica y avanza sobre cuatro áreas: licencias (establece la licencia única); interconexión (cuya implementación resultó difícil por la falta de fiscalización del regulador de las ofertas de referencia, lo que fue aprovechado por los operadores incumbentes para limitar el acceso al mercado de nuevos operadores); espectro (introduce criterios de flexibilidad, aunque mantiene el espectro ligado al tipo de servicio) y servicio universal.

A partir del 2003 se reabre la discusión sobre la necesidad de actualizar el marco normativo de telecomunicaciones, aunque dicha iniciativa no prospera. El gobierno de Néstor Kirchner concluye sin cambios normativos específicos referidos al problema de la convergencia. En cambio, como hemos visto, las principales reformas regulatorias tendieron a mantener el status quo, en el sector audiovisual evidenciando el alineamiento con Grupo Clarín y, en el sector de telecomunicaciones, restableciendo la relación con las telefónicas a través del proceso de renegociación de contratos.

Si bien en el plano regulatorio no se adoptaron medidas que contemplaran la convergencia en alguno de sus niveles, los desafíos que supone la evolución tecnológica y su impacto en la competencia formaron parte de las argumentaciones de decisiones como la aprobación de la

fusión Cablevisión- Multicanal que aludía a que sería inminente el ingreso de las telefónicas en el sector audiovisual.

A su vez, desde los actores de mercado, el debate sobre la convergencia estuvo presente a través de los embates judiciales en torno a la prestación de triple play. Mientras que los planes de Clarín se vieron frustrados por trabas del gobierno (otorgar numeración), de las incumbentes (interconexión) y la evolución de su propia estrategia de negocio (pérdida de interés del propio Grupo en ofrecer telefonía fija), en el caso de las telefónicas, el sector de la TV por cable puso freno a ofertas comerciales de las incumbentes por la vía de amparos.

Durante los gobiernos de "Cristina", surgen distintas iniciativas que instalan la cuestión de la convergencia en el plano tecnológico y la necesidad de ampliar la infraestructura de conectividad tanto a través de la TV digital como del plan "Argentina Conectada". A su vez, la Ley SCA instala el concepto de neutralidad tecnológica, principio básico para las discusiones sobre convergencia digital. Luego, la Ley Argentina Digital da un paso más al referirse no solo al plano tecnológico sino al de actores y servicios al consagrar legalmente la posibilidad de que las telefónicas ingresen al sector audiovisual. No obstante, no redundó en un impacto en el mercado.

Con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia en diciembre de 2015 se instala el discurso de la convergencia como sinónimo de competencia y introducen importantes cambios en la normativa vigente del audiovisual (Ley SCA) y de las telecomunicaciones (Argentina Digital), que abordaremos más adelante. Por ahora vale decir brevemente que, en un primer momento, se avanzó sobre la clasificación de servicios a través del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 267/2015- que propició el cambio de encuadre de las empresas de TV por cable para ser consideradas servicios TIC y así eludir las obligaciones de la Ley SCA-; y luego se incluyeron cambios sobre el espectro y las reglas de interconexión (decreto 1340/2016). Todas estas medidas tendieron a la desregulación del mercado bajo el pretexto de la convergencia.

Otro de los importantes cambios introducidos por Macri se dieron en el plano institucional, sobre las autoridades de regulación y control. Sobre esto último, en una perspectiva histórica, profundizaremos en la siguiente sección.

14.3. Organismos reguladores

La separación histórica de los marcos normativos también tuvo su correlato en el plano institucional hasta la llegada de Mauricio Macri a la presidencia en diciembre de 2015.

Previamente, los sectores del audiovisual y las telecomunicaciones eran supervisados por agencias regulatorias diferentes.

La falta de independencia de las agencias de regulación y control respecto del Ejecutivo fue una constante tanto para el sector de la radiodifusión, hasta la sanción de la Ley SCA en 2009, como en el de telecomunicaciones, hasta la sanción de la Ley Argentina Digital en 2014, al menos en el plano formal en ambos casos. Aunque, como veremos luego, en su funcionamiento cotidiano se retomaron las prácticas políticas históricas.

En este sentido, los cambios introducidos por Macri en el plano institucional a través de DNUs y decretos generaron un retroceso respecto de la independencia formal del regulador, un imperativo sobre el cual, como hemos visto en el capítulo 3, existe consenso entre organismos internacionales con objetivos disímiles como son UNESCO y OMC, así como OCDE.

14.3.1. El regulador de telecomunicaciones: de CNC a AFTIC

En el sector de telecomunicaciones, como señalan Galperín y Cabello (2008), junto con la privatización de la empresa pública ENTEL, se crea en 1990 la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), que no solo tenía a su cargo la supervisión y control del sector sino además funciones vinculadas a prevenir prácticas anticompetitivas. Luego, en 1996, se crea la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), producto de la fusión de la CNT con el regulador postal, como organismo descentralizado de la SECOM, en ese entonces en la órbita del Ministerio de Economía y, a partir de 2003, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MinPlan). Mientras que la SECOM era la encargada de fijar las políticas y otorgar licencias, la CNC cumplía un rol técnico y de control.

Desde 2002 hasta la creación de la nueva autoridad regulatoria como resultado de la sanción de la Ley Argentina Digital, la CNC estuvo intervenida. Inicialmente, la intervención dispuesta por el decreto 521/2002 estaba prevista por el tiempo de vigencia de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario. Sin embargo, el organismo se mantuvo intervenido hasta que se constituyó la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC) en mayo de 2015.

El nombramiento de los interventores estuvo ligado directamente a las afinidades políticas con el Presidente. En la SECOM y la CNC, aunque la primera con más cambios, estuvieron lideradas en el período 2003-2013 por representantes del ala del peronismo tradicional, con más afinidad con el Ministro de Planificación, Julio De Vido quien estuvo al frente de la cartera

(2003-2015) durante el gobierno de Néstor Kirchner y en los dos gobiernos de Cristina Fernández. Así en la SECOM se sucedieron Guillermo Moreno (entre 2003 y 2006), seguido de Lisandro Salas (2006-2013). En tanto en la CNC, Ceferino Namuncurá estuvo al frente de la autoridad intervenida entre 2004 y 2015, aunque a partir de 2012, se designó a un subinterventor, Nicolás Karavarsi (decreto 25/2012), para disputar el espacio político de decisiones.

Los nombramientos, primero de Karavaski en la CNC y luego, de Norberto Berner en la SECOM (2013-2015), sumado al de Matías Bianchi al frente de ARSAT[111] -todos ellos pertenecientes a la agrupación "La Cámpora"-, dan cuenta del desplazamiento en la injerencia del MinPlan en el área de comunicaciones. Si hasta ese momento la dependencia del Ejecutivo se daba a través de la cartera de Planificación, luego el vínculo será aún más estrecho a partir de la interlocución directa entre los referentes de la agrupación y la Presidenta.

A pesar de que todos los funcionarios nombrados respondían formalmente al Ministro De Vido, en la práctica, estos movimientos evidenciaron el crecimiento del espacio político de la agrupación dentro del Frente para la Victoria (FpV), partido político creado en 2003 con el que primero Néstor Kirchner y luego "Cristina" llegaron al gobierno. La expansión de La Cámpora se produce a partir del conflicto con el campo en 2008 y con más fuerza, tras la muerte de Néstor Kirchner el 27 de octubre de 2010 (Baladrón, 2018).

La dependencia del Ejecutivo no solo estaba dada por el nombramiento de los funcionarios en los organismos de regulación y control sino también por su dinámica de funcionamiento en la definición de la estructuración del mercado.

Galperín y Cabello (2008) advierten que las dificultades para la consolidación institucional del sector de telecomunicaciones se producen por los cambios de objetivo, misión, funciones y competencias de la SECOM (especialmente entre 1996 e inicios del 2000) pero también por la falta de independencia y transparencia en la asignación de licencias y el poder discrecional del Ejecutivo en la definición del ingreso de nuevos operadores al mercado.

Sobre la discrecionalidad del Ejecutivo en el sector coincide Fontanals (2013) al señalar que las decisiones sectoriales se toman a través de resoluciones de la SECOM y/o de la CNC o vía decretos del Poder Ejecutivo. Además, advierte que no hay mecanismos institucionales

[111] Bianchi ingresó a ARSAT en reemplazo de Pablo Togneti que había presidido la empresa desde su creación en 2006.

previstos para la participación de otros actores (institucionales, económicos o sociales), así como los mecanismos de consultas -cuyos resultados no son vinculantes- se limitan a la voluntad del gobierno de turno.

En relación a la definición de ingreso de nuevos operadores, el autor explica que el legado de la privatización de ENTEL fue la formación tardía de un regulador débil- permeable a los intereses de las principales empresas-, cuya lógica se mantendría durante todos los gobiernos, permitiendo a las incumbentes bloquear el ingreso de nuevos competidores en el mercado.

Hasta aquí hemos visto cómo la autoridad de regulación y control del sector de las telecomunicaciones tiene estrecha dependencia del Poder Ejecutivo y además, desde su creación se encuentra cooptado por las principales empresas del sector. Recién a partir de 2010, con la creación del Plan Argentina Conectada y el rol prominente que adquiere ARSAT, que marcan una intervención más directa del Estado en el sector, sumado a los cambios de hegemonía en la toma de decisiones sectoriales apuntada más arriba, se tensa la relación con las empresas. Si bien, la llegada al gobierno de Macri, cambia la orientación en su intervención en el sector, las medidas "pro competencia" y "pro convergencia" generan nuevas tensiones para los grandes actores del sector de telefonía, que serán abordadas luego.

Cuando en 2014 se produce el proceso de discusión y sanción de la Ley Argentina Digital, a diferencia del marco institucional consagrado para el sector audiovisual (que analizaremos luego), el proyecto presentado inicialmente por el gobierno continuaba con la tradición de dependencia formal del Poder Ejecutivo y discrecionalidad de facultades. Como explica Califano (2017):

> La autoridad de aplicación de la ley fue uno de los temas más cuestionados, puesto que el proyecto original encomendaba su designación al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y le otorgaba una gran cantidad de facultades delegadas …La mayoría de los cuestionamientos señalaban que la autoridad de control debía ser un órgano independiente y colegiado, integrado por profesionales especialistas en telecomunicaciones, seleccionados por concurso y con estabilidad en sus cargos. Asimismo, se reclamó que las facultades del ente a crear debían quedar explícitas en el texto normativo, en lugar de ser libradas al arbitrio del Ejecutivo (Califano, 2017: 13).

Finalmente, la normativa aprobada el 16 de diciembre de 2014 crea una institucionalidad e integración de los organismos similar a la consagrada por la Ley SCA en 2009. La Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC) sería el organismo de aplicación de la ley, encargado de la regulación, control y fiscalización de los servicios TIC, de telecomunicaciones y servicios postales. Entre sus funciones se encontraban la promoción

de la competencia, definición de actores con poder significativo de mercado, definición de tarifas, otorgamiento de licencias y emisión de normas técnicas, entre otras.

Además, se crea el Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, conformado por 34 miembros con representatividad de distintos sectores[112] y mandatos por dos años, con la función de asesorar en el diseño de la política pública, proponer pautas para los pliegos para llamados a concurso, entre otras.

El diseño institucional se completa con la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización (en adelante, Comisión Bicameral), integrada por ocho senadores y ocho diputados nacionales. Esta comisión permanente del Congreso ya había sido creada por la Ley SCA, y con la nueva normativa amplia su alcance para abarcar no solo a los servicios audiovisuales sino también a las TIC.

El nuevo regulador, AFTIC, absorbió las funciones de la SECOM y CNC y se constituyó como organismo descentralizado y autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo, controlado por la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación.

AFTIC estaba conformada por un directorio de siete miembros, cuyo mandato sería por cuatro años con posibilidad de reelección por un período. El presidente y un director serían designados por el Poder Ejecutivo; tres directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, seleccionados a propuesta de los bloques parlamentarios (uno por la mayoría o primera minoría, uno por la segunda y uno por la tercera); un director a propuesta de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y un director a propuesta del Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, en las condiciones que fije la reglamentación.

Entre las principales dificultades para la puesta en marcha del andamiaje institucional planteado por la Ley Argentina Digital, Califano (2017) menciona la dilación, tanto del gobierno como de la oposición, en el nombramiento de funcionarios para integrar a los tres organismos. En el

[112] El Consejo Federal está integrado por 34 miembros: uno por cada provincia, uno por la Ciudad de Buenos Aires; dos representantes por los prestadores de telefonía fija y móvil; un representante por los prestadores sin fines de lucro; uno por los prestadores de conectividad; uno por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); tres por entidades sindicales; uno por los proveedores de servicios TIC y uno por asociaciones de usuarios y consumidores.

caso de la Consejo Asesor, el Poder Ejecutivo solo llegó a designar a una parte de sus miembros (representantes de las provincias y universidades, pero no a los representantes del sector privado, ni de los usuarios, ni sindicatos, entre otros). Con la conformación incompleta, tampoco se designó al representante para AFTIC por parte del Consejo Asesor, así como tampoco el representante de las universidades.

A su vez, la autora señala que los cuestionamientos a la designación de los integrantes de AFTIC le quitaron legitimidad desde su creación[113]. Otra de las críticas que suscitó la normativa apuntó a las amplias facultades asignadas al regulador y ambigüedades del texto normativo que podían propiciar la continuidad de la lógica de discrecionalidad en su funcionamiento. Por último, Califano (2017) señaló que como dentro de la órbita de AFTIC había quedado ARSAT, el Correo y el Programa Argentina Conectada, hubo críticas porque se pensaba que la agencia no solo tendría funciones de regulador, sino que también sería operador de servicios a través de la compañía satelital que, además contaba con la infraestructura de la REFEFO del Programa Argentina Conectada. En esta dirección de argumentación, por ejemplo, Lescano (2015) señalaba la falta de independencia entre el regulador y ARSAT y advertía que la Ley Argentina Digital modificaba tácitamente la Ley 25.000 (ratificación del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de la OMC) que dispone la obligación de independencia de la autoridad de aplicación de los servicios de telecomunicaciones.

14.3.2. El regulador audiovisual: del COMFER a AFSCA

En el sector audiovisual, hasta la sanción de la Ley SCA en 2009, la autoridad de aplicación fue el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). El organismo fue creado a partir de la Ley de Telecomunicaciones 19.798 de 1972 pero es a partir del decreto- Ley de Radiodifusión 22.285 de 1980, sancionado durante la última dictadura militar, que el sector tiene un tratamiento separado (Galperín y Cabello, 2008).

113 El PEN designó a Norberto Berner, quien hasta ese momento se desempeñaba como Secretario de Comunicaciones, y como director, a Nicolás Karavaski, que ocupaba el cargo de subinterventor de la CNC. De los tres integrantes propuestos por la Comisión Bicameral (Federico Bekerman por FpV; Miguel Giubergia por la UCR y Eduardo Bertoni por el bloque UNEM-FAP-CC), Bertoni fue impugnado por el PRO mediante un recurso judicial -que resultó rechazado- porque reclamaba ser la tercera minoría y que le correspondería nominar a un representante para AFTIC. No obstante, fue la alianza entre el Frente Renovador y el Peronismo Federal la que presentó un candidato, al diputado por la provincia de San Juan, José Asad Peluc. Éste también fue impugnado, esta vez, por organizaciones de la sociedad civil que consideraron que su nombramiento respondía a motivos políticos ya que no era idóneo para la función. Sin embargo, Peluc fue confirmado en el cargo bajo el argumento de que la impugnación no se había realizado en los plazos establecidos (Califano, 2017: 15).

La normativa, reglamentada por el decreto 286 del 24 de febrero de 1981, expresa rasgos autoritarios y centralistas, propios de la lógica militar, y un carácter privatista. Esta conjunción de intereses surge como resultado de que Poder Ejecutivo contó en su diseño con el asesoramiento de las principales asociaciones empresariales del sector (la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas -ARPA- y la Asociación de Tele radiodifusoras Argentinas -ATA-) (Postolski y Marino, 2005).

En el decreto reglamentario de la ley se establece el funcionamiento del COMFER como organismo descentralizado dependiente de Presidencia (primero de la Secretaría de Prensa y Difusión y luego, de la Secretaría General de la Presidencia). No obstante, mantenía las características de los entes autárquicos ya que contaba con recursos propios, dictaba sus propias normas, tenía representación propia en juicios y perseguía fines públicos (Galperín y Cabello, 2008).

Como lo establecía la Ley, el organismo estaba dirigido por un directorio integrado por representantes del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, la Secretaría de Información Pública, la Secretaría de Comunicaciones, el Servicio de Inteligencia del Estado, la iglesia y las Asociaciones de licenciatarios de radio y televisión (con voz, pero sin voto). Con el retorno a la democracia, dado que esta conformación no se correspondía con el nuevo momento político del país, el gobierno de Raúl Alfonsín intervino al COMFER y así permaneció hasta la sanción de la Ley SCA (Ley 26.522) el 10 de octubre de 2009, que reemplazó a la Ley de Radiodifusión.

Galperín y Cabello (2008) señalan que entre los rasgos principales del funcionamiento de la entidad se destacan el desorden administrativo, la gran discrecionalidad, escasa independencia del Ejecutivo, falta de transparencia en el acceso a los pliegos para TV abierta y por cable y excepciones en la aplicación de la legislación vigente.

Resulta interesante que los autores sostienen que, al menos hasta 2008, el hecho de que hubiera distintas agencias regulatorias para el audiovisual y las telecomunicaciones no generaba conflictos asociados al proceso de convergencia, ya que no se verificaban competencias redundantes o problemas de coordinación en la formulación de políticas. En cambio, advertían que la interacción entre las distintas agencias con competencias en el área era más de tipo particularista que institucionalizada.

Esta lógica particularista continuará a lo largo de todo el período estudiado en esta tesis, pero se observa un cambio en relación a la superposición de competencias. Especialmente a partir

de 2010, con la implementación de la política de TV digital, se advierte una superposición, pero también solapamiento de competencias a la que contribuyeron, por un lado, la disputa política entre la conducción del ministro de Planificación y La Cámpora al frente de ARSAT (ya referida en relación al plan Argentina Conectada). Por otro lado, era posible advertir el solapamiento de las competencias entre AFSCA y MinPlan en relación al dictado de reglas de funcionamiento de la TV digital que, a pesar de formar parte del sector audiovisual, se regía mayormente por decretos y resoluciones emitidos por el ministerio o presidencia, en algunos casos, eludiendo las disposiciones de la Ley SCA[114]. En el mismo sentido, entre AFSCA, MinPlan y el sistema de medios públicos, Radio Televisión Argentina (RTA, cuyo presidente era Tristán Bauer), también había poca claridad en relación a quién debía definir la inclusión de señales en la grilla digital.

Luego de 26 años del retorno a la democracia en Argentina, el 10 de octubre de 2009, se aprobó en el Congreso la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522), con 44 votos a favor (principalmente del oficialismo, FpV) y 24 en contra (UCR y otros). Sintéticamente, la normativa planteaba como aspectos centrales la incorporación de nuevos sectores en la gestión de medios (estatales, comerciales y sin fines de lucro); la reserva de 33% del espectro para los prestadores sin fines de lucro; límites a la concentración; el fomento a la producción a través de cuotas de producción de contenido nacional (60%), local (30%) e independiente (15%) tanto en TV abierta como en TV paga; y la creación de un nuevo diseño institucional que buscó promover mayor participación de distintos sectores en las instancias de decisión (Bizberge, 2015).

La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) se convirtió en la nueva autoridad de aplicación de la Ley, integrada por un directorio de siete miembros, de los cuales dos eran designados por el Ejecutivo, tres por el Congreso -Comisión Bicameral-, de los cuales dos debían representar a las minorías parlamentarias, y tres por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA). Éste último fue creado con una función de asesoramiento en el diseño de políticas públicas que, a través de sus 34 miembros garantizara la representación de las provincias, las empresas, los radiodifusores con y sin fines de lucro, los

[114] Un ejemplo de esto es la definición del responsable de elaborar el Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digital. Mientras la Ley SCA establece que dicho Plan debe establecer las condiciones de transición a los servicios digitales (que el Poder Ejecutivo), y su elaboración correspondería al AFSCA en la medida que es la autoridad encargada de fijar y hacer cumplir las normas de servicio, el decreto 364/2010 que define de interés general a la Plataforma de TV digital establece que es el Consejo Asesor el que debe elaborar el Plan. Finalmente, el Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual fue realizado por AFSCA en 2014.

pueblos originarios, los medios públicos, los sindicados y las universidades. En relación, la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual se creó con la función de monitorear la implementación de la Ley y, como se comentó anteriormente, luego de la sanción de la Ley Argentina Digital amplió su alcance y devino en Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización.

En síntesis, con la conformación detallada, AFSCA garantizaba una representación amplia (política y de distintos actores) que dejaba atrás, al menos en el plano formal, la vieja lógica de dependencia del Ejecutivo. Al mismo tiempo, esa ampliación hacia los diversos sectores involucrados se completaba con la creación de la Defensoría del Público, el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia y el Consejo Honorario de Medios Públicos (Marino, 2017), cuyo tratamiento queda por fuera de los alcances de esta investigación.

Sin embargo, como advierte Marino (2017: 65), desde su creación, AFSCA "nunca funcionó del modo abierto y participativo que su creación establecía". Entre las dificultades para la definición de mecanismos que garanticen la independencia del regulador Becerra, Marino y Mastrini (2012: 93) mencionan una estructural y otra más coyuntural. Respecto de la primera, la lógica dispuesta por la Ley SCA suponía un cambio radical respecto de la subordinación al gobierno de turno que históricamente primó tanto en la regulación de medios como en sus organismos de control. Por otra parte, los autores sostienen que el escenario de polarización entre el gobierno, los partidos opositores y los principales grupos de medios obturaron cualquier posibilidad de consensuar políticas públicas a largo plazo.

Distintos aspectos contribuyeron a que el regulador no lograra funcionar como organismo independiente: la judicialización de la normativa, demoras de la oposición política para nombrar a sus representantes tanto en AFSCA como en el COFECA, pero también maniobras dilatorias del propio gobierno ya que, cuando la oposición expresó su voluntad para integrar los organismos, obturó el camino argumentando que no se había formado la Comisión Bicameral. De este modo, el gobierno garantizó la mayoría de representantes propios en el organismo regulador (Becerra, Marino y Mastrini, 2012; Lozano, 2011).

Marino (2017) señala que las medidas cautelares (de Clarín y de los diputados de Mendoza y Salta) que impidieron la aplicación integral de la Ley generaron que, hasta julio de 2010, la nueva autoridad estuviera inhabilitada y tuviera que reactivarse el COMFER. Como explica el autor, esto produjo serias dificultades presupuestarias para el funcionamiento de la institución

conducida por Gabriel Mariotto, quien fue el último interventor desde 2008 y también el primer responsable del nuevo organismo de aplicación. Según el autor, su gestión estuvo signada por el diálogo con los sectores que apoyaron la normativa, el intento de articular la reglamentación de la misma y los avatares del proceso judicial.

En relación al rol de los partidos políticos de la oposición, Marino señala dos estrategias. La deslegitimación de la Ley (2009- 2011), cuya manifestación en el plano institucional fue la no designación de sus representantes en los nuevos organismos creados (Comisión Bicameral, COFECA y AFSCA). Luego, a partir de 2012 comienzan a disputar espacios de poder institucionalmente pero el candidato propuesto por la coalición de centroizquierda, el Frente Amplio Progresista (Alejandro Pereyra), resultó impugnado por distintas organizaciones. Recién en 2013, un representante de esa minoría política (Gerardo Milman) pasó a integrar el directorio de AFSCA.

Además, a pesar de su diseño participativo, la autoridad de aplicación funcionó como espacio de poder político del gobierno, lo que se plasmó en diversos cambios de directores en poco tiempo en función de la dinámica de la acción política[115]. Con el nombramiento del hasta entonces diputado nacional de Nuevo Encuentro[116], Martín Sabatella, se inauguró una etapa de mayor visibilidad del organismo, en la que también se completó la conformación de los representantes de las distintas fuerzas políticas en el directorio[117], aunque con un alineamiento mayoritario con el oficialismo (Marino, 2017 y 2014).

Durante la gestión de Sabatella se convocó a los distintos grupos para que presentaran sus planes para adecuarse a la Ley SCA[118], proceso en el cual recrudeció el enfrentamiento con

[115] Desde la creación de AFSCA se sucedieron como Presidentes del Directorio, primero, Gabriel Mariotto, hasta su asunción como vicegobernador bonaerense. Luego fue reemplazado por Manuel Baladrón, quien ocupaba el cargo de director por el Poder Ejecutivo, por tres meses hasta la designación de Santiago Aragón (de La Cámpora) como presidente e Ignacio Saavedra (hombre de Mariotto) como director por el Poder Ejecutivo. En octubre de 2012, el diputado por Nuevo Encuentro, Martín Sabatella asumió la presidencia del organismo hasta la llegada al gobierno de Mauricio Macri en diciembre de 2015 que determinó primero la intervención de AFSCA y luego su disolución y reemplazo por ENACOM.

[116] Partido de centro izquierda, aliado político del partido del gobierno, FpV.

[117] El directorio de AFSCA quedó conformado del siguiente modo: Martín Sabbatella (Presidente), Ignacio Saavedra (Director por el PEN), Néstor Avalle (director propuesto por el COFECA, en reemplazo del gobernador de Chaco por el Partido Justicialista, Jorge Capitanich), Eduardo Rinesi (propuesto por COFECA, en reemplazo de Eduardo Seminara que asumió como diputado nacional por el FpV) y Claudio Schifer, Marcelo Stubrin y Gerardo Milman, propuestos por la Comisión Bicameral por el oficialismo, radicalismo y Frente Amplio Progresista respectivamente.

[118] Además de avanzar sobre los planes de adecuación, la gestión de Sabatella también incluyó el desarrollo de distintas líneas de concursos mediante el Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación (FOMECA) y el otorgamiento de licencias para medios sin fines de lucro cuyo análisis queda por fuera de los alcances de esta tesis.

Grupo Clarín, que tuvo uno de sus hitos de más visibilidad con el "7D". Este fue el "slogan" utilizado por el gobierno en la campaña mediática que señalaba que el 7 de diciembre (7D) de 2012, Clarín debería desprenderse de distintos medios para adecuarse a la Ley SCA. Producto de distintas maniobras judiciales eso no sucedió hasta que el 29 de octubre de 2013, la Corte Suprema resolvió la plena constitucionalidad de la normativa. A partir de ese momento, Clarín inició su etapa de adecuación a la normativa, pero el proceso no estuvo exento de problemas y terminó judicializado.

A partir del cambio de gobierno, cuando Mauricio Macri asume como Presidente y sanciona el DNU 267/2015 se pone fin a la obligación de las compañías, en particular Clarín, de adecuarse a los límites establecidos por la LSCA sobre las condiciones de titularidad y cantidad de licencias.

14.3.3. La "necesidad y urgencia" de la convergencia: la creación de ENACOM

Una de las primeras medidas de Macri como Presidente del país fue introducir cambios a la Ley de Ministerios (DNU 13/2015), por la cual se crea el ministerio de Comunicaciones - que menos de dos años después será disuelto a través del DNU 513/2017 y sus funciones transferidas al Ministerio de Modernización.

El Ministerio de Comunicaciones absorbió las competencias relativas al área de comunicación del extinto ministerio de Planificación. Recibió las acciones del Correo y de la empresa satelital ARSAT (a cargo de la infraestructura de la TV digital y de la REFEFO), así como se hizo cargo del Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T)[119], organismo creado en 2009, que funcionaba en la órbita del MinPlan con la función de asesorar en el proceso de implementación de la TDA, nombre que se le dio a la política de digitalización de la televisión abierta en el país.

Además, quedaron bajo la órbita del Ministerio de Comunicaciones los reguladores AFSCA y AFTIC, en primera instancia intervenidos (decreto 236/2015) y luego, reemplazados por el Ente

[119] En abril de 2017, pocos meses antes de la disolución del Ministerio de Comunicaciones, mediante el decreto 257/2017), el Consejo Asesor del SATVD-T fue transferido a la órbita del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, organismo a cargo de Hernán Lombardi, creado por el decreto 12/2015, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta cartera ya desde sus inicios tenía a su cargo las señales y contenidos públicos de la TV digital que, en la gestión de "Cristina" estaban dispersos entre MinPlan, RTA y Presidencia. Entre las facultades del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos en materia de TV digital se encuentran la promoción de contenidos, evaluar y proponer actualizaciones al Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales (previamente a cargo de AFSCA); definir la planificación de la plataforma nacional de TV digital e instruir a ARSAT; entre otras.

Nacional de Comunicaciones (ENACOM), creado a través del DNU 267/2015, con el que se unifican ambas estructuras.

La intervención se justificó en incumplimientos de AFSCA y AFTIC y la superposición de sus misiones y funciones e implicó el apartamiento prematuro y reemplazo de los directores de los organismos, eludiendo las formas de remoción estipuladas por ley, que garantizaban su autarquía (Califano, 2017).

Luego de un breve período -una semana- de intervención, como ya se mencionó, el DNU 267 creó el ENACOM[120], como organismo dependiente del Ministerio de Comunicaciones, a partir de consideraciones sobre necesidad de adecuarse a los imperativos de la convergencia tecnológica, de redes y servicios y la evolución de los sectores. El decreto atribuye a la nueva autoridad unificada una serie de beneficios como simplificación de procedimientos, evitar duplicidad de funciones, eficiencia de recursos y eficacia en la toma de decisiones, que redundarían en seguridad jurídica para los actores del sector, así como para atraer nuevas inversiones.

Sin embargo, como señala Fontanals (2016), el avance para la consecución de dichos objetivos resulta precario. El autor da cuenta de una "doble sujeción" al Poder Ejecutivo dada por la dependencia directa del ENACOM al Ministerio de Comunicaciones (y desde julio de 2017 depende del Ministerio de Modernización luego de que aquel fuera disuelto[121]), así como por la composición de la agencia con sobre -representación del Poder Ejecutivo entre sus integrantes.

En un intento por simular la composición de los directorios de AFSCA y AFTIC que incluía la participación de distintos actores, ENACOM replica la conformación de siete miembros, pero

[120] ENACOM comenzó a funcionar el 5 de enero de 2016 con los cuatro integrantes designados por el Poder Ejecutivo: Miguel de Godoy como Presidente y Heber Martínez (ex Gerente de Relaciones Institucionales de Telefé), Alejandro Pereyra (abogado especialista en comunicaciones) y Agustín Garzón (quien fue interventor de AFSCA) como directores. Un mes más tarde, la ex diputada radical, Silvana Guidici, reemplazó a Garzón (que pasó a ocupar el cargo de Gerente Ejecutivo) en el directorio. Más recientemente, en mayo de 2018 Giudici pasó a ocupar la presidencia en lugar de de Godoy, quien decidió renunciar al organismo.
Seis meses después de que ENACOM había comenzado a funcionar se designaron a los directores propuestos por la Comisión Bicameral. El primero es asumir fue el ex diputado radical, previamente director en AFTIC, Miguel Giubergia, por el oficialismo; luego, Claudio Ambrosini por el Frente Renovador. Mientras que por el FpV fue designado recién en febrero de 2017 el ex senador y ex vicegobernador de la provincia de Jujuy, Guillermo Jenefes. Su designación fue cuestionada por diputados del partido que denunciaron un conflicto de intereses porque Jenefes es el dueño de Grupo Visión Jujuy, el multimedio más importante de la provincia.

[121] Mediante el DNU 513/2017, se suprime el Ministerio de Comunicaciones y sus competencias pasan al Ministerio de Modernización. Quedan bajo su órbita el ENACOM, ARSAT (a cargo de la infraestructura de TV digital y de la red de fibra óptica) y de la Secretaría de Tecnologías de la Información y la Comunicación (creada por decisión administrativa 782/ 2016 del MinCom), entre otras.

solo en la forma. De los siete integrantes, el gobierno nombra a cuatro directamente -con los cuales queda facultado para funcionar- mientras que los otros tres corresponden a las fuerzas políticas en el Congreso (primera mayoría, segunda y tercera minoría). De modo que, en la práctica, el Ejecutivo cuenta con cinco de los siete miembros en el Ente, cuyas decisiones se toman por mayoría simple, con la atribución de voto doble para el Presidente en caso de empate. A eso se suma que el Ejecutivo puede disponer su remoción directa y sin expresión de causa de la totalidad los directores (sobre los cuales no hay exigencias de idoneidad). En consecuencia, como explica Fontanals, no solo se afecta la división de poderes, el federalismo y el derecho a defensa, sino que además, un organismo que carece condiciones de independencia difícilmente puede garantizar la seguridad jurídica proclamada, en la medida que las decisiones quedan sujetas a la discrecionalidad del gobierno sin contrapeso institucional.

Baptista (2013) refiere a un estudio conjunto de Regulatel (organización de reguladores de telecomunicaciones de América Latina), ASIET (organización que reúne a los reguladores iberoamericanos), CEPAL y la Unión Europea sobre las etapas necesarias para la regulación de la convergencia. Allí alude en primer lugar a la reforma legislativa, luego al establecimiento de un regulador independiente y, por último, la convergencia institucional (la organización de las instituciones regulatorias).

En este sentido, el primer paso para regular un entorno convergente es en una reforma legislativa dentro de la cual se defina la autoridad regulatoria y sus alcances, y no al revés como aconteció en el caso argentino (Bizberge y Califano, 2016). Además, como también hemos visto (capítulo 3), estas disposiciones se alejan de los estándares internacionales, tanto desde la perspectiva de mercado (OMC) como del derecho a la comunicación (OEA, 2009 y UNESCO, 2016), que proclaman la independencia de los reguladores, como base para la discusión sobre la necesidad o no de un regulador convergente. Por cierto, sobre éste último punto, siguiendo a Irion y Radu (2013) no hay evidencia de un vínculo directo entre la agencia regulatoria convergente, la efectividad regulatoria e incluso ausencia de interferencia política.

Volviendo al tema de la independencia del regulador, como recuerda Califano (2017), la integración de ENACOM se distancia del fallo de la Corte Suprema de Justicia de 2013 en relación a la Ley SCA, que estableció que el regulador debe ser un órgano técnico e independiente, protegido contra las interferencias del gobierno y otros grupos de presión. Sobre este punto, de Charras y Baladrón (2014) advierten que en el fallo algunos jueces cuestionaron aspectos de la aplicación de la ley, entre ellos, la independencia del regulador, como una crítica

velada al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En este sentido, las disposiciones del DNU 267/2015 en relación a ENACOM resultan tan o aún más graves que las críticas sobre la politización de AFSCA y AFTIC ya que ahora la dependencia del Ejecutivo queda consagrada desde el propio diseño institucional.

Además de la creación de ENACOM, otro cambio cambio en el diseño institucional que trajo el DNU 267/2015 se refiere a los Consejos Federales del audiovisual y de las TIC, que también fueron unificados. En agosto de 2016, mediante el decreto 916/2016, se creó el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO), primero en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones y ahora en el de Modernización, pero dejó de tener la capacidad de nombrar y remover integrantes en el directorio del regulador y de los medios públicos, así como de tomar decisiones sobre el Fondo de Fomento Concursable para medios de Comunicación (FOMECA) -fondo creado por la Ley SCA para promover proyectos especiales de comunicacion comunitaria- (Longo et.al, 2017). Además, su creación implicó la pérdida del espacio de participación e incidencia en la formulación de políticas para los medios sin fines de lucro al reducirse de tres a uno la cantidad de representantes de este tipo de medios (Segura et.al., 2018). También se redujeron en la misma proporción la representación sindical y la representación universitaria[122].

14.3.4. Recapitulación sobre organismos regulatorios

Históricamente, la regulación del audiovisual y las telecomunicaciones han respondido a marcos diferentes que, a su vez, consagraron en el plano institucional la separación de los reguladores para la supervisión y el control de los sectores. Un hallazgo interesante es que al menos hasta 2008, la existencia de agencias separadas no generaba conflictos asociados al proceso de convergencia, en cambio la situación se modifica especialmente a partir de 2010 con motivo de la implementación de la transición hacia la TV digital, cuando se advierte la superposición de competencias entre distintos organismos gubernamentales (no solo los reguladores). No obstante, lo que se mantiene como constante es la lógica particularista por sobre una dinámica institucionalizada para promover la interacción entre las distintas agencias con competencias en el área de comunicación.

Otra característica central en el desarrollo institucional ha sido la estrecha dependencia de los organismos del Poder Ejecutivo. Al menos en el plano formal, esta lógica tuvo un punto de

[122] El COFECA tenía un representante por las emisoras de universidades nacionales y uno por las universidades nacionales con facultades o carreras de comunicación, en tanto el nuevo Consejo solo dispone un único representante por el Consejo Interuniversitario Nacional, adoptando la conformación del Consejo Federal creado por la Ley Argentina Digital.

inflexión, con la Ley SCA en 2009 y, en menor medida, con la Ley Argentina Digital de 2014, ambas sancionadas durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner.

Ambas regulaciones mantuvieron autoridades sectoriales separadas para la fiscalización y control - AFSCA y AFTIC- pero, a diferencia de sus predecesoras contemplaban la participación de actores diversos con amplia representatividad política y social. Sin embargo, en la práctica, los reguladores terminaron actuando de acuerdo con las viejas lógicas de cooptación política. En este sentido, como plantea el Consejo de Europa (2008), el marco legal puede resultar insuficiente si no hay una "cultura de independencia" en la sociedad que garantice el respecto al proceso de toma de decisiones de la autoridad regulatoria sin ser influenciada por el Estado o actores de la industria.

A partir de diciembre de 2015, bajo la retórica de la convergencia tecnológica como promotora de la competencia y las inversiones, el gobierno de Mauricio Macri proclama la necesidad de unificar a los reguladores sectoriales y crea el ENACOM con el objetivo de responder a los avances tecnológicos con mayor eficiencia. privilegiando criterios técnicos y económicos en la regulación. Desde una postura de presunta "neutralidad", la creación de ENACOM buscaba poner fin a lógica discrecional de funcionamiento previa. Contrariamente, tanto la normativa de su creación como el propio regulador "convergente" desde su accionar representó un retroceso en materia de independencia institucional, que planteaban la Ley SCA y Argentina Digital, así como también un alejamiento respecto de los estándares internacionales en la materia.

14.4. Marco regulatorio: telecomunicaciones

Teniendo en cuenta todo lo analizado en secciones anteriores, a continuación, se abordan las principales características del marco normativo del sector de telecomunicaciones a partir de la Ley Argentina Digital, así como los cambios que fueron introducidos a la misma durante los primeros dos años de la gestión de Mauricio Macri como Presidente (diciembre de 2015 a diciembre de 2017).

14.4.1. Clasificación de servicios

Como ya hemos mencionado, en Argentina no hay un modelo regulatorio común, "convergente", sino que la división entre contenidos y redes se produce a través de dos normativas (Ley SCA y Argentina Digital), que consagran la separación sectorial. De este

modo, hasta la sanción del DNU 267/2015 por parte de Mauricio Macri, cada marco regulatorio definía un objeto distinto y contemplaba un tipo de licenciamiento específico.

Mientras que la Ley SCA determinaba las condiciones para las licencias de los servicios audiovisuales -que incluían radio, TV abierta y TV paga- y regulación de contenidos, la Ley Argentina Digital, definía como su objeto la regulación del acceso, transporte y distribución de los servicios de telecomunicaciones, servicios de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y recursos asociados. O sea, infraestructura, y "excluye cualquier tipo de regulación de los contenidos, cualquiera fuere su medio de transmisión" (artículo 1 y artículo 7).

Como explica Califano (2017) la normativa precisó la definición de servicios TIC (transporte y distribución de señales o datos) y de telecomunicaciones (sistemas de transmisión que permiten el transporte) y estableció una distinción entre los mercados de contenidos por un lado (por fuera del alcance de la normativa), y de transporte y distribución, por el otro. La autora señala la importancia de considerar no solo el mercado de transporte sino también el de distribución para evitar que las redes quedaran sujetas exclusivamente a las reglas de OMC. En cambio, plantea que la inclusión de los actores que operan en el tramo final de entrega de los contenidos a los usuarios permite encuadrarlos como industrias culturales en el marco de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de UNESCO.

A partir de la distinción entre los segmentos de contenidos y transporte y distribución, Lescano (2015) sostiene que la normativa es convergente en materia de regulación de redes de telecomunicaciones, pero mantiene la separación jurídica entre servicios audiovisuales y de telecomunicaciones y la diferencia de criterios para el acceso a licencias y prestación de servicios. Además, advierte que los servicios audiovisuales, a diferencias de los de telecomunicaciones y TIC, quedan sujetos a una "doble fuente de obligaciones": Ley SCA en materia de contenidos, pero también ésta y la Ley Argentina Digital en lo referente a las redes que usan los prestadores para brindar ese servicio.

Otra de las cuestiones que introduce la normativa vinculadas a la clasificación de servicio es la distinción entre actividades de interés público y servicio público. La Ley Argentina Digital mantiene la clasificación ya existente de la telefonía fija como servicio público (artículo 54). Además, declara de interés público el desarrollo de las TIC, telecomunicaciones y recursos asociados. Pero asigna el carácter de "servicio público en competencia" al acceso y uso de redes de telecomunicaciones para y entre licenciatarios de servicios TIC (artículos 6 y 15), lo cual

procuró brindar protección a las cooperativas y Pymes de telecomunicaciones del interior del país estableciendo la obligación de interconexión, así como también al atribuir a la autoridad de aplicación la definición de tarifas (Califano, 2017 y Lescano, 2015). Sin embargo, luego el DNU 267/2015 barrió con esta protección al derogar los artículos 15 (servicio público en competencia) y 48 párrafo 2, que determinaba que las tarifas de los servicios públicos esenciales y estratégicos de las TIC en competencia podían ser regulados.

La Ley Argentina Digital retoma la clasificación de "licencia única" (artículo 9) que ya había estipulado el decreto 764/2000. Establece el régimen de autorización (autorización directa en el caso de entidades estatales) para el uso de espectro (artículo 28 y 32), con la exigencia para los operadores de separación funcional y contable, es decir, crear distintas unidades de negocio y contabilidad separada para evitar que una actividad más rentable subsidie a otras menos rentables, así como también facilitar la interconexión a terceros (artículo 10).

Como ya hemos mencionado, una de las grandes novedades de la normativa es la posibilidad de que las empresas de telecomunicaciones puedan prestar servicios audiovisuales (artículo 9), con excepción de los de TV satelital, con lo cual modificó a la Ley SCA que lo prohibía expresamente (salvo para las cooperativas).

En este sentido, la Ley Argentina Digital establece una serie de requisitos de regulación asimétrica como que los prestadores deben conformar unidades de negocio separadas, llevar contabilidad separada y facturar por separado los diferentes servicios; no incurrir en prácticas anticompetitivas, como ventas atadas y subsidios cruzados; facilitar el acceso de los prestadores competidores a la infraestructura de soporte (postes, mástiles y ductos) y respetar las incumbencias y encuadramientos profesionales de los trabajadores de las distintas actividades (artículo 10).

Es a partir de la posibilidad legal de ingreso de las incumbentes al sector audiovisual que Becerra (2015) afirmaba que la Ley "Argentina Digital" inauguraba en el país una nueva etapa, que caracterizó como de "concentración convergente". Desde su perspectiva, la normativa buscó consagrar el liderazgo de grupos extranjeros de telecomunicaciones en el sector de la TV por cable, dominado por el Grupo Clarín (Becerra, 2015:45). No obstante, como señalamos sus efectos inmediatos en este sentido fueron muy limitados ya que, a pesar de estar habilitadas, las telefónicas incumbentes no realizaron acciones para ofrecer este tipo de servicios, más allá del pedido de Telecom ante la Inspección General de Justicia (IGJ) para cambiar su objeto de modo de prepararse para la prestación de servicios audiovisuales (Bizberge, 2017).

Tras el cambio de gobierno y la asunción de Mauricio Macri se sanciona el DNU 267/2015 que modificó aspectos centrales tanto de la Ley SCA como de Argentina Digital. En un claro alineamiento con las demandas de Grupo Clarín (aunque también favoreció a otros grupos), el decreto elimina a la TV por cable de la regulación audiovisual y pasa a definirla como servicio TIC. De este modo, se exime al Grupo de tener que adecuarse a los límites de concentración (límite del 35% de los abonados del mercado y tope máximo de 24 licencias a nivel nacional) y cuotas de contenido establecidos en la Ley SCA.

Además, Ley Argentina Digital preveía el ingreso de las telefónicas en el sector audiovisual (con la restricción respecto de la TV satelital), si bien los decretos 267/2015 y 1340/2016 mantienen esta previsión, modifican la normativa al plantear un ingreso escalonado. Primero, el DNU 267 definió que los prestadores de telefonía fija y móvil podrían empezar a brindar servicios audiovisuales "transcurridos DOS (2) años contados a partir del 1° de enero de 2016" que podrían ser extendidos por un año más por ENACOM. Es decir, que el DNU 267 aplazó el inicio de la "competencia" entre 2018 y 2019. Luego, con el decreto 1340/2016 se estableció una fecha más precisa -1 de enero de 2018- y se determinaron zonas (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) para iniciar la competencia con las telefónicas, mientras que en el resto de las localidades, las fechas serían definidas por la autoridad de aplicación (ENACOM), en función de las condiciones de competencia del mercado, con una consideración especial en las localidades con menos de 80 mil habitantes en las que el servicio solo sea prestado por cooperativas y PyMES.

Mediante la resolución 5641/2017 de ENACOM, se estableció que la fecha del 1 de enero de 2018 también regiría en aquellas localidades en las que, independientemente de la cantidad de habitantes, hubiera al menos un operador y poseyera a nivel nacional más de 700 mil suscriptores. En la misma normativa se prorrogó hasta el 1 de enero de 2019 el plazo en el que las telefónicas podrían prestar servicios audiovisuales (por vínculo físico o radioeléctrico) en las localidades con menos de 80 mil habitantes, así como en aquellas que cuenten con más de esta cantidad de habitantes pero donde el servicio solo fuera prestado por cooperativas y PyMES. Así como se establece que hasta esa misma fecha no podrán efectuar una oferta integrada de servicios (Triple Play).

14.4.2. Acceso, Interconexión y Competencia

La interconexión ya estaba prevista en el decreto 764/2000, aunque nunca se concretó en la práctica, como hemos señalado en secciones anteriores, por la resistencia de las incumbentes y

escasa fiscalización del regulador. La Ley Argentina Digital re -instala el tema al establecer la obligación de acceso e interconexión (artículo 39), para lo cual se enfatiza en el diseño de una arquitectura abierta (artículo 44) y se dispone la desagregación de la red local.

La normativa señala que el objetivo es fomentar la competencia y reducir las asimetrías entre los licenciatarios, para lo cual establece que la interconexión debe producirse en condiciones no discriminatorias y transparentes (artículo 40). Además, si bien se plantea que los acuerdos de interconexión son entre privados, las mismas condiciones de acceso e interconexión que un licenciatario ofrezca a otro deben ser garantizadas para cualquier otro que lo solicite.

Como sucede con toda la ley en general, en el caso de las condiciones de acceso e interconexión también se le delegan amplias facultades a la autoridad de aplicación. Es AFTIC la que establecerá las condiciones en las que se produzca la interconexión. Entre sus competencias se indican, autorizar las ofertas de referencia de los operadores; intervenir de oficio o a pedido de las partes frente a conflictos; establecer obligaciones y condiciones para los operadores con poder significativo de mercado.

La normativa define la figura de licenciatario con poder significativo de mercado, como aquel prestador cuya fuerza se basa en la participación de mercado, propiedad de facilidades o en la capacidad de influir en la formación de precios (artículo 7). A fin de promover mercados regionales y la participación de operadores locales, la autoridad de aplicación debe disponer medidas de regulación asimétrica (artículo 7 y 46). Esas obligaciones pueden incluir la provisión de información contable, económica y financiera, especificaciones técnicas, de redes y condiciones de uso; control de precios y tarifas en función de costos o de otro mecanismo de compensación; presentación de una oferta de referencia; separación contable (con la metodología que se especifique oportunamente) y funcional; brindar acceso a elementos o recursos específicos de la red y recursos o servicios asociados; notificación sobre los cambios en la red que afecten al funcionamiento de los equipos de usuarios o de otras redes interconectadas (artículo 47).

A su vez, el artículo 94 define que la autoridad de aplicación (AFTIC) será la encargada de formular un plan de implementación gradual que fije las condiciones para garantizar la competencia. En este sentido, se tendrá en cuenta el establecimiento de zonas de promoción por plazos limitados dentro de los cuales los operadores con poder significativo de mercado no podrán prestar servicios de comunicación audiovisual; el fomento y resguardo de redes

comunitarias; incentivos para el despliegue de infraestructura regional y fortalecimiento de actores locales; establecimiento de asimetrías regulatorias para el desarrollo de la competencia.

Con la sanción del DNU 267/2015, como mencionamos en la sección anterior, se derogó el artículo que definía al acceso y uso de redes de telecomunicaciones como servicio público en competencia, así como la previsión de establecer tarifas reguladas para los servicios TIC enmarcados en esta clasificación. A su vez, se modificó la redacción del artículo 94, eliminando las medidas ya aludidas que garantizaban la competencia en el sector y la promoción de operadores más pequeños como el establecimiento de zonas de promoción en las que se evite que los prestadores con poder significativo de mercado puedan brindar servicio por determinado tiempo, el resguardo de las redes comunitarias y el establecimiento de incentivos para el despliegue de infraestructura regional (Califano, 2017).

Cabe recordar que la Ley Argentina Digital no fue reglamentada, por ende, quedaron sin establecer los detalles sobre las condiciones de interconexión, definición más precisa de operadores con poder significativo de mercado y reglas específicas de regulación asimétrica, entre otras cuestiones.

El proceso de reglamentación se inicia ya en el gobierno de Macri mediante el decreto 798/2016 de junio de 2016, con el que se aprobó el "Plan Nacional para el Desarrollo de Condiciones de Competitividad y Calidad de los Servicios de Comunicaciones Móviles". Allí se estableció que el entonces flamante Ministerio de Comunicaciones debía actualizar el reglamento de interconexión, tomando a su cargo la función que la Ley Argentina Digital había previsto para la extinta AFTIC, tras haber derogado los reglamentos correspondientes al decreto 764/2000 (artículo 92).

Luego, con el decreto 1340/2016 se precisaron los principios que debían seguirse sobre interconexión. En materia de redes móviles, se estableció que los precios de interconexión se determinarían en base a los promedios de precios regionales de América Latina. Además, con el objetivo de incentivar la competencia y el ingreso de nuevos operadores (principalmente, Clarín como nuevo operador móvil, sobre lo que volveremos en el siguiente apartado de espectro), ENACOM establecería tarifas asimétricas de interconexión para los operadores móviles por tres años- con posibilidad de prórroga por 18 meses-, con precios de referencia por el mismo período, pero luego, el regulador dejaría de ejercer esta potestad que quedará en manos del mercado, como un asunto entre privados. También, se definió que durante tres años se pondría a disposición del servicio de itineraria nacional (roaming) para los operadores en

aquellas zonas que no tuvieran cobertura con red propia (los plazos no se aplicarían cuando los servicios fueran prestados por cooperativas y pymes).

En relación a las redes fijas, el decreto 1340/2016 fijó un período de protección de 15 años para las redes NGN de última milla de banda ancha, lo que se contrapone al principio de desagregación de red local (artículo 45) y arquitectura de red a abierta planteado en la Ley Argentina Digital, así como también se distancia de las tendencias normativas internacionales promovidas por organismos de carácter economicista como OCDE, que proclama la construcción de redes de arquitectura abierta y la compartieron de infraestructura para promover la competencia. No obstante, como hemos visto al abordar los casos de México y Brasil, esta práctica proteccionista ha sido recurrente bajo el argumento de promover inversiones.

En marzo de 2017, la Secretaría TIC del Ministerio de Modernización (que absorbió las funciones del extinto Ministerio de Comunicaciones), mediante la resolución 2-E/2017, abrió un período de consulta sobre la propuesta del Ejecutivo para emitir el Reglamento General de Interconexión y Acceso. Finalmente, el 18 de mayo de 2018, el ministerio de Modernización aprobó en forma definitiva dicho reglamento (Resolución 286/2018). En términos generales se puede decir que el reglamento parte de la concepción de las redes desde la perspectiva de libre mercado.

En los considerandos se toma como normativa de referencia a la Ley 25.000, con la que en Argentina se ratificó el cuarto protocolo del anexo del Acuerdo sobre General sobre Comercio de Servicios. Además, se retoma las recomendaciones de la OCDE sobre competencia en el mercado, que enfatizan en la interconexión para promover el ingreso de nuevos participantes y el establecimiento de precios de referencia para la oferta por parte de los operadores con poder significativo de mercado y cargos de interconexión orientados por un modelo de costos. También pone énfasis en la definición de mercados relevantes y operadores con poder significativo de mercado.

A partir de estas consideraciones, el Reglamento de Interconexión establece que los términos, condiciones y precios del acceso e interconexión entre prestadores son de negociación libre pero que la autoridad de aplicación (ENACOM) debe aprobar y publicar la oferta de referencia y puede intervenir si las partes no llegan a un acuerdo. Además, la resolución plantea que hasta que se implemente el sistema para determinar los cargos de interconexión (que contemplará no solo el uso en base a tiempo y distancia de tráfico sino también la contratación de capacidad disponible), ENACOM establecerá cargos provisorios. En particular, sobre el intercambio de

tráfico de redes móviles entre operadores independiente y aquellos ya consagrados se aplicará el modelo "bill and keep", por el cual, como vimos en el apartado teórico de esta tesis, no se abona el cargo de terminación en la red de destino para permitir más competencia en mercados donde uno o más (pero pocos operadores) tienen la mayor cantidad de líneas. En materia de redes fijas, siguiendo el planteo del decreto 1340/2016, se instruye a ENACOM que registre los despliegues y características tecnológicas de última milla realizados por los operadores de servicios TIC.

Respecto de las definiciones de mercados relevantes y prestadores con poder significativo (PSM) de mercado, se establece que en 180 días desde la sanción del reglamento (hacia fines de noviembre de 2018) ENACOM debe realizar el estudio y análisis de los mercados de servicios TIC y definir su alcance geográfico para determinar cuáles son los operadores con PSM y el tipo de obligaciones regulatorias que deben cumplir.

La normativa determina que la revisión de mercados y operadores con PSM se realizará cada dos años, pero se plantea que los prestadores definidos como tales pueden solicitar la revisión de su condición, "cuando a su criterio existan condiciones objetivas que hayan modificado la situación del mercado relevante de que se trate".

14.4.3. Espectro

En materia de espectro, la Ley Argentina Digital lo definió como un recurso intangible, finito y de dominio público, cuya administración, gestión y control corresponde al Estado, a través de AFTIC (tras el cambio de gobierno en 2015, quedó a cargo de ENACOM).

La normativa plantea que para hacer uso del espectro es necesario contar con una autorización o permiso emitida por la autoridad de aplicación, que fijará los plazos de su explotación. La forma de asignación del espectro definida por la ley es a través de licitación o concurso público, excepto para los organismos nacionales y entidades estatales o con participación mayoritaria del Estado Nacional, que lo reciben por asignación directa.

A diferencia de México, la normativa argentina no permite la transferencia, arrendamiento o cesión parcial o total del espectro. Sin embargo, como veremos luego, a través de decreto 1340/2016 se introducen criterios de flexibilidad en el uso del espectro por medio del proceso de "refarming" o reatribución de espectro para usos distintos a los definidos en la atribución original.

Previo a la sanción de la Ley 27.078 (Argentina Digital), tanto el Plan Argentina Conectada como la implementación de la TDA (que analizaremos en profundidad más adelante) habían planteado entre sus objetivos el reordenamiento y optimización del espectro radioeléctrico, enfatizando en los nuevos usos de las frecuencias liberadas por el proceso de migración de la TV analógica a la digital (el dividendo digital).

Mediante el decreto 2426/2012 se estableció que las bandas de 1710- 1755, 2110-2155 MHz y 698-806 MHz serían destinadas para banda ancha móvil, para el despliegue de 4G- LTE. A diferencia de los dos primeros bloques de frecuencias (1710- 1755, 2110-2155 MHz), el tercero, que corresponde a la banda de 700 Mhz, conocido como el primer dividendo digital, hasta ese momento estaba atribuido a los servicios de radiodifusión. Esta definición en relación a la asignación de banda de 700 Mhz para servicios móviles tuvo continuidad años más tarde con la resolución 1329/2014 de AFSCA, que estableció la Norma Nacional de Servicio para el Servicio de Comunicación Audiovisual de Televisión Digital Terrestre Abierta. Allí se definió la atribución de frecuencias de 470-608 MHz en la banda de UHF para el servicio de TV digital (canales del 14 al 36), lo cual dejaba liberada la banda de 700 Mhz para el despliegue de servicios de telecomunicaciones.

Además de la atribución de bandas para servicios móviles, el decreto 2426/2012 aludido anteriormente incorporó la figura de Operador Móvil Virtual (OMV) y definió la asignación directa a ARSAT de 50 Mhz que Telefónica había devuelto al Estado en 2008, como parte de las obligaciones impuestas por fusionarse con Bellsouth cuatro años antes. El mismo día que se le asignan las frecuencias, se anunció que la empresa satelital brindaría servicios mayoristas de telefonía móvil, especialmente para Pymes y cooperativas, bajo la marca “libre.ar". Sin embargo, este proyecto finalmente no se concretó - principalmente por la inviabilidad de desarrollar una red propia para brindar servicios en vez de usar la de terceros- , se dejó sin efecto la asignación de frecuencias a ARSAT (decreto 671/2014) y la Secretaría de Comunicaciones llamó a concurso para dichas frecuencias (Baladón, 2018).

Mediante las resoluciones 37 y 38 de la Secretaría de Comunicaciones, en 2014 se realizó el llamado a licitación para la adjudicación de bandas de frecuencia destinadas a la prestación del servicio de comunicaciones personales (PCS), del servicio de radiocomunicaciones móvil celular (SRMC) y del servicio de comunicaciones móviles avanzadas (SCMA- 4G). El pliego determinó la licitación de 90 Mhz en cuatro bandas: las de 1700 y 2100 MHz y 700 MHz para 4G para el área nacional y el remanente de las bandas de 1900 Mhz y 850 Mhz para 3G en tres

áreas. Entre las exigencias del proceso se determinó la cobertura de capitales de provincia, corredores nacionales, provinciales y ciudades con más de 500 habitantes en un máximo de 5 años y la obligación de compartir la infraestructura (Secretaría de Comunicaciones, 2014).

Los ganadores de la licitación fueron los operadores existentes, Movistar, Claro y Personal y el Estado Nacional recaudó US$ 2223 millones, superando la oferta base de US$ 1965 millones.

Del total de 90 Mhz subastados, la licitación suponía la reserva de dos bloques de 20 Mhz (20 Mhz en la banda de AWS -1700 y 2100 Mhz- y 20 Mhz en la de 700 Mhz) para un nuevo entrante, lo que finalmente, no se concretó. Arlink, del grupo Vila-Manzano, resultó ganador de las frecuencias para erigirse como cuarto operador entrante, pero el gobierno canceló la adjudicación por incumplimiento de pago de la compañía y definió que transferiría dichas frecuencias para la empresa estatal ARSAT. Esto luego fue efectuado por medio de la Ley de Desarrollo de la Industria Satelital (Ley 27.208) de noviembre de 2015, a través de la cual se le reservó a ARSAT, con carácter preferencial (artículo 11), 130 Mhz divididos en las bandas 1700-2100 Mhz, en la banda de 700 Mhz y en las porciones de 1850-1910 y 1930-1990 Mhz.

Sobre este proceso de licitación de 2014 cabe hacer algunos comentarios, en particular respecto de la banda de 700 Mhz. Por un lado, la ausencia de ofertas por parte de Nextel y Grupo Clarín y, por el otro, la judicialización de la atribución de la banda, no solo por el grupo Vila-Manzano que cuestionó la decisión del gobierno, sino también por prestadores de servicios audiovisuales, que operaban en dicha banda (Baladrón, 2018).

Respecto de lo primero (la participación de Grupo Clarín en la licitación), existen discrepancias sobre el proceso entre la empresa y el gobierno sobre los motivos. Clarín plantea que el gobierno no lo dejó participar y que utilizó al Grupo Vila- Manzano para impedirlo. Entrevistado para esta tesis, el CEO de Cablevisión, Carlos Moltini, sostenía que

> La Ley Argentina Digital junto con la licitación de 4G fue un arma para destruir y cerrar el mercado. El gobierno no dejó participar a Clarín.
> El precio base para participar de la licitación era de US$ 500 millones para un nuevo entrante. Pero el gobierno no te dejaba comprar dólares. Entonces era de imposible cumplimiento. Cablevisión compró el pliego y quería pagarlo en pesos. Solo podían participar de la licitación quienes tuvieran dólares en el exterior.
> El gobierno buscó a Vila Manzano como excusa, no pagó el pliego y tampoco cuando ganó la frecuencia y el espectro volvió al Estado (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Desde la perspectiva del gobierno, si bien reconocen que el pliego de la licitación era restrictivo para los nuevos entrantes, aseguran que el hecho de que Clarín no haya participado no tuvo que

ver con el escenario de confrontación sino con la falta de pago. Al respecto, el entonces sub-interventor de la CNC, Nicolás Karavaski señalaba lo siguiente:

> Clarín participa de la licitación, pero no paga. La licitación fue exitosa para los operadores existentes pero muy difícil para los entrantes por el alto nivel de inversión que requería para acceder a las frecuencias y el requisito de despliegue de infraestructura.
> Por la forma en la que quedó redactado el pliego, sería atractivo únicamente para Nextel. Hubo tratativas entre Vila- Manzano y Nextel para ser adquirida.
> Cuando Nextel local hace la oferta para 4G recibe el llamado de la casa matriz para evitarlo ya que la compañía estaba dentro de Chapter 11 [Ley de Quiebra en Estados Unidos] y podían ir presos.
> Vila Manzano pagó los pliegos y presentó la mejor oferta técnica, no hubo nada pre-acordado con ellos para que figuraran como competidores. Luego, cuando se les adjudica la frecuencia, no hacen el pago y meten la cautelar (COMUNICACIÓN PERSONAL).

En consecuencia, el proceso de licitación redundó en un beneficio para las telefónicas existentes, fracasó el ingreso de un nuevo operador móvil y Clarín permaneció afuera del negocio, al cual luego entraría tras la adquisición de Nextel.

En relación al reclamo de prestadores de servicios audiovisuales, involucra puntualmente a Telecentro. La empresa, propiedad de Alberto Pierri, se negaba a devolver las frecuencias en la banda de 700 Mhz mediante las cuales prestaba servicios de Triple Play en el Área Metropolitana de Buenos Aires. De este modo dificultaba a los ganadores de la licitación de 2014 el uso de las frecuencias, conflicto que quedó resuelto hacia fines de 2017.

Como ya hemos mencionado antes, una de las medidas más relevantes que se adoptaron tras el cambio de gobierno fue la sanción del decreto 1340/2016. Además de lo ya comentado respecto de las fechas para que los operadores de telecomunicaciones comenzaran a brindar servicios audiovisuales, este decreto es central en materia de espectro al introducir criterios para un uso más flexible. Por un lado, estableció la reatribución de frecuencias de espectro [*refarming*] "con compensación económica y uso compartido" y, por el otro, da los primeros pasos con miras a revertir la reserva de frecuencias de uso preferencial para ARSAT, al establecer que ENACOM debía llamar a concurso para la asignación de nuevas bandas de frecuencias para la prestación de servicios de comunicaciones móviles.

El decreto 1340/2016 resultó clave para que Clarín, a través de Cablevisión, pudiera utilizar para servicios móviles las frecuencias en las bandas de 2,5 Ghz y de 900 Mhz -atribuidas a otros servicios- que obtuvo por medio de la compra de Nextel y otras cinco empresas (Trixco SA, Skyonline Argentina, Netixen SA, Infotel SA y Callbi SA).

Como parte de la reglamentación del decreto 1340, el Ministerio de Comunicaciones emitió el "Reglamento por el que se establece el Procedimiento de Refarming con Compensación Económica y Uso Compartido de Frecuencias" (resolución 171/2017). Con esta medida, amplió el límite de acumulación de espectro que puede tener un operador por localidad o área de explotación de 60 a 140 Mhz, lo cual benefició a los tres operadores móviles existentes en el mercado. Además, atribuyó al servicio de comunicaciones móviles distintas bandas que estaban asignadas a servicios fijos inalámbricos, localización, monitoreo y de datos, entre otros, como las bandas de 450 a 470 Mhz, los segmentos de la banda de 698 a 960 MHz, la banda de 2300 a 2400 MHz y la banda de 2500 a 2690 MHz.

Luego, ENACOM dispuso que la banda de 2500 a 2690 MHz fuera atribuida para servicios de comunicaciones móviles avanzadas (SCMA), a través de las cuales es posible brindar 4G (Resolución 1034-E/2017). Menos de un mes después aprobó el proyecto de *refarming* de Nextel (Cablevisión) para la prestación de servicios SCMA en las frecuencias 905 a 915 MHz y 950 a 960 MHz, así como en 2550 MHz a 2560 MHz y 2670 MHz a 2680 (Resolución 1299-E/2017)[123]. De este modo, Grupo Clarín, a través de Cablevisión, consiguió hacerse de frecuencias para el despliegue de 4G, sin necesidad de haber participado del proceso de licitación de 2014. El ENACOM, además de exigir una compensación económica por el cambio de atribución de espectro - menor al monto base de la licitación de 2014- , obligó a la compañía a devolver espectro en las distintas localidades en las que supera el límite permitido por la regulación.

Por su parte, la fusión Cablevisión -Telecom, aprobada por ENACOM y la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), no solo reduce la cantidad de operadores móviles en el mercado, sino que agudiza la concentración de espectro. Una de las condiciones impuestas por la CNDC para aprobar la fusión es la devolución del excedente de espectro sobre el *cap* de 140 Mhz -unos 80 Mhz-, que quedarían a disposición para futuras licitaciones.

Del proceso de llamado a concurso para servicios móviles que preveía el decreto 1340/2016, por el momento sólo se ha realizado uno en la banda de 2,5 Ghz (aquellas frecuencias que devolvió Cablevisión como resultado de la compra de empresas y proceso de refarming), convocado mediante la resolución de ENACOM 3687/2017. El resultado del proceso se dio a

[123] La normativa establece que la banda de 2.500 Mhz primero debe ser usada para la migración de clientes actuales y luego de dos años queda disponible para SCMA.

conocer el 6 de julio de 2017, de los tres lotes ofertados, las actuales operadoras (Movistar, Personal y Claro) se quedaron con uno cada uno.

14.4.4. Neutralidad de red

Labate y Kolyvakis (2017) señalan que, entre 2011 y 2014, se presentaron 14 proyectos de ley en el Congreso (Senado y Diputados) para abordar la neutralidad de red. Destacan como primer antecedente inmediato, la creación a principios de 2014, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, de la Comisión Argentina de Políticas de Internet (CAPI) en la órbita de la Secretaría de Comunicaciones, con el objetivo de "articular la participación de los distintos actores y diseñar una estrategia nacional sobre Internet y su gobernanza" (resolución SECOM 13/2014). Además, señalan como otro antecedente la aprobación en octubre de 2014 del dictamen sobre neutralidad de red en la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión. Sin embargo, advierten que fue prácticamente nula su consideración en el primer borrador de la Ley 27.078 (Argentina Digital) pero que en el segundo borrador se incorporaron dos artículos sobre la neutralidad de red que quedarían en el texto legislativo aprobado el 17 de diciembre de 2014.

La Ley Argentina Digital establece el principio de neutralidad de red como el derecho del usuario para "acceder, utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación, servicio o protocolo a través de Internet sin ningún tipo de restricción, discriminación, distinción, bloqueo, interferencia, entorpecimiento o degradación" (artículo 56).

Con el fin de garantizar ese derecho, la normativa establece una serie de prohibiciones a los prestadores TIC como bloquear, interferir, discriminar, entorpecer, degradar o restringir el envío o recepción de contenido, aplicación o servicio, "salvo orden judicial o expresa solicitud del usuario". También se prohibe la discriminación por precio en función del contenido, servicio o aplicaciones; y las limitaciones al acceso a Internet por medio de cualquier hardware o software (artículo 57).

La normativa otorga la potestad a la autoridad de aplicación para que defina velocidades mínimas de transmisión garantizadas, que serán revisadas cada dos años (artículo 58).

Labate y Kolyvakis (2017: 83) señalan que el debate sobre la neutralidad de red quedó diluido en la Ley Argentina Digital, tratado de manera escueta y delegando a la autoridad de aplicación la definición de aspectos importantes como la ya mencionada gestión de tráfico o las obligaciones de información de los operadores para garantizar la transparencia.

Otro de los aspectos señalados es la falta de claridad de la normativa en relación a los sujetos alcanzados. En este sentido, cabe mencionar brevemente una iniciativa que al momento de la escritura de esta tesis tramitaba en la Cámara de Diputados sobre "intermediarios", aunque su tratamiento en profundidad queda por fuera de los alcances de esta tesis.

El proyecto sobre la "responsabilidad de los proveedores de servicios de Internet", aprobado en el Senado en noviembre de 2016, alcanza a los proveedores de acceso, de almacenamiento, de publicación y alojamiento de contenidos, de comercio electrónico, y de búsqueda. En términos generales, el proyecto retoma los Principios de Manila (un acuerdo entre distintas organizaciones de la sociedad civil sobre principios de gobernanza de Internet) y los estándares interamericanos en la materia, al proteger a los intermediarios de presiones de autoridades estatales y otros actores privados. Reconoce que los ISP no son responsables por contenidos generados por terceros, estableciendo la obligación de cumplir con la remoción o bloqueo de contenidos siempre que medie una orden judicial, así como también determina que los ISP no están obligados a monitorear o supervisar los contenidos generados por terceros. Sin embargo, el artículo 7, se aleja de los principios antes mencionados al proclamar la autorregulación y establecer que los intermediarios podrán bloquear, remover, suspender o inhabilitar contenidos, perfiles y cuentas de usuarios sin orden judicial, si consideran que el usuario incumplió sus condiciones de servicio (OBSERVACOM, 2017e). Si bien los Relatores para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas, David Kaye, y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Edison Lanza, manifestaron su apoyo al proyecto de Ley, advirtieron posibles riesgos para la libertad de expresión en relación al artículo 7 al establecer mecanismos de censura privada. En este sentido, los relatores instaron al gobierno a "que explore el desarrollo de normas de debido proceso y buenas prácticas para la remoción de contenido privado, junto con la sociedad civil y el sector privado" (OBSERVACOM, 2017f). A la fecha de cierre de esta tesis, el proyecto de Ley ya había sido aprobado en el Senado, sin embargo, no logró quórum para su votación en el pleno de la Cámara de Diputados y perdió estado parlamentario.

14.5. Las políticas del sector audiovisual

14.5.1. Breve contexto: el sistema de comunicaciones hasta 2009

Durante el siglo XX, la industria audiovisual se caracterizó por la preeminencia del sector privado, el desarrollo del modelo comercial, basado en publicidad, con la producción de contenidos centralizada en la ciudad de Buenos Aires. A partir de los 90 se asiste a la mayor capacidad de producción de contenidos y la tercerización a partir del auge de las productoras,

aunque esto no modifica lo mencionado respecto de la centralización geográfica de la producción.

Los 39 canales de TV abierta (sin contar las repetidoras) que se encuentran fuera de AMBA y La Plata retransmiten el 67% del total de horas de programación. Casi la totalidad de esos contenidos se produce en los denominados canales de cabecera de la ciudad de Buenos Aires (Lozano, 2011: 269). Esto demuestra que la producción para Tv abierta se encuentra concentrada en la Ciudad de Buenos Aires en manos de pocas empresas que, a su vez, poseen buena parte de las señales del interior del país, las cuales retransmiten sus propios contenidos.

La agudización de la concentración de la propiedad de medios es una de las tendencias centrales de la década del 90, propiciada por sucesivos decretos que modificaron a la Ley 22.285 vigente en ese momento. Junto a eso también se produjeron procesos de modernización tecnológica del sector. Sin embargo, los actores sin fines de lucro permanecieron al margen del pleno acceso a las licencias audiovisuales, que era terreno exclusivo del sector comercial (Mastrini y Becerra, 2017).

Con la llegada al gobierno de Fernando de La Rúa, se avanzó en un proyecto de Ley para reemplazar a Ley de Radiodifusión 22.285 con el objetivo inicial de ampliar la base de participación de actores en el sistema de comunicación. Sin embargo, el proyecto demoró su la llegada al Congreso por el propio Ejecutivo - pese a que había llevado como emblema la premura en el cambio normativo- que incorporó importantes modificaciones al texto inicial por presión de los grupos multimedia, en particular, Clarín. De este modo, la propuesta que ingresó a la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados - finalmente sepultada por falta de acuerdo- continuaba el legado menemista en la materia, caracterizado por permitir la híper-concentración (Loreti y Lozano, 2014). Los autores sostienen que el gobierno de Eduardo Duhalde (2002- 2003) también se mantuvo permeable a las demandas corporativas. Prueba de ellos es que durante su gestión se mantuvo cerrada la venta de pliegos para nuevos oferentes de televisión por cable. Además, se envió al Congreso el proyecto de ley de "Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales", que obtuvo media sanción en la cámara de Diputados y se convirtió en la Ley 25.750 tras la llegada al gobierno de Néstor Kirchner. Esta normativa permite el capital extranjero en la propiedad de los medios hasta el 30%, excepto en los casos de empresas que previamente excedieran esos porcentajes, a su vez, la normativa modifica la ley de quiebras al eliminar el mecanismo de *cram down* para los medios de comunicación para evitar que las empresas nacionales, fuertemente endeudadas por la crisis económica de 2001 y

el fin de la paridad entre peso argentino y dólar, sean adquiridas por sus acreedores (Baladrón, 2009).

Si bien la retórica de la administración kirchnerista se ubicaba en las antípodas del discurso neoliberal, en materia de políticas de comunicación su posición fue contradictoria. De modo general la orientación fue la del sostenimiento del status quo mediático y alineamiento con los principales actores, pero se advirtieron algunas pocas medidas tendientes a la democratización (Loreti y Lozano, 2014). Respecto de estas últimas, durante el gobierno de Néstor Kirchner se incentivó el desarrollo de los medios públicos a través de la mejora en la programación de Canal 7, la creación del canal estatal Encuentro en la órbita del ministerio de Educación y la participación de Argentina como socio en el canal regional Telesur, que potenciaron el rol del Estado como emisor. Además, se intentó revertir el rol subsidiario del Estado al permitir la instalación de repetidoras de Canal 7 en todo el territorio nacional124 (Loreti y Lozano, 2014) y la sanción de la Ley 26.053 en 2005, por la cual se modificó el artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, permitió que no solo operadores comerciales pueden ser titulares de licencias sino también personas físicas o jurídicas sin fines de lucro. Aunque la presión ejercida por los grandes grupos de medios determinó la exclusión de las cooperativas de servicios públicos, únicas capaces de ejercer una competencia real (Califano, 2009)

Pese a estas medidas democratizadoras, como ya mencionamos, la tendencia general fue la del alineamiento con los principales actores del sistema mediático, lo que permitió su crecimiento a través de la sanción de leyes y decretos, aunque también contribuyó la recomposición económica luego de la crisis de 2001 y la competitividad del tipo de cambio, que facilitaron la exportación de contenidos y formatos[125] (Becerra y Mastrini, 2017; Pis Diez y García, 2014).

En relación a las medidas que permitieron la continuidad del escenario de concentración mediática, además de la ya aludida Ley 25.750 (Ley "de bienes cultuales"), se destaca el decreto 527/2005, por el cual se suspendió el cómputo de las licencias de servicios de radio, TV abierta y paga por 10 años, lo que generó en la práctica que las empresas que ya habían obtenido la prórroga de sus licencias por 10 años, obtuvieran 10 años más. El decreto se justificó en la

[124] Esto se produjo primero mediante el 2368/02, sancionado durante la presidencia de Duhalde y luego, con el 84/054 impulsado por Kirchner (Loreti y Lozano, 2014: 183).

[125] Pis Diez y García (2014) analizan la estrategia de exportación de formatos desarrollada en Argentina durante los últimos 20 años. Los autores reconocen que los primeros pasos para el desarrollo de una estrategia internacional por parte de los productores y distribuidores de contenidos en Argentina fue la venta de libros, venta de servicios de producción y adaptación de formatos extranjeros. La segunda etapa vendría de la mano del el desarrollo y la licencia de las novelas, ya no como libros o latas, sino como formatos guionados.

necesidad de respaldar al sector empresario nacional -pese a que también se vieron beneficiados los españoles del Grupo Admira (Telefónica) y del Grupo Prisa, y los mexicanos del Grupo CIE -para la realización de inversiones para el proceso de digitalización luego de la crisis económica de 2001, aunque en la práctica esto significó habilitar a los licenciatarios a renegociar deudas, mejorar los márgenes de negociación y tomar nuevos compromisos con plazos más prolongados (Loreti y Lozano, 2014).

Como corolario de las medidas de continuidad con el proceso de concentración mediática, cabe mencionar que a la suspensión de venta de pliegos en el sector de TV paga, se sumó la aprobación de la fusión Cablevisión -Multicanal al final del gobierno de Néstor Kirchner[126]. Según Califano (2009), esto permitió que un mismo grupo concentre alrededor del 50% del mercado de TV por cable del país, el 32,5% del mercado de banda ancha y la propiedad de varias señales de contenidos propias. La autora plantea que la aprobación de la operación no sólo significó legalizar la profundización de la concentración económica, sino que generó ventajas para el grupo, a través del dominio de las redes, de cara al proceso de convergencia digital.

Las relaciones entre el kirchnerismo y el principal grupo de medios, Grupo Clarín, tendría su punto de quiebre a comienzos del primer gobierno de Cristina Fernández, con la "crisis del campo" en marzo de 2008. A partir de ese momento se produce un intenso debate sobre el rol de los medios de comunicación que involucró a amplios sectores de la sociedad civil y rompió la inercia regulatoria en la materia a partir de la sanción de la LSCA en octubre de 2009, cuyo objetivo fue modificar las dinámicas y los sistemas mediáticos heredados de la etapa neoliberal (Mastrini y Becerra, 2017: 12).

La discusión en torno a la regulación de medios quedó planteada como "batalla", que dio lugar a una visión polarizada entre quienes consideraban a la política de comunicación como oportunidad para la promoción del pluralismo y la diversidad o, desde el sector empresario concentrado, como atentado a la libertad de prensa. Esta polarización también se observó en el campo periodístico entre el "periodismo militante vs periodismo independiente" según adscribieran o condenaran a las políticas del Ejecutivo (Becerra y Mastrini, 2017b: 21).

[126] En septiembre de 2006, Grupo Clarín, propietario de Multicanal, junto con el fondo de inversión Fintech del empresario mexicano David Martínez, adquirieron las acciones de Cablevisión. La operación fue aprobada por la Secretaría de Comercio el 7 de diciembre de 2007.

Si la tendencia regulatoria históricamente respondió a acuerdos entre el Estado y los propietarios de medios, las políticas de comunicación de los gobiernos kirchneristas, en especial los de Cristina Fernández, se erigieron sobre un aparato conceptual más cercano al de la sociedad civil y al de la academia que al del sector empresarial. De este modo se introdujeron conceptos como derechos humanos, participación y el interés por restringir los procesos de concentración (Segura y Waisbord, 2016). Sin embargo, los resultados de las políticas del período demostraron resultados limitados en el rol de la regulación para reestructurar el sistema mediático (Mastrini y Becerra, 2017).

De las distintos dimensiones que componen la política de comunicación del kirchnerismo, a continuación, aquí nos centraremos en el análisis de la Ley SCA y de la adopción e implementación de la norma de TV digital.

14.5.2. La transición hacia la TDT: la política de Televisión Digital Abierta (TDA).

14.5.2.1. Proceso de estudio y elección de la norma de TDT

La importancia de la elección de una norma técnica para la digitalización de la TV abierta ingresa en la agenda pública en 1997 y tiene un largo derrotero hasta la adopción del estándar japonés ISDB-T en agosto de 2009. En todo este período de más de 10 años es posible identificar tres fases. La primera, embrionaria, durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995 -1999), en la que se instala el debate en la materia y se adopta el estándar norteamericano ATSC. La segunda etapa, se extiende entre la presidencia de Fernando De la Rúa (1999- 2001), en la que se revisa la decisión adoptada en la gestión anterior, y la de Néstor Kirchner (2003-2007). En su gobierno se inicia un proceso coordinado con Brasil para la elección de una norma conjunta, aunque luego Brasil se decide en soledad por la norma japonesa en 2006, mientras que Argentina, aún sin tomar una decisión, se muestra más proclive hacia la norma europea DVB. La tercera etapa tiene lugar durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) y se caracteriza por la escalada del lobby brasileño -japonés, que culmina con la adopción en el país de la norma ISDB-T (Krakowiak, 2017).

Tras la salida de la crisis económica, política e institucional de 2001, durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) resurgió la idea de coordinar con los países de la región la elección de una misma norma para el desarrollo de la TDT. De hecho, en noviembre de 2005, Argentina y Brasil acordaron avanzar en la adopción de un estándar compartido. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en los ´90 cuando Argentina optó por el estándar norteamericano,

esta vez Brasil hizo fracasar la coordinación regional al elegir la norma japonesa en junio de 2006.

El 6 de abril de 2006, mediante la Resolución 4/2006, el gobierno creó una Comisión de Estudio y Análisis de los Sistemas de Televisión Digital -integrada por organismos públicos dependientes del Ejecutivo y asociaciones privadas-, que sería la encargada de recomendar el estándar técnico a partir del análisis de pautas tecnológicas y económicas, tales como inversión, generación de empleo, transferencia tecnológica y pago de royalties. Si bien el informe no se hizo público fue posible acceder al mismo y constatar que a pesar de que allí no se realizó ninguna recomendación explícita se podía inferir una preferencia hacia el sistema europeo DVB -T (Bizberge, 2010). Para ese momento, el alineamiento entre los principales canales de TV abierta, Telefé y Canal 13, con el consorcio norteamericano ATSC se había diluido, de hecho, Telefé (entonces propiedad de Telefónica de España) se había unido al consorcio europeo.

Distintas hipótesis se manejan sobre las causas por las cuales no se optó por un estándar en aquel momento. Entre las razones podría señalarse el lobby que realizó el embajador norteamericano en Argentina tanto con el ministro de Planificación, Julio De Vido, como con el ex Presidente Kirchner, así como también se dijo que el visto bueno para la fusión Cablevisión -Multicanal serviría para compensar la elección del estándar europeo frente al norteamericano, al que había aportado Clarín (Bizberge, 2010: 146). Otro de los motivos esgrimidos fue la posible influencia de una reunión que mantuvo De Vido en febrero de 2007 con una delegación japonesa encabezada por el viceministro de Asuntos Internos y de Comunicaciones del Japón, Hideo Shimizu, acompañado por ejecutivos de las firmas Toshiba, NEC, Sony y Panasonic (Krakowiak, 2017).

La falta de definición fue terreno propicio para que los japoneses, con ayuda del gobierno brasileño, realizaran una intensa actividad de lobby en el país para la adopción de ISDB-T, que se concretó en agosto de 2009 y se oficializó mediante el decreto 1148/2009.

La elección de la norma, en la que primaron intereses geopolíticos regionales, constituyó el punto de partida de una nueva política para el sector, caracterizada por un mayor protagonismo del Estado, tanto en la regulación como en la generación y distribución de contenidos audiovisuales (Mastrini, Becerra, Bizberge y Krakowiak, 2012).

14.5.2.2. La implementación de la TDT: el rol activo del Estado

La adopción de la norma ISDB-T para la digitalización de la TV abierta se oficializó mediante el decreto 1148/2009. Allí se postula que el proceso de implementación persigue objetivos sociales (inclusión, diversidad, fomento a la industria nacional, entre otros) y tecnológicos (optimización en el uso del espectro, mejora en la calidad de imagen y sonido), se establece la continuidad de la gratuidad del sistema televisivo abierto y que el proceso de transición entre el sistema analógico y digital duraría 10 años, de modo que el apagón analógico se realizaría en 2019.

Bajo la presidencia del Ministerio de Planificación, el decreto crea el Consejo Asesor del Sistema Argentino de la Televisión Digital Terrestre para la implementación de la TV digital, que en Argentina opera bajo el nombre de Televisión Digital Abierta (TDA). En tanto la participación del sector industrial, radiodifusores, asociaciones de trabajadores, de consumidores y comunidad científica quedó reservada a un Foro Consultivo que operaba bajo la órbita del Consejo (Mastrini, Becerra, Bizberge, Krakowiak, 2012).

El proceso de implementación de la TDA estuvo signado por la fuerte presencia del Estado en tres áreas: inversión en la instalación de plantas transmisoras, subsidio para el reparto gratuito de conversores para población de escasos recursos y el fomento a la producción de contenidos.

a) Infraestructura

En materia de infraestructura, a través del decreto 364/2010, el gobierno declaró de interés público la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre y designó a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT) como responsable de garantizar los servicios de transporte de señales y sus correspondientes enlaces para el desarrollo, implementación y operatividad de la infraestructura (y un año más tarde, mediante el decreto 835/2011, el Gobierno también asigno a ARSAT el rol de operador de infraestructura -operador de múltiplex-).

Durante el gobierno de Cristina Kirchner, en el período 2010- 2015 se instalaron 88 estaciones que brindaban cobertura al 82% de la población nacional (Presidencia de la Nación, 2016). De acuerdo con información proporcionada para esta tesis por un informante clave, las inversiones realizadas en TDA fueron de US$ 648 millones en concepto de transmisión y US$ 530 millones para recepción en el período 2010 a octubre de 2015.

Con el cambio de gobierno y la asunción de Mauricio Macri a la presidencia, la decisión fue la de paralizar las obras y reducir la inversión para el despliegue y operación del sistema (Krakowiak, 2017b). Recurriendo a argumentos de corte exclusivamente económicos, en un informe sobre el estado de la administración pública a diciembre de 2015, presentado por el nuevo gobierno, se reconoce el éxito de la plataforma desde el punto de vista técnico, sin embargo, se afirma que desde su perspectiva, "no tuvo un plan de negocios sólido: los ingresos de la TDA no llegaban en diciembre de 2015 a cubrir ni siquiera el mantenimiento y la operación de las estaciones" (Presidencia de la Nación, 2016: 185).

Aunque de un modo diferente, la cuestión del plan de negocio fue un aspecto que evidenció la tensión entre la gestión liderada por la influencia política de De Vido, a través de su ex presidente Pablo Tognetti (2006- 2013), y la de La Cámpora al frente de la empresa estatal ARSAT y el desembarco de La Cámpora a partir de 2013, con la llega de Matías Bianchi, quien reemplazó a Tognetti como Presidente de la compañía, y de Guillermo Russ como Vicepresidente, quien había ingresado a la empresa un año antes. Al conversar sobre este punto con Russ afirmaba lo siguiente:

> Tognetti era políticamente débil individualmente, y eso no tiene que ver con si hablaba o no con Cristina. Era un facilitador de proyectos, pero en lo satelital le faltaba iniciativa. ¿Cómo se sigue después de Arsat 1 y Arsat 2? Tognetti nunca salió de INVAP [empresa encargada de la construcción de los satélites y de las plantas transmisoras para TV digital] en su mirada a futuro. INVAP no piensa productos y servicios. En TDA no se decidían a dónde querían ir. Al principio lo atribuía a la puja política, pero no tenía que ver con eso sino con que el proyecto estaba gestionado desde afuera. La toma de decisiones era entre el Ministerio de Planificación e INVAP… se daba una falta de presencia de ARSAT en la toma de decisiones… Muchas veces las políticas se hacían por coyuntura, eso es distinto ahora [desde su gestión] que se hace algo planificado, no por un problema puntual, sino que se piensa un plan estratégico.
>
> En la época de Tognetti se decía que ARSAT brindaba servicio mayorista, esto era parte de su debilidad. Brindar servicios de multiplexado y transmisión para la TDA no es prestar un servicio mayorista. Está implícito que ARSAT es minorista con el Estado, no con los privados. Se fueron cambiando los conceptos de mayorista. Con la TDA cambiamos el rol, nos apropiamos del proyecto (COMUNICACIÓN PERSONAL)[127].

Las declaraciones del ex Vicepresidente de ARSAT dan cuenta no solo de las diferencias de criterio sobre el modelo de gestión sino además aquello que ya habíamos señalado sobre las disputas por espacios políticos.

[127] Entrevista realizada a Guillermo Russ, Vicepresidente de ARSAT, en forma presencial el 21/12/2015.

b) Decodificadores e interactividad

Como mencionamos al comienzo de este apartado, el reparto gratuito de descodificadores -fundamentalmente, a los beneficiarios de planes sociales, jubilados y pensionados- fue otro de los pilares del proceso de implementación de la TDA.

Similar a lo que sucedió en el caso brasileño, en Argentina se puso énfasis en el desarrollo de la interactividad a través de GINGA como uno de los atractivos del pasaje del sistema analógico al digital. El Laboratorio de Investigación y Formación en Informática Avanzada (LIFIA) de la Universidad de La Plata desarrolló GINGA.ar, con una licencia de software libre para que pueda ser utilizada por el público para el desarrollo de aplicaciones interactivas (Balaguer y Zambrano, 2013). Sin embargo, fueron escasas las producciones (fundamentalmente algunos programas del canal público Encuentro) que incluyeron aplicaciones interactivas.

En base a estos desarrollos, los decodificadores contemplados en el plan gubernamental de reparto gratuito permitían una interactividad local, limitada entre el control remoto y el dispositivo. Pero en las especificaciones para la fabricación nacional de los sintonizadores, se estableció que debían incorporar un puerto USB para que, eventualmente, pudiera establecerse acceso a internet en caso que se decida montar un canal de retorno por vínculo físico.

El objetivo inicial de la política de reparto de conversores conocida como "Mi TV digital", ideada desde el Ministerio de Planificación tras la adopción el estándar, era entregar de manera gratuita, a través del Correo Argentino, 1,18 millón de decodificadores para universalizar el acceso al servicio digital.

La fabricación del millón de decodificadores fue encargada a la empresa estatal INVAP, así como también se realizaron contrataciones de partidas a empresas privadas como Coradir y a dos alianzas conformadas por fabricantes nacionales, la primera encabezada por Microtrol, y la segunda, por Cometrans.

El proceso de contrataciones estatales tuvo algunas irregularidades de acuerdo con un informe de la Auditoría General de la Nación (AGN), que analizó el proceso de implementación del SATVD-T y distribución de equipos entre septiembre de 2009 y junio de 2013. Entre las principales conclusiones se destaca que: ARSAT no justificó el procedimiento de selección de INVAP como contratante, así como también amplió en relación al contrato original la cantidad de descodificadores que ésta proveería por un precio que favorecía a la empresa. Por otra parte, el documento de la AGN plantea la falta de certeza sobre la cantidad de equipos entregados en

el período 2009 -2012, la falta de documentación sustentadora por parte de ARSAT e inconsistencias sobre las cantidades informadas de las entregas entre el Consejo Asesor y ARSAT (AGN, 2014).

En el período que va desde 2010 a 2015, que marca el cierre del gobierno de Cristina Kirchner, se entregaron 1,6 millones de descodificadores en forma gratuita, así como también se realizaron acuerdos de comercialización de equipos en las cadenas de retail -con escaso éxito- y se vendieron kits satelitales para brindar cobertura en zonas remotas a través de la plataforma de comercio electrónico creada por ARSAT.

Las dificultades en la comercialización y, de modo más amplio, del interés general por la TDA, se pueden explicar por factores de mercado como la ya mencionada elevada penetración de TV por cable en el país, pero también económicas. Mientras que desde la perspectiva del negocio es más rentable vender televisores integrados que decodificadores, desde la perspectiva de la audiencia, para algunos sectores, los costos asociados a la compra del equipamiento (decodificador o TV) motiva de la falta de interés en el sistema. A estos aspectos también hay que sumar el desconocimiento inicial de la población sobre la TDA y la confusión, como resultado de la polarización política pero también como falencias en la estrategia de comunicación pública del gobierno, que llevó a asimilar un cambio tecnológico (la migración analógico a digital) que ocurría a nivel mundial a una estrategia del gobierno para restar abonados al cable y afectar la posición de Clarín. También, aunque en menor medida, se puede agregar la incidencia de cuestiones de tipo político -ideológicas que se tradujo en la resistencia de ciertos sectores de la población ante una política impulsada por el gobierno nacional en un contexto de alta polarización (Mastrini et.al., 2014).

Tras el cambio de gobierno en diciembre de 2015, no hubo continuidad del plan entrega de equipamiento gratuito.

Lo cierto es que entre 2010 y 2015, el plan “Mi TV digital” -junto con la construcción de plantas transmisoras- resultó uno de los puntos de la política de transición más exitosos en relación al objetivo planteado de universalización del acceso para sectores vulnerables. En cambio, el tercer aspecto clave de la política, el de los contenidos, tuvo resultados más dispares, en particular en el logro del ingreso de nuevos actores que prestaran servicios de comunicación audiovisual. Estos aspectos son abordados a continuación.

c) Contenidos: Fomento a la producción. Nuevas voces. Nuevas señales.

La inversión en infraestructura y el subsidio a los conversores se complementó con un plan para promover la industria audiovisual inyectando inversión pública en la capacitación, producción y difusión de contenidos (Mastrini, Becerra, Bizberge, Krakowiak, 2012). A través del Ministerio de Planificación se elaboraron distintos planes y programas en este sentido: Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisuales Digitales[128]; el Programa "Polos Audiovisuales Tecnológicos"[129]; el Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA)[130]; Contenidos Digitales Abiertos (CDA)[131]; y Panorama Argentino[132].

Como plantean Rossi y Morone (2013), a estos planes se sumó la creación de señales televisivas públicas tanto en la órbita del Ministerio de Planificación como en otras dependencias. Desde el Ministerio de Planificación se crearon las señales Árbol de Contenidos Universales Argentino (ACUA), cuyas producciones apuntaban a dos tipos de contenidos, por un lado, ACUA Federal, orientada a producciones de carácter federal, por el otro, ACUA Mayor, con contenidos para adultos mayores. Por fuera de "MinPlan", en otras dependencias, se destaca la creación de la señal educativo-cultural Encuentro (creada previo al proceso de implementación de TDA); la señal infantil Paka Paka; y la señal deportiva, DeporTV (las tres en la órbita del Ministerio de Educación en el marco de educ.ar); la señal de ciencia y tecnología Tecnópolis TV (del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva) y la señal de cine INCAATV (del INCAA).

[128] Consistió en la realización de concursos nacionales para producciones de televisión digital a través de convenios entre el Ministerio de Planificación con el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (Incaa); con la Universidad Nacional de San Martín (Unsam) y con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) respectivamente en sus distintas ediciones.

[129] Buscaba federalizar la producción, promoviendo la igualdad de oportunidades y la disminución de asimetrías entre provincias y regiones del país. Para eso, se propuso la creación de una red de polos de producción a partir de la división del país en nueve regiones, donde participen universidades nacionales junto con los distintos actores del sector audiovisual y con las organizaciones de la sociedad civil de su zona de influencia.

[130] Se trataba de una red digitalizada para promover el intercambio de contenidos audiovisuales en el país, cuyo catálogo estaba compuesto por el material producido con financiamiento público a través del Plan de Fomento y del programa "Polos", entre otros. Para participar, los distintos actores del ámbito audiovisual local y regional cedían su contenido de manera gratuita para que fuera distribuido por los canales adheridos.

[131] Plataforma que funcionaba con la modalidad de video bajo demanda, de manera gratuita, a través de internet, así como también de los decodificadores y televisores integrados. Al igual que en el caso del BACUA, la plataforma se nutría de las producciones ganadoras de los concursos del Plan de Fomento TDA y de otros actores del sector audiovisual.

[132] Un programa de televisión con formato informativo que se emitía semanalmente con una hora de duración por los canales públicos de provincias, universidades argentinas y cooperativos

A pesar de que la Ley SCA abrió la posibilidad legal de que nuevos actores como las entidades privadas sin fines lucro pudieran prestar servicios de comunicación audiovisual, su ingreso en la grilla de TDA se vio demorado y el anuncio de la realización de concursos se hizo esperar. A dos años de la promulgación de la ley y de la adopción del estándar para TV digital, en 2011, el AFSCA llamó a concurso para 220 nuevos canales de TV (la mitad para medios sin fines de lucro y la otra mitad para medios comerciales), que finalmente fue suspendido en 2012 por la falta de un plan técnico previo, sumado a las dificultades para el sector sin fines de lucro de afrontar el valor de los pliegos y el capital mínimo requerido (Rossi y Morone, 2013). El concurso se reeditó a comienzos de 2015 cuando AFSCA realizó un nuevo llamado para 82 licencias de TV digital en ocho zonas del país, en alta y baja potencia, para organizaciones con y sin fines de lucro.

Estos concursos fueron significativos ya que por primera vez desde la privatización de los canales 11 y 13 en 1989, no se abrían concursos para TV abierta (Vinelli, 2015). Si bien algunos fueron declarados desiertos por falta de oferentes, en la ciudad de Buenos Aires, AFSCA otorgó licencias de baja potencia para los medios sin fines de lucro Barricada Tevé, Cooperativa Pares y Urbana TV que, sin embargo, para inicios de 2018 aún no habían logrado su habilitación definitiva para operar como canales de TV digital por diversas estrategias de dilación del gobierno, cuyo análisis escapa los alcances de la presente investigación (para un estudio en profundidad, ver Segura et. al, 2018).

En ese mismo llamado a concurso de 2015 también ingresaron nuevos operadores comerciales a la TDA en el AMBA, en su mayoría, provenientes del mundo gráfico como Crónica TV (Área Digital, Olmos), Fontevecchia y Perfil, entre otros. En realidad, las postulaciones de los dos últimos habían sido inicialmente rechazadas por AFSCA que las consideró inadmisibles, lo que motivó que ambos grupos interpusieran medidas cautelares. Tras el cambio de gobierno, el nuevo regulador convergente, ENACOM revirtió la decisión de AFSCA y concedió las licencias de TDA a Perfil y Fontevecchia, así como también se sumó a la grilla el canal del diario La Nación, que no había participado de los concursos de 2015, entre otros.

En síntesis, en materia de contenidos, es posible afirmar que la política gubernamental desplegada entre 2010 y 2015 ha buscado generar mecanismos de fomento para la producción y distribución de contenidos promoviendo el acceso y la participación de distintos actores. Sin embargo, si bien se reconoce que esto representa un avance significativo respecto de la situación previa, su alcance encontró una serie de limitaciones como por ejemplo, dificultades para que

los contenidos producidos a través de los distintos programas del gobierno encontraran pantalla, especialmente al inicio; producciones realizadas con dinero público tomadas por los canales comerciales que no lograban altos niveles de audiencia, a lo que se sumaron las dilaciones en la realización de concursos, lo que generó que la lógica de creación y subida a la plataforma de nuevas señales dependiera de las relaciones con el gobierno (Mastrini, Becerra, Bizberge, Krakowiak, 2013).

A su vez, se advierte que la política para generar nuevas voces se mostró más exitosa en la promoción de contenidos que permitió la ampliación de la participación a nuevas productoras, que en el objetivo de generar el ingreso de nuevos actores como operadores de nuevos canales.

14.5.2.3. Transición y Dividendo digital

Como ya hemos mencionado, en el decreto 1148/2009 de adopción de norma de TV digital se establece un período de transición de 10 años entre el sistema analógico y digital. De este modo, de forma implícita, se alude al apagón analógico que tendría lugar en 2019. En ese momento, quedarían espacios liberados en la banda de VHF- donde opera el servicio de TV analógica en Argentina-, así como en la de UHF, por la optimización en el uso del espectro producto de la digitalización. Esa liberación de espectro es lo que se conoce como "dividendo digital".

La ley SCA define el "dividendo digital" de modo general, como el resultante de la mayor eficiencia en el uso del espectro que propiciará una mayor convergencia de servicios. Por su carácter de instrumento de lineamientos generales para el sector, allí no se especifica de qué modo o para qué servicios será atribuido el espectro liberado luego del apagón analógico.

El decreto 364/2010, a través del cual se declaró de "interés público" a la plataforma de TV digital, estableció que el Consejo Asesor del SATVD-T debería encargarse de la elaboración de un Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales (artículo 5 inc. e), en el que se detallarían las características del proceso de transición para los operadores actuales. Como parte de la superposición de competencias aludida en la sección de los reguladores pero también de la inacción deliberada del Ejecutivo (dejar que el sistema se desarrolle de forma autónoma, incluso por fuera de las reglas generales para el sector dispuestas por la Ley SCA) , el Plan recién fue elaborado por AFSCA- y no por el Consejo Asesor- cinco años después de la sanción de la Ley audiovisual y cuatro años después del inicio de las transmisiones digitales, sobre la base de lo dispuesto en la Norma Nacional de Servicio para el Servicio de Comunicación Audiovisual de Televisión Digital Terrestre Abierta (res. AFSCA 1329/2014).

La “Norma” plantea definiciones claves como la continuidad de la gratuidad del servicio en el entorno digital, así como la atribución de canales para TDT (14 a 20 en la banda de UHF, 470-512 MHz, y 14 a 36 ,470- 608 MHz) y las modalidades de prestación de servicio (con o sin responsabilidad por la multiplexación y transmisión o con responsabilidad solidaria133).

Por su parte, en el Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales, además de definir las obligaciones para los titulares de licencias y autorizaciones, se plantea que luego de que se produzca el apagón analógico, las frecuencias liberadas “quedarán disponibles para su asignación por la AFSCA” (Decreto 2456/2014, art. 14).

Ni durante el gobierno de “Cristina” ni en lo que va del gobierno de Macri se han tomado definiciones concretas en relación al uso del espectro liberado en VHF luego del apagón analógico. Por el momento, como analizamos en la sección de “espectro” al indagar sobre el marco de telecomunicaciones, sí se tomó una definición sobre la banda de 700 Mhz en UHF (primer dividendo digital), que se atribuyó a servicios de telecomunicaciones, más concretamente al despliegue de 3G y 4G.

A fines de 2016, ENACOM emitió una resolución (res. 10090 - E/2016) con novedades referentes al destino del dividendo digital de la banda de VHF en AMBA. Allí se estableció que los titulares licencias de TV analógica mantendrán su canal de 6 Mhz en la banda VHF luego del apagón analógico para “satisfacer y desarrollar requerimientos de nuevas tecnologías de radiodifusión”. La decisión resulta de interés porque, por un lado, mantiene las bandas liberadas para el servicio de radiodifusión, pero como contrapartida convalida al statu quo de los actuales radiodifusores comerciales que operan en la ciudad de Buenos Aires, a pesar de que los concursos ya aludidos de 2015 permitieron el ingreso de nuevos actores comerciales y sin fines de lucro (OBSERVACOM, 2017g).

14.5.3. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Como plantean Rossi y Morone (2013), el debate, la sanción y la implementación de la LSCA se producen en el marco de una política general de ampliación de los tradicionales límites de la

[133] La “Norma” establece que los licenciatarios o autorizados con responsabilidad por la operación del multiplex (operador) deben brindar los servicios para la operación de puesta al aire (*multiplexación*; modulación; amplificación; radiación, etc.); planta transmisora, incluyendo suministro de energía eléctrica y seguridad y, operar el servicio en la modalidad de red de frecuencia única. En el caso de los licenciatarios o autorizados sin responsabilidad por la *multiplexación*, sus obligaciones incluyen poner su señal en condición de ser *multiplexada* y transmitida por el licenciatario operador o autorizado operador. En lo referente a los licenciatarios o autorizados “agrupados” están obligados a seguir los requisitos establecidos en los dos casos anteriores.

industria cultural en la medida que se registra la incidencia de la acción pública tanto sobre infraestructura de telecomunicaciones, promoción de alfabetización y aprendizaje digital y generación de contenidos con el objetivo de reparar las brechas generadas por el modelo neoliberal de radiodifusión.

14.5.3.1. Surgimiento: Gestación de la demanda

La demanda por una nueva normativa que reemplazara a la Ley 22.285 sancionada durante la última dictadura militar surge desde el retorno a la democracia, a partir de 1983, por iniciativa de organizaciones de la sociedad civil, organismos de derechos humanos, sindicatos y universidades que demandaban la democratización de las comunicaciones como presupuesto para el ejercicio de la libertad de expresión (Loreti y Lozano, 2014).

Si bien en los primeros años hubo más de una decena de proyectos, como plantea Córdoba (2011), uno de los más significativos en términos de la congruencia con los principios de la LSCA fue el que presentó en 1987 el Consejo para la Consolidación de la Democracia (COCODE), una iniciativa multipartidaria convocada en 1985 por el entonces Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). Sin embargo, ni este ni los demás proyectos lograron avanzar en el debate parlamentario.

Más de una década después, la autora señala que el proyecto encabezado por el ex interventor del COMFER, Gustavo López, en el año 2001 durante el gobierno de la Alianza fue el último intento por reemplazar al decreto-ley de la dictadura hasta la sanción de la LSCA. Pero el proceso de consultas y articulación con distintos sectores terminó cooptado por las exigencias de Grupo Clarín, como indicamos en las primeras páginas de este capítulo.

La Coalición por una Radiodifusión Democrática, una organización multisectorial creada en 2004, se convirtió en un actor clave y antecedente inmediato para la elaboración del proyecto de LSCA a partir de la redacción del documento de "21 puntos por una radiodifusión democrática".

El documento estableció las siguientes directrices: 1) el derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura previa; 2) la radiodifusión es una forma de ejercicio del derecho a la información y la cultura; 3) independencia de los medios de comunicación; 4) las frecuencias radioeléctricas no deben transferirse, venderse ni subastarse; 5) la promoción de la diversidad y el pluralismo; 6) mecanismos para evitar la concentración de la propiedad; 7) garantizar el acceso a información plural y diversidad cultural; 8) establecer

regulaciones que promuevan el pluralismo, respeten las incumbencias profesionales; 9) armar un registro público de licencias; 10) no podrán ser titulares de licencia los funcionarios públicos ni quienes hayan participado de violaciones a los derechos humanos; 11) se definen tres tipos de prestadores: públicos, comerciales y comunitarios de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro; 12) los medios estatales deben ser públicos y no gubernamentales; 13) reserva de 33% del espectro a las organizaciones sin fines de lucro; 14) establecimiento de cuotas de producción local, nacional y propia; 15) la explotación de los servicios de radiodifusión es indelegable; 16) evitar las repetidoras y cadenas; 17) publicidad nacional y diferenciada de la programación; 18) los sistemas de distribución de señales deberán incluir en su grilla de canales las emisoras de TV de aire de la localidad, el canal público nacional y un canal con producción informativa local y propia; 19) la autoridad de aplicación debe estar integrada por organizaciones de la sociedad civil y representantes de los trabajadores en los medios; 20) se creará la Defensoría del Público; 21) la ley debe contemplar a los excluidos históricamente por la Ley 22.285 (Busso y Jaimes, 2011).

Si bien hacia fines de 2007, la Coalición conseguía ingresar su demanda en múltiples arenas públicas, como explica Liliana Córdoba (2011), aún no se constituía como interlocutor del Poder Ejecutivo. El punto de inflexión lo constituyó el *lock out* agrario por la Resolución 125 sancionada por el Poder Ejecutivo en marzo de 2008, cuando comenzaba el gobierno de "Cristina" (2008-2011).

Las representaciones discriminatorias y estigmatizadoras de los actores afines al gobierno por parte de los grandes medios, en especial Grupo Clarín, por la aplicación de retenciones móviles a las exportaciones de granos dio el puntapié al enfrentamiento entre gobierno nacional y el multimedio. Esta tensión se agudizaría con el anuncio de que se enviaría al Parlamento del proyecto de la LSCA.

Becerra y Mastrini (2017b: 26) reconocen la importancia del "conflicto con el campo" para la propagación del enfrentamiento, pero también advierten la existencia de otras versiones- no confirmadas- sobre los motivos, entre ellas, las disputas entre el gobierno y Clarín por el control de Telecom. Esta hipótesis resulta verosímil ya que al consultar al ex Director de AFTIC, Nicolás Karavaski, señalaba lo siguiente:

> El kirchnerismo avanzó desde lo urgente hacia lo importante. Primero hubo que hacer un reacomodamiento de los intereses políticos y de las telcos que habían quedado desfazadas con la Ley de Emergencia Económica. En ese momento se hicieron acuerdos para lograr una convivencia pacífica con las telcos, teniendo en

> cuenta que se estaban renegociando con el CIADI… A fin del gobierno de Nestor hubo objetivos más estratégicos en comunicación. Se tomó conciencia de la necesidad de ordenar el espectro gracias a Moreno. Esto coincidió con el deseo de Clarín de querer obtener espectro para telefonía… Las demandas de Clarín en ese momento eran la fusión [Cablevisión- Multicanal], espectro y ofrecer servicios de telecomunicaciones… Con la fusión Telefónica y Telecom, el gobierno Clarín estaban interesadas en la compra de las acciones de Telecom Argentina [la parte de los italianos]…Más tarde David Martínez va a Telecom para hacerle un favor al gobierno, pero se le complica con el tema de la deuda [dificultades para acceder a dórales por el default técnico] porque los tenedores eran italianos (COMUNICACIÓN PERSONAL).

Éste último dato- que no puso ser contrastado con otras fuentes- resulta curioso porque fue durante el gobierno de Cristina que en 2014 que AFTIC, donde Karavaski se desempeñaba como director, rechazó el pleno ingreso de Fintech (David Martínez) en Telecom al impedir que adquiriera el porcentaje de las acciones que Grupo Werthein aún tenía en la empresa (15%). Finalmente, ya en durante la gestión de Macri, en 2017 ENACOM autoriza la operación y el mexicano-norteamericano David Martínez, socio de Clarín en Cablevisión, se queda con el 100% de las acciones de Telecom Argentina.

Retomando los orígenes del proyecto de Ley, el 18 de marzo de 2009, la Presidenta presentó en el Teatro Argentino de La Plata la propuesta para la nueva regulación de medios audiovisuales. Fuera por "conveniencia" o por "convicción", el pre- proyecto del Ejecutivo reconocía los "21 puntos" de la Coalición como punto de partida (Córdoba, 2011).

A partir del anuncio presidencial se estableció que la autoridad de aplicación de aquel entonces, el COMFER, sería la encargada de realizar Foros Participativos de Consulta Pública para recoger los aportes de la sociedad civil a fin de modificar el proyecto. A este mecanismo se sumaron sugerencias recibidas por correo electrónico. Desde entonces, se procedió a reescribir el proyecto para que ingrese al Congreso (Baranchuk, 2010). Además, el proceso participativo de la elaboración de la normativa incluyóla realización de más de 80 charlas públicas en Universidades y cuatro audiencias públicas en la cámara de Diputados.

Loreti y Lozano (2014) señalan que la discusión sobre la regulación de medios audiovisuales se transformó en eje central de la campaña de las elecciones legislativas del 28 de junio de 2009, planteando un quiere sobre una "regla no escrita" que desaconseja el avance con una normativa que atentara con modificar la posición de los grandes medios en período electoral.

Finalmente, en una sesión especial, el 10 de octubre de 2009, se sancionó la LSCA (Ley 26.522). Como mencionamos en la sección sobre el panorama latinoamericano fue clave en este

proceso el marco de referencia del derecho a la comunicación para la articulación de consensos entre distintos actores, así como la movilización social que acompañó el debate, que terminó por legitimar en un texto legal el rol del Estado como garante de la libertad de expresión en su dimensión social (Segura y Waisbord, 2016; Mauersberguer, 2016; Loreti y Lozano, 2014).

14.5.3.2. La LSCA: principales aspectos para la regulación de TV abierta y TV paga; judicialización e implementación sesgada

La sanción de la LSCA inauguró un nuevo modo de regulación de la comunicación audiovisual desde el paradigma de derechos humanos, con énfasis en el pluralismo y la diversidad, lo cual le valió el reconocimiento tanto de la Relatoría para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas como de la de la OEA (Loreti y Lozano, 2014).

Por primera vez, la normativa de servicios audiovisuales alcanza con previsiones específicas no solo a los ya regulados servicios de radio y TV abierta, sino además a los de TV paga que, hasta ese momento se consideraba que como no utilizaban el recurso público del espectro, les cabía la clasificación de "servicios complementarios", con nulas exigencias en relación a contenidos o reglas de concentración de propiedad y de audiencia.

Entre los principales aspectos de la ley, además de lo ya mencionado en relación al nuevo diseño institucional (abordado en la sección de organismos reguladores), se advierten medidas destinadas a promover el acceso a nuevos actores (por ejemplo, reserva del 33% del espectro para prestadores sin fines de lucro). Además, la normativa incluyó límites a la concentración de la propiedad (cantidad de licencias), tipo de servicio y cuota de mercado. El artículo 45 de la Ley definió un régimen de multiplicidad de licencias por el cual en el nivel nacional se permitía una sola licencia de TV satelital que excluía la posibilidad de tener cualquier otra licencia. En el caso de la TV abierta o codificada que utiliza espectro radioeléctrico, se establecía un máximo de 10 licencias más una señal de contenidos. Por el contrario, en el caso de los servicios que utilizan vínculo físico, se permitían 24 licencias en diferentes localizaciones y una señal de contenidos de generación propia. A su vez, ningún prestador de radio, TV abierta o de paga podía detentar más de 35% del mercado (de habitantes o abonados). Por último, se establecieron límites a la propiedad cruzada, en el nivel local, entre TV abierta y de paga.

La Ley también introdujo reglas de fomento a la producción de contenido nacional e independiente tanto para radio, TV abierta y TV paga (a través del establecimiento de cuotas, así como también en su articulación con los programas de contenidos para TV digital ya

mencionados), la obligatoriedad de "must carry" de las señales estatales y de TV abierta comerciales por parte de las empresas de TV paga, más la inclusión de una señal propia de producción nacional para las empresas de TV satelital y de una señal de producción local para las empresas de TV por cable.

A su vez se establecieron límites de tiempo a las emisiones de publicidad tanto para TV abierta y radio como para TV paga que, en éste último caso, estaba desregulada previamente no solo en relación a la publicidad sino, como dijimos, también exenta de obligaciones relativas a cuotas de contenidos y reglas de concentración.

De todos los aspectos mencionados, las reglas de concentración dispuestas por la LSCA- centralmente adecuación al régimen de multiplicidad de licencias (art. 45), instransferibilidad de licencias (art. 41), plazos para la desincorporación de activos (art. 161), y vínculos societarios que exhibieran procesos de integración vertical u horizontal (art. 48)- fueron el foco de la judicialización de la normativa por parte de Clarín.

Casi inmediatamente a la sanción, el Grupo Clarín y los diputados de Salta y Mendoza judicializaron la normativa, boicoteando su aplicación. El juez en lo Civil y Comercial de la Ciudad de Buenos Aires, Edmundo Carbone, dictó una medida cautelar contra la aplicación al Grupo Clarín de los artículos cuestionados. El Estado Nacional apeló la medida. El 14 de mayo de 2010, la Cámara de Apelaciones ratificó la medida cautelar concedida al Grupo por el Juzgado en lo Civil y Comercial de la Ciudad de Buenos Aires y señaló que el multimedio no tenía que adecuarse a la normativa hasta que la justicia dictaminara. Luego, la Corte Suprema estableció un plazo de 36 meses (que vencía el "7D") para la vigencia de la medida cautelar (de Charras y Baladrón, 2014).

Sin embargo, un día antes del "7D", la Cámara en lo Civil y Comercial Federal, en un guiño para Clarín, extendió la medida "hasta que se dicte una sentencia definitiva en la causa". El 14 de diciembre de 2012, el Juez en lo Civil y Comercial Federal Horacio Alfonso dictó una sentencia a favor de la constitucionalidad de la ley, que fue apelada por Clarín, logrando reactivar la cautelar. En abril de 2013, el tribunal de segunda instancia intervino a favor del Grupo. Como señalan Mastrini y Loreti (2013) con el nuevo fallo, dando continuidad en sus decisiones próximas a los intereses de Clarín, la Cámara Federal afirma que es constitucional que el Estado regule la concentración de los medios que utilizan el espectro radioeléctrico, pero no para los medios que utilizan vínculo físico (como el cable). De este modo, los autores destacan la "astucia" de los jueces que cambiaron el eje de la discusión: de la

inconstitucionalidad de los plazos de adecuación a los límites a la concentración y su incidencia para la libertad de expresión.

Finalmente, la etapa de adecuación a la ley para Clarín -no había impedimentos legales para que el resto de los grupos lo hicieran antes, sino que fue parte de una decisión política- se abrió tras la decisión de la Corte Suprema de Justicia.

El 29 de octubre de 2013, el máximo tribunal declaró la plena constitucionalidad de la Ley, luego de pedir la opinión de la Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó -quien se pronunció a favor de la constitucionalidad de la ley y aconsejó a la Corte revocar el fallo de la Cámara- y la realización de un proceso de audiencias públicas para escuchar los argumentos de "los amigos del tribunal" (*amicus curiae*) por parte de Grupo Clarín y del Estado Nacional.

Entre los ejes centrales de la discusión se destacaron la tensión libertad de expresión- libertad de empresa y el rol del Estado para intervenir en la regulación de medios. De acuerdo con de Charras y Baladrón (2014), el fallo, que reconoció la potestad del Estado para regular la comunicación para garantizar la diversidad y el pluralismo, consagró la perspectiva del derecho a la comunicación por fuera del ámbito académico:

> Por primera vez, la perspectiva de la comunicación como derecho humano por encima de los requerimientos de la mercantilización traspasó las discusiones académicas para convertirse en jurisprudencia (de Charras y Baladrón, 2014: 39).

Además, los autores señalan que a pesar de los esfuerzos de los representantes de Clarín por vincular el impacto de la ley sobre sus negocios y por ende sobre la libertad de expresión, el fallo de la Corte da cuenta que el Grupo no logró demostrar que la adecuación a la normativa ponga en riesgo su subsistencia desde una mirada económica ni cómo sería restringida la libertad de expresión por la aplicación de una norma que regula la competencia del sector.

Tras el fallo de la Corte Suprema y la presentación de los planes de adecuación de los grandes grupos -incluido Clarín-, Marino (2014) sostiene que el proceso de aplicación y adecuación de la Ley resultó sesgado. En el mismo sentido, Becerra (2015) plantea que la decisión de AFSCA de exigir la adecuación de oficio para Clarín y, en cambio, aprobar sin condicionamientos de los planes de adecuación de Telefé (Telefónica) y otros grupos extranjeros como Prisa, "demuestra la disparidad en el trato por parte del gobierno cuando el grupo concentrado es considerado aliado o adversario" (Becerra, 2015: 41). Además, el autor considera que la aceptación de dichos planes junto con la sanción de la Ley Argentina Digital (que permitió casi

sin restricciones el ingreso de las telefónicas al sector audiovisual) fueron "síntomas del abandono de un discurso que enunciaba los efectos nocivos de la concentración".

El proceso de adecuación a la normativa por parte de Clarín no estuvo exento de problemas y terminó judicializado. En noviembre de 2013, Clarín presentó un plan voluntario de adecuación que consistía en la división de la compañía en seis unidades[134]. La AFSCA inicialmente aceptó el plan y luego lo rechazó aduciendo la existencia de vínculos societarios entre dos de las unidades (la conformada principalmente por las señales de aire y radios y la integrada por Cablevisión y Fibertel). En octubre de 2014, el directorio de AFSCA votó la adecuación de oficio, lo cual motivó la apertura de un nuevo proceso de judicialización, cuya conclusión se produjo tras la asunción de Mauricio Macri como Presidente con la sanción de su DNU 267/2015, que puso fin a la obligación de adecuarse a los límites establecidos por la LSCA en materia de condiciones de titularidad y cantidad de licencias (Bizberge, 2017).

14.5.4. Macri: Cambios normativos hacia la "convergencia" audiovisual

El discurso de la "convergencia" y la "competencia" se instaló con fuerza con la llegada al gobierno de Mauricio Macri, quien tomó diversas medidas a través de decretos y resoluciones, destinados a modificar los aspectos centrales de la LSCA (y de la Ley "Argentina Digital", ya analizados) con el objetivo de, parafraseando a Martín Becerra, "restaurar la regulación y la estructura del sector al año 2008" con un afán, además, "conservacionista" (Becerra, 2016).

Bajo el argumento del avance tecnológico, se produjo la desregulación del sector, creando las condiciones para un escenario de mayor consolidación entre pocos actores, cuya máxima expresión resultó la reciente aprobación del gobierno de la fusión entre Cablevisión y Telecom.

Así, desde diciembre de 2015 se advierte un cambio de orientación en el arreglo regulatorio que propone una mirada sobre la convergencia que proclama la eficiencia técnica, la competencia y los intereses económicos como valores centrales en detrimento de la diversidad y la pluralidad (Bizberge, 2017).

[134] La unidad 1 estaba integrada por los canales de aire y radios AM y FM de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza más la señal de noticias TN y 24 licencias de TV paga en zonas donde no hubiera TV abierta. La unidad 2 era la continuadora de Cablevisión y Fibertel, que seguirían cotizando en bolsa y donde tendrían participación los accionistas minoritarios del grupo (José Aranda y Lucio Pagliaro, en la primera, y Ernestina Herrera de Noble y Héctor Magnetto, en la segunda). En tanto el resto de las unidades —que serían vendidas a terceros— estarían compuestas del siguiente modo: unidad 3, con 18 licencias de cable y una de TV paga con uso de espectro; unidad 4, principal- mente señales para su distribución en el interior; unidad 5, con radio del interior, y unidad 6, con canales de TV abierta del interior.

Esta mirada pone el acento en generar el entorno regulatorio acorde al desarrollo del negocio de los principales actores del mercado. En este sentido, cabe destacar que, como sostienen Monje y Rivero (2018), el concepto de convergencia "involucra a una multiplicidad de actores con características muy distintas entre sí, que disputan un juego que tiene lugar sobre un terreno desnivelado". En consecuencia, los autores proponen el concepto de "convergencia periférica" para reflexionar sobre los actores de la periferia, de la Economía Social y Solidaria (ESS) o también denominados del "tercer sector", los cuales suelen quedar segregados por las dinámicas hegemónicas del mercado y, por ello, de acuerdo con los investigadores de la Universidad de Córdoba, precisan de la intervención estatal a través de políticas activas para "nivelar la cancha".

Si bien esta tesis se centra en el estudio de cómo la política regulatoria en el contexto de la convergencia digital impacta en la conformación del sistema de medios focalizando en los principales actores del mercado, es importante referir este enfoque porque da cuenta de la complejidad conceptual de la convergencia y de los actores involucrados y porque la complementariedad de ambas perspectivas permitirá tener una visión más acabada sobre todo el fenómeno y el ecosistema resultante.

Como hemos aludido al inicio del apartado, ni bien Macri asume la presidencia interviene en el sistema mediático para desarticular el marco normativo vigente a través de la sanción del decreto de necesidad y urgencia (DNU)[135] 267/2015.

Los cambios introducidos a la Ley SCA generaron una serie de advertencias sobre los riesgos de agudizar el escenario concentración de medios tanto por parte de la Relatoría de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que, en su informe periódico de Argentina, manifestó que las reformas "podrían tener el efecto de concentrar la titularidad de los medios de comunicación y afectar negativamente el derecho a la libertad de expresión" (ONU, 2016b).

Estos cambios también generaron el repudio de organizaciones de la sociedad civil que, a través de un pedido de audiencia pública del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), junto con la Defensoría del Público y universidades nacionales, denunciaron el tema ante la CIDH en su

[135] Los DNU son actos de carácter legislativos emanados por el Presidente "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes" (art 90, inc. 3, Constitución de la Nación Argentina de 1994).

157 período de audiencias, que se celebró del 4 al 8 de abril de 2016 en la ciudad de Washington (Estados Unidos). A su vez, distintos académicos al igual que la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD), que participó de la elaboración de la ley sancionada en 2009, manifestaron públicamente su preocupación ante los cambios en la normativa propuestos por Macri. Incluso desde el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) señalaron que el DNU no era el mecanismo adecuado para modificar la Ley audiovisual (OBSERVACOM, 2016d).

De los distintos aspectos que se desprenden del DNU 267/2015 (varios de ellos, abordados en secciones anteriores) aquí se pondrá el foco sobre las modificaciones relativas a reglas de concentración, al cambio en la clasificación de servicios para la TV por cable (previamente aludida en la sección de telecomunicaciones) y a las reglas de must carry.

14.5.4.1. Reglas de concentración y clasificación de servicios

Una de las primeras medidas que toma el nuevo presidente es la sanción del decreto de necesidad y urgencia (DNU)[136] 267/2015. Esta normativa genera las condiciones para un escenario de mayor concentración al relajar las reglas para el sector audiovisual introduciendo modificaciones sobre las licencias y licenciatarios.

En concreto, el DNU amplió los límites a la cantidad de licencias de TV abierta y radio que un mismo grupo puede poseer tanto a nivel nacional como local (en el primer caso, se pasó de 10 a 15 y a nivel local, de tres a cuatro en la misma zona de cobertura).

El DNU 267 dispuso además la extensión automática del plazo para todas las licencias (prórroga automática de 5 años más la posibilidad de solicitar la extensión por 10 años más) y eliminó el mecanismo de audiencia pública previsto por la LSCA como requisito para determinar su renovación. A su vez derogó el artículo que impedía a los licenciatarios vigentes que ya hubieran pedido renovación o prórroga de sus licencias volver a pedir una nueva extensión. De este modo, se establecerían condiciones para renovaciones ilimitadas.

Además, se derogaron los artículos 48 y 161, ambos impugnados por Clarín en el proceso de judicialización. El primero referido a la concentración indebida, que establecía la verificación de vínculos societarios que exhibieran procesos de integración vertical u horizontal previo a la

[136] Los DNU son actos de carácter legislativos emanados por el Presidente "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes" (art 90, inc. 3, Constitución de la Nación Argentina de 1994).

adjudicación de licencias o cesión de acciones. Por su parte, el artículo 161 planteaba el plazo de adecuación al régimen de multiplicidad de licencias.

El decreto también facilitó la transferencia de licencias para las empresas ya que, por más que se requiere la autorización del regulador, si éste no rechaza el pedido de forma expresa en un plazo de 90 días, la transferencia "se entenderá aprobada tácitamente".

A su vez, se introdujeron cambios en relación a la composición societaria. Por un lado, se amplió el porcentaje de acciones con derecho a voto que pueden comercializar las empresas de servicios audiovisuales, pasando del 15% previsto para servicios audiovisuales abiertos y del 30% para los de suscripción, al 45% en ambos casos. Por el otro, se eliminó la obligación de que los licenciatarios tengan por objeto social único y exclusivo la prestación y explotación de servicios de comunicación audiovisual.

Además de todo lo anterior, como ya aludimos en el análisis del marco de telecomunicaciones, uno de los cambios centrales que introdujo el DNU 267/2015 tuvo que ver con la clasificación de servicio. Se eliminó a la TV por cable del alcance de la regulación audiovisual, inscribiéndola como "servicio TIC". En cambio, se mantiene a la TV satelital dentro del marco audiovisual, que establece que un licenciatario solo puede acceder a una única licencia de este tipo que, a su vez, es incompatible con los demás tipos de licencias de radio y TV.

La reclasificación de la TV por cable como servicio TIC resultó una concesión especial para grupo Clarín que, como vimos, había judicializado la ley desde su sanción en 2009, principalmente, por las disposiciones relativas a las reglas de concentración.

Al considerar a la TV por cable como servicio TIC en lugar de servicio audiovisual, los operadores de TV por cable dejan de tener que cumplir con las reglas de concentración y de contenidos como cuotas de producción y obligaciones de "must carry" gratuito dispuestas por la LSCA. Si bien las reglas de must carry fueron reestablecidas luego mediante el "Reglamento General de Servicios de Radiodifusión por Suscripción mediante vínculo físico y/o radioeléctrico" (resolución ENACOM 1394/2016), las condiciones de transporte de la TV abierta fueron sufriendo modificaciones, adaptándose cada vez más a las reglas de mercado como será analizado a continuación.

Si el DNU 267 fue clave en materia de clasificación de servicios, con la sanción del decreto 1340, el gobierno avanzó además en materia de espectro y de interconexión (Bizberge, 2017b). Respecto de lo primero, como ya desarrollamos al analizar el marco de telecomunicaciones y

sus reformas, se estableció una protección de 15 años para los operadores que construyan redes de última milla de banda ancha. Como mencionamos en el capítulo de Brasil al referirnos al "feriado regulatorio" (exime a los operadores con poder significativo de mercado que ofrezcan conexiones con red de fibra a velocidades superiores a 25 Mbps de compartir sus redes durante 9 años), este tipo de opciones de política no es asilado, pero sí contradictorio. Por un lado, la "convergencia" exige la apertura de redes para promover la competencia entre múltiples operadores, pero al mismo tiempo se establecen mecanismos de estímulo a los grandes operadores para que inviertan en redes, pero sin tener que dar acceso a su infraestructura.

En relación al espectro, el decreto 1340 estableció la retribución de frecuencias a cambio de una compensación económica y su uso compartido con otros servicios. Para operacionalizarlo, el ministerio de Comunicaciones emitió el "Reglamento para reclasificación de uso de frecuencias" (resolución 171/2017) por el cual amplió de 60 Mhz a 140 Mhz la cantidad de espectro que un mismo operador puede acumular por localidad o área de exploración, lo cual beneficiaba a los operadores instalados en el mercado (Telecom- Personal, Movistar y Claro). Pero esta normativa también supuso un guiño para Grupo Clarín ya que atribuyó al servicio móvil distintas bandas previamente asignadas para otros servicios. De aquellas bandas, una porción del segmento 2500-2690 Mhz había quedado en manos de Grupo Clarín que, a través de Cablevisión, había adquirido el 100% de Nextel Argentina (en diciembre de 2016) y otras empresas -Trixco SA, Skyonline Argentina SA, Netizen SA, Infotel SA y Callbi SA- y había comenzado a presionar por el cambio de atribución de las frecuencias. Finalmente, el desembarco de Clarín, a través de Cablevisión, en la telefonía móvil termina de consagrarse con la fusión Telecom -Cablevisión, cuya aprobación definitiva concluyó en junio de 2018, cuando obtuvo el visto bueno del organismo de Defensa de la Competencia.

14.5.4.2. Reglas Must carry

Como mencionamos más arriba, el "Reglamento General de Servicios de Radiodifusión por Suscripción mediante vínculo físico y/o radioeléctrico" (resolución ENACOM 1394/2016), que determinó que los operadores de TV paga deben garantizar obligaciones de must carry gratuito de las señales públicas, de TV abierta en su respectiva zona de cobertura y de señales de programación informativa federal además de los contenidos informativos nacionales e internacionales. Sin embargo, las condiciones de transporte (o must carry) de la TV abierta fueron sufriendo modificaciones, adaptándose cada vez más a las reglas de mercado. En el caso del cable, la resolución de ENACOM 5160/2017 estableció que pasaría a regirse por un acuerdo

entre privados. En tanto las empresas de TV satelital, además de las señales públicas al igual que el cable, deben incluir el 20% de las señales de producción nacional del abono básico o al menos 22 señales nacionales y cuatro señales de TV abierta cuya área de cobertura no coincida con el enlace ascendente del prestador de TV satelital que respondan a criterios de pluralismo informativo y cultural; producción local; producción independiente; carácter regional; arraigo y trayectoria en la localidad servida; y porcentaje de participación de capital local en el paquete accionario.

14.5.4.3. De la Ley "Convergente" a la Ley "Corta"

Todos estos cambios normativos realizados en poco más de dos años se llevaron a cabo bajo la promesa del gobierno de la elaboración de un ante proyecto de "Ley Convergente" que sería enviado al Congreso con el objetivo de lograr una regulación más "moderna" y unificada que reemplazara de modo definitivo las leyes SCA y Argentina Digital.

Así, el DNU 267/2015 creó en el ámbito del ministerio de Comunicaciones, la "Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación", que luego quedó en la órbita del ministerio de Modernización por los cambios en la Ley de Ministerios adoptados con el DNU 513/2017, por el que se suprimió el Ministerio de Comunicaciones que había sido creado hacía poco más de un año.

La comisión se constituyó el 1 de marzo de 2016[137] y realizó diversos encuentros y seminarios con expertos y actores del sector, con los que se pretendió dar un viso de "participación" al proceso que, además contó con herramientas digitales para recibir comentarios como Twitter.

De acuerdo con Rivero y Zannoti (2017) estas discusiones públicas contrastaron con el proceso que había tenido lugar con motivo de la elaboración de la LSCA ya que, en esta oportunidad, se enfatizó en la necesidad de recolectar evidencia empírica para la toma de decisiones, privilegiando argumentos técnicos y económicos, que requieren un conocimiento experto. Como consecuencia, los autores indican que la lógica política del debate quedó circunscripto a una esfera pública restringida.

137 La "Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes N° 26.522 y N° 27.078" está conformada por seis miembros: el Secretario de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del ministerio de Comunicaciones (ahora dependiente del Ministerio de Modernización) Héctor María Huici; los abogados especializados Andrés Gil Domínguez y Henoch Aguiar, el filósofo Santiago Kovadloff, el director del ENACOM, Alejandro Pereira, y Silvana Giudici, entonces directora del organismo y actual presidenta del regulador en reemplazo de Miguel De Godoy. Giudice, a su vez, cumple las funciones de coordinadora de la Comisión. Resolución 9/2016 del Ministerio de Comunicaciones.

En este sentido, retomando algunos de los planteos abordados en el apartado teórico de esta tesis, estos mecanismos evidencian el desplazamiento de los criterios que guían el interés público que se promueve a través de la política pública por medio de la subordinación de los aspectos sociales y culturales frente a los económicos y tecnológicos como criterios que rigen para la elaboración de políticas públicas (Van Cuildenburg y Mc Quai, 2002, Iosifidis, 2011, Freedman, 2006). En consecuencia, se asiste a la cuantificación y despolitización del proceso, cuyos riesgos son la inadecuación de la evidencia empírica para la medición de aspectos relevantes de la cultura política, así como la utilización de información sesgada (provista por bases comerciales) frente a las dificultades para recabar datos, que termina por velar el hecho de que el proceso está dominado por intereses corporativos (Freedman, 2006; Napoli, 2008; Iosifidis, 2011).

A más de dos años de la puesta en funcionamiento de la comisión y tras recibir dos prórrogas -la última el 27 de diciembre de 2017, por 180 días (res. 694/2017 del Ministerio de Modernización)- los avances en su tarea han resultado exiguos. El único resultado público que se conoce es un documento de "17 principios"[138] generales que guiarían la redacción del ante-proyecto (con un espíritu similar al de las leyes que pretendía reemplazar) y un borrador que difundió en su blog personal uno de los integrantes de la comisión, Gil Domínguez, pero que no obtuvo la aprobación del Presidente para ser presentado en el Congreso de forma oficial.

Frente a las dificultades para arribar a una propuesta que convenza al gobierno y las crecientes presiones de las telefónicas -principal pero no únicamente Telefónica[139]- para ingresar en el segmento audiovisual a través de la TV satelital, el ministerio de Modernización propuso acotar el debate sobre el marco normativo a una "Ley Corta", denominación con la que el propio ministro Andrés Ibarra popularizó la iniciativa del Ejecutivo.

[138] Esos 17 principios consagran la neutralidad tecnológica, la garantía de libertad de expresión y la protección de los niños, niñas y adolescentes; el acceso y participación plural, diverso e igualitario; acceso universal a Internet y el Estado debe promover políticas públicas activas que garanticen su plena eficacia y la neutralidad en la red; se definen tres tipos de prestadores: de gestión estatal, de gestión privada sin fines de lucro y de gestión privada con fines de lucro; se define a las comunicaciones convergentes como de interés público. Se establece que la autoridad de aplicación debe ser un órgano autónomo y autárquico; el espectro radioeléctrico debe ser administrado por el Estado en condiciones de de pluralidad, diversidad y respetando acuerdos de la UIT; los servicios de Comunicaciones Convergentes deben garantizar la defensa de la competencia para fomentar la diversidad de voces; garantizar cuotas de música local y producción nacional para radio y de producción local independiente para TV abierta. Además se postula que las aplicaciones de intermediación deben ajustarse a las reglas nacionales; que en el ámbito de las comunicaciones convergentes se debe promover la generación de empleo; promover prácticas de autorregulación del periodismo; así como que los medios públicos deben ser garantes de la pluralidad y diversidad de voces. Por último se menciona que se fomentará el desarrollo de medios comunitarios.

[139] Telefónica amenazó con denunciar nuevamente ante el CIADI al Estado e incluso, el Presidente de la compañía, José María Álvarez Pallete, viajó desde España para reunirse con Macri.

Así, el ministerio de Modernización elaboró el "Proyecto de Ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia TICs" (o "Ley Corta"), que fue presentado en la Comisión de Sistemas, Medios y Libertad de Expresión del Senado por el ministro de Modernización, Andrés Ibarra, el 10 de abril de 2018, dando inicio a una serie de audiencias para recibir comentarios. El proyecto obtuvo media sanción en el Senado, pero al momento de cierre de esta tesis, no había logrado avanzar en la cámara de Diputados.

Si bien el proyecto queda por fuera del alcance del período estudiado en esta tesis, brevemente cabe mencionar que la propuesta del Ejecutivo se centra en cuatro aspectos: posibilidad de que las empresas telefónicas puedan brindar servicios de TV satelital de acuerdo con el cronograma que elabore el Poder Ejecutivo, estableciendo una prohibición de oferta de servicios conjuntos hasta el 1 de enero de 2019 en zonas con menos de 80 mil habitantes (luego ampliada a 2020 en las ciudades ya habilitadas por el decreto 1340/2016 y para 2022 en aquellas con más de 100 mil habitantes); la obligación de que tanto los operadores de servicios TIC, como los prestadores de servicios públicos y cooperativas permitan el acceso a su infraestructura pasiva en condiciones no discriminatorias; la liberación del espectro reservado a ARSAT y relajación de las reglas sobre la comercialización de contenidos y señales. De este modo, el proyecto contribuye a consolidar la concentración entre los actores del statu quo agrandando aún más las asimetrías entre los grandes y pequeños actores al permitir a los primeros acumular más frecuencias (las reservadas a ARSAT) y hacer uso de infraestructura de Pymes y cooperativas en aquellas zonas en las que han decidido no invertir por considerarlo poco rentable. Además, no contempla la promoción de contenidos nacionales ni locales y delega amplias facultades al Poder Ejecutivo para la reglamentación.

En consecuencia, de modo fáctico, la regulación del sector está dada por DNUs, decretos y resoluciones sin una verdadera discusión plural. Sin tampoco una reforma "estructural" sino de ajustes puntuales con efectos duraderos en la estructura del sistema de las comunicaciones argentinas.

14.5.5. Regulación de servicios audiovisuales bajo demanda en Internet

A partir del desembarco de Netflix en Argentina (y en la región) en 2011, comenzó a desarrollarse la oferta de servicios audiovisuales por Internet por distintos tipos de actores, aunque con el liderazgo indiscutido de la plataforma norteamericana. Siguiendo la clasificación de Páez Triviño (2016) es posible identificar la oferta que realizan las plataformas VoD -OTT nativas de Internet (Netflix y Mubi, junto con las argentinas Vesbi y Qubit); los servicios OTT

que ofrecen los operadores de TV paga (DirecTV play, Cablevisión Play - devenido en Flow- y Telecentro Play), los de las telcos (OnVideo de Telefónica, Arnet Play de Telecom y Claro Video) y los OTT de los operadores de servicio público (Encuentro, CDA y BACUA, entre otros)[140]. A estos habría que sumar también los servicios OTT de las señales extranjeras (por ejemplo, HBO Go y Fox Play). De acuerdo con cifras de Business Bureau (BB) para 2017[141], Netflix representa el 22% del mercado de plataformas, seguido de TyC Sports Play (6%), Fox Play (5%) e ESPN Play (5%), mientras que la categoría "otros" aún continúa siendo la más significativa con el 62% (BB, 2017).

El mercado VoD- OTT comenzó a desarrollarse pocos años después de la sanción de la LSCA. Sin embargo, ya durante el proceso de discusión y sanción de la Ley 26.522, una de las críticas frecuentes proveniente de los principales grupos de medios privados era condensada con la siguiente frase: "la Ley nació vieja, no contempla Internet, no prevé la convergencia". Al respecto cabe mencionar que, por un lado, hablar de la regulación de Internet en sentido amplio, lo convierte en un objeto imposible de asir. De hecho, las experiencias regulatorias a nivel internacional tampoco han abordado la regulación de Internet de modo general. Por tomar un ejemplo, en el caso europeo, las aproximaciones a la regulación de Internet han sido bien desde una perspectiva sectorial (la actualización de la normativa audiovisual, como fue analizado en el capítulo correspondiente) o desde intentos de regular algún eslabón de la cadena de valor (por ejemplo, regulaciones específicas sobre rol y responsabilidades de intermediarios, aunque esto queda por fuera del estudio de esta investigación).

Por otra parte, volviendo a la experiencia argentina, como ya hemos planteado anteriormente, la normativa audiovisual se basó en la Directiva europea al retomar el concepto de "neutralidad tecnológica" con el objetivo de evitar que el avance tecnológico hiciera de la ley un instrumento obsoleto. Si bien no lo hizo explícitamente, la LSCA intentó recuperar la distinción entre los servicios lineales y no lineales, a través de las definiciones contenidas en la Ley, para extender el alcance hacia las nuevas modalidades de prestación de servicio por parte de los actores tradicionales del escenario audiovisual. Sin embargo, allí se advierten algunas dificultades ya

[140] Como mencionamos en el apartado referido a la política de TDA, con el cambio de gobierno se desmanteló el centro de producción de contenidos para TDA y quedaron fuera de funcionamiento los sitios de CDA y BACUA. En abril de 2017, comenzó a funcionar la plataforma cine.ar, que unificó y reemplazó a las distintas plataformas del Instituto de Cine: INCAA TV, Odeón y los Espacios INCAA.

[141] El problema de las mediciones de BB es que no terminan de ser representativas del mercado de VoD- OTT audiovisual en su totalidad ya que, por un lado, solo mide Netflix junto con los OTT de señales que en las emisiones lineales se encuentran incluidas en las grillas de servicios de TV paga. Por otra parte, no permiten dar cuenta de la incidencia de mercado de plataformas como Netflix frente a los operadores de TV paga tradicionales.

que, por ejemplo, la "comunicación audiovisual" se entiende como "actividad cultural cuya responsabilidad editorial comprende a un prestador de un servicio de comunicación audiovisual, o productor de señales o contenidos cuya finalidad es proporcionar programas o contenidos, **sobre la base de un horario de programación** …" (art. 4, Ley 26.522, resaltado propio). La idea de la disposición de contenidos en una grilla en función de un horario específico es contraria al modo de difusión de contenidos a pedido, característicos de los servicios no lineales en los mismos términos en los que es definido en la propia ley. Allí se entiende que los "servicios de radiodifusión televisiva a pedido o a demanda" son ofrecidos "para el acceso a programas **en el momento elegido por el espectador y a petición propia**, sobre la base de un catálogo de programas seleccionados por el prestador del servicio" (art. 4, Ley 26.522, resaltado propio).

Con la llegada al gobierno de Macri, los esfuerzos se centraron en la "restauración" de las condiciones para mantener inalterada la estructura del sector, como ha señalado Becerra (2016). Si, como mencionamos, parte de las críticas a la normativa audiovisual del gobierno anterior se basaban en que "no regulaba Internet", los cambios propiciados por el gobierno actual tampoco lo han contemplado. Ni las modificaciones a las leyes audiovisual y de telecomunicaciones por medio de decretos presidenciales, ni la propuesta de "Ley Corta", así como tampoco las escasas informaciones públicas sobre el trabajo de la Comisión para la elaboración del proyecto de "Ley Convergente" han abordado la cuestión de la regulación de los servicios audiovisuales en Internet.

No obstante, el gobierno que asumió desde 2015, sí ha avanzado en la regulación de servicios digitales, que se prestan sobre Internet (en sentido amplio, que incluye pero también excede a los servicios audiovisuales en Internet) a través de la reforma tributaria. Es decir, desde una lógica exclusivamente económica, con énfasis en los aspectos de recaudación.

Con la aprobación en el Congreso de la reforma tributaria (ley 27.430) publicada en el Boletín Oficial el 29 de diciembre de 2017, el impuesto al valor agregado (IVA) del 21% pasó a ser aplicado a todos los proveedores de servicios digitales extranjeros (norteamericanos principalmente), cuyos contenidos se consumen en Argentina. Esto aplica tanto a los proveedores de servicios audiovisuales como Netflix, así como también a los de música, como Deezer o Spotify, entre otros. Es decir, no es una regulación específica para los servicios audiovisuales en Internet.

Previamente ya había habido experiencias locales, no nacionales, con el mismo espíritu. En la Ciudad de Buenos Aires, en 2014 se dispuso un impuesto del 3% sobre los ingresos brutos para los servicios audiovisuales por suscripción en Internet (Resolución AGIP N° 593/2014). Del mismo modo, en la provincia de Santa Fe se sancionó la Ley 13.617 (publicada en el Boletín Oficial el 4 de enero de 2017), por la que se modificó el Código Fiscal provincial alcanzando con el cobro de ingresos brutos a este tipo de servicios (Baladrón y Rivero, 2017). A diferencia de la Ciudad de Buenos Aires, en Santa Fe se estableció que el 25% de lo recaudado sería destinado a un fondo de promoción para las industrias culturales (Bizberge, 2018).

Como ya hemos mencionado al referirnos al caso brasileño, esta mirada que privilegia los aspectos tributarios no es exclusiva de Argentina, sino que se va imponiendo como enfoque dominante en el Cono Sur.

De cualquier manera es importante mencionar que los cambios normativos sobre el sector audiovisual en el caso argentino siguen anclados en los actores tradicionales, en todo caso, intentando ampliar el alcance hacia las empresas de telecomunicaciones. Las reformas vinculadas a los servicios audiovisuales en Internet, por el momento, se realizan de modo disociado de la regulación sectorial específica ya que se introduce como parte de la regulación tributaria, que alcanza a los servicios digitales de modo general, dentro de los cuales se encuentran los servicios audiovisuales.

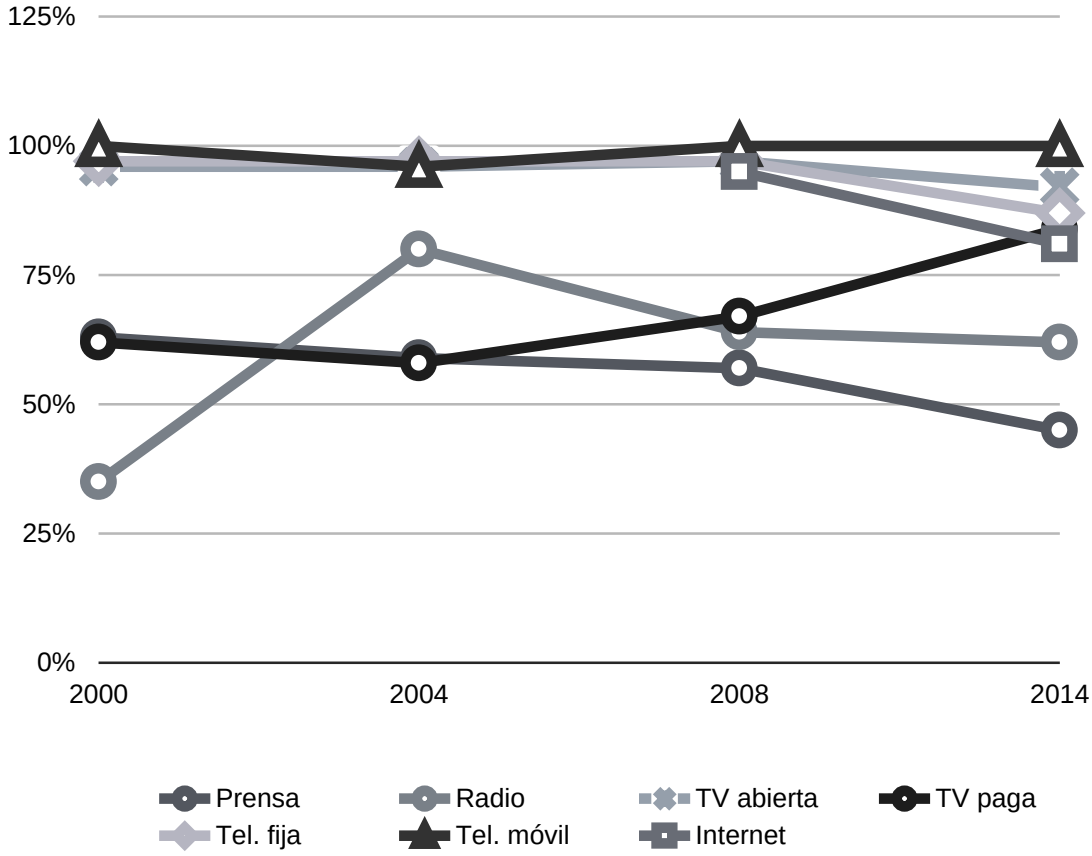
14.6. Impacto en la configuración de mercado

La ola de concentración de los 90 dejó un escenario dominado por Telefónica y Grupo Clarín en el sector audiovisual que se mantuvo así hasta 2016, cuando Telefónica vendió Telefé al grupo norteamericano Viacom. Como explican Becerra y Mastrini (2017a) estos grupos protagonizaron una disputa de mercado por la prestación de servicios de Internet y TV abierta, que tuvo su correlato en las definiciones sobre convergencia de actores y servicios tanto de la LSCA de 2009 (que mantuvo el interdicto para las telefónicas incumbenetes) como de la Ley Argentina Digital de 2014 (que habilitó a las telefónicas a prestar servicios audiovisuales).

Desde el 2000 hasta 2017, período comprendido en el análisis de esta tesis, ninguno de los gobiernos revirtió el escenario de concentración infocomunicacional en Argentina que, en cambio, de acuerdo con Becerra y Mastrini (2017a) se incrementó un 10% en promedio entre 2000 y 2014. Los investigadores demuestran que las industrias de telecomunicaciones (telefonía fija y móvil) se mantuvieron en niveles altísimos de concentración- los dos principales operadores en el caso de telefonía fija y tres operadores de móvil superan el 95% de

mercado-. En cambio, en las industrias de medios (prensa, TV abierta, radio y TV de pago), sectores como la prensa y la TV abierta experimentaron una baja, en tanto, la TV de pago tuvo un crecimiento del 35,5% en el nivel de concentración en el período de los 14 años relevados por los autores, como muestra el gráfico,

Gráfico 13. Evolución de la concentración en Argentina 2000-2014



Fuente: Mastrini y Becerra, 2017: 94.

Teniendo en cuenta que las industrias de telecomunicaciones fijas y móviles se mantuvieron estables en el punto de saturación, para el análisis del impacto de la convergencia digital en el mercado nos centraremos en los sectores de la provisión de Internet de banda ancha fija, y de la industria audiovisual, prestando especial atención a la evolución de los principales actores de la TV paga y los resultados del proceso de digitalización de la TV abierta.

14.6.1. TV abierta

Como hemos mencionado anteriormente en este trabajo, los efectos de la LSCA y su combinación con la política de implementación de la TDA resultaron insuficientes para la desconcentración del sector audiovisual.

En el caso de la TV abierta, Mastrini y Becerra (2017) afirman que a pesar de la sanción de la ley, la situación de concentración en la TV abierta se mantiene con el liderazgo de Telefónica (hasta la venta de Telefe a Viacom en 2016) y Clarín, que no solo controlan directamente el 23,6% del total de canales del país y el 38,1% de modo indirecto con la consiguiente consolidación de la lógica de retransmisión de sus programaciones, sino que además comercializan sus programas a canales independientes del interior profundizando aún más su influencia sobre la programación de la TV argentina.

No obstante, si bien las dificultades en la implementación de la ley no generaron cambios significativos frente al escenario concentrado de la TV abierta analógica, el pasaje hacia la TV digital trajo algunos matices que merecen comentarios.

14.6.1.1. TV abierta: Penetración - Usos y consumo

Como hemos visto, el desarrollo de la TDA en el país ha sido impulsado principalmente por el Estado en el período 2010- 2015, a través de una política gubernamental centrada en el despliegue de plantas transmisoras para brindar cobertura a todo el territorio nacional, la entrega gratuita de dispositivos para el usuario para universalizar el acceso y la inversión en contenidos. Sin embargo, los resultados de la gran inversión pública no tuvieron correlato en una penetración significativa del sistema digital. Un estudio de la Maestría en Industrias Culturales (MIC) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) que analizó los usos y consumos de la TV digital en los municipios de Quilmes y San Fernando halló que, para fines de 2012, la penetración de la TDA era del 5% de los televidentes (Mastrini, et.al, 2014). En forma coincidente, investigaciones posteriores de alcance nacional realizadas por ARSAT (2014) y por el Sistema de Información Cultural de la Argentina (SinCA, 2013) daban cuenta de una penetración del sistema del 7%. Sin embargo, tanto los trabajos de la MIC- UNQ como el de ARSAT advertían que la penetración del servicio era considerablemente mayor y alcanzaba el 20% de los encuestados si se consideraba exclusivamente a aquellos que solo contaban con televisión abierta (ARSAT, 2014; Mastrini et.al., 2014).

En lo referente a las modalidades de acceso al sistema digital, ambas investigaciones revelan que la principal vía de acceso a la TDA es a través de la entrega gratuita de descodificadores por parte del gobierno nacional. La encuesta de MIC- UNQ da cuenta que el 91,3% de los encuestados que poseen y utilizan el decodificador en los municipios estudiados (San Fernando y Quilmes), lo recibieron a través del plan "Mi TV Digital", mientras que el 4,4% afirmó haberlo adquirido en un comercio (Mastrini et.al, 2014). El relevamiento de ARSAT a nivel nacional va en la misma línea, aunque expone cifras más moderadas en relación al acceso por medio del plan nacional pero más amplias sobre la adquisición en comercios: la mitad de los encuestados (49,9%) accedió al equipamiento a través del plan del gobierno; el 26,7% lo adquirió y el 23,4% cuenta con un televisor con el sintonizador integrado (ARSAT, 2014).

En lo que respecta a las lógicas de uso y consumo de TDA, tanto el estudio de la UNQ como el de ARSAT destacan el mayor consumo de canales públicos, en ambos casos, la TV pública (Canal 7) es el canal más sintonizado. El estudio de ARSAT da cuenta que los canales más vistos son la TV pública, canales locales fuera de AMBA y Canal 13 (cada uno con 19,5%), seguido de Telefe (13,6%), Canal 9 (12%), Encuentro (11,1%), Paka Paka (7,8%), América (6,4%), C5N (5,6%), otros (12%). En tanto el trabajo de MIC- UNQ da cuenta de que Canal 7 (14%), Encuentro (10,5%) y Paka Paka (10%) ocupan los primeros lugares de sintonización en la TDA, lo cual representa un cambio en relación a la lógica de rating de la TV tradicional, en la que el liderazgo proviene de los canales de la Ciudad de Buenos Aires, en especial canal 13 y Telefe.

El sistema de TDA fue considerado como relevante en las distintas encuestas reseñadas. En ambos casos, los principales factores fueron la gratuidad del servicio, la facilidad del acceso para sectores de menores recursos (ARSAT, 2014) y la mayor cantidad de canales (Mastrini et.al, 2014). Asimismo, ambos trabajos dan cuenta de la predisposición para la adopción de la TDA tanto en relación al sistema de TV analógica como en relación a la TV paga- aunque en una proporción menor- motivado principalmente por cuestiones económicas, pero también por la mejor calidad de imagen y la grilla de señales.

En este sentido, el balance de la política de la implementación de la TDA resulta satisfactoria al observar el rol del plan Mi TV digital para la universalización del acceso y el progresivo incremento en el nivel de conocimiento del sistema, donde se destacaron los jubilados, uno de los principales sujetos de la política de reparto gratuito de decodificadores. No obstante, la

penetración del servicio registró niveles bajos en relación a la inversión pública destinada, al mismo tiempo que evidencia las dificultades para la migración sin la injerencia del Estado.

A pesar de la baja penetración, la valoración del sistema en general ha sido positiva tanto por razones económicas (servicio gratuito), por los contenidos en sentido amplio (más variedad y más canales lo que se asocia al imaginario arraigado de la lógica multicanal de la TV paga) y por cuestiones técnicas (calidad de imagen).

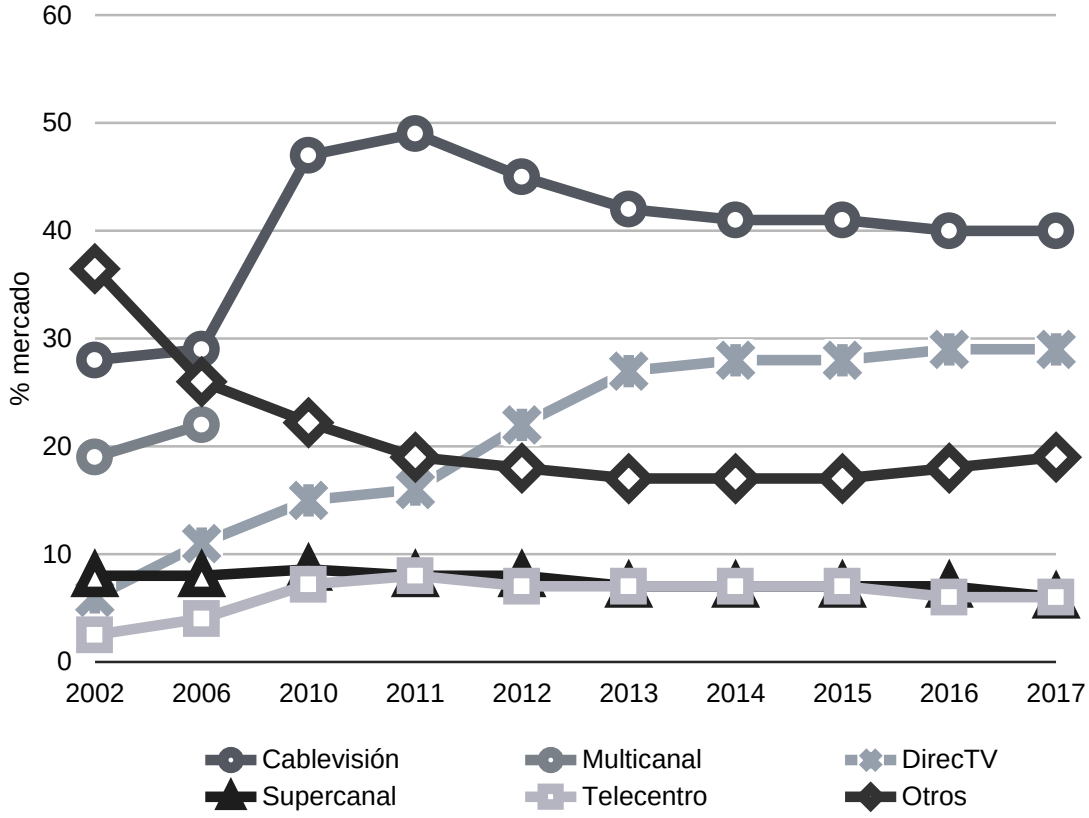
14.6.2. TV paga y banda ancha

En el caso de la TV paga, aún cuando las cifras varían de acuerdo a la fuente, es posible afirmar que está presente en más del 80% de los hogares[142]. A pesar de ser un mercado saturado, el negocio tuvo una clara expansión ya que pasó de 4,3 millones de hogares en 2002 a 10 millones en 2014. Además los cuatro principales operadores (Cablevisión- y Multicanal hasta la fusión-, DirecTV, Supercanal y Telecentro) pasaron de concentrar, el 63% de mercado en 2002, a algo más del 70% del mercado entre 2006 y 2008 y el 84% en 2014, con la clara supremacía de Cablevisión, cuya participación de mercado en ese período es superior al 40% (el porcentaje varía dependiendo del año), seguido de DirecTV, que alcanza el 28% y, muy por detrás Telecentro (de Alberto Pierri) y Supercanal (del grupo Vila-Manzano hasta julio de 2018[143]) (Mastrini y Becerra, 2017: 45-46 y Bizberge, 2017). Esta tendencia se mantiene estable hasta 2017 como se observa en el gráfico a continuación, que da cuenta de la evolución del mercado de TV paga entre 2002 y 2017:

[142] El estudio de Mastrini y Becerra (2017), indica una penetración en hogares del 83% para 2014 y la consultora Business Bureu reporta un porcentaje similar (84%). En tanto las cifras publicadas por LAMAC (Consejo de Latinoamericano de Publicidad Multicanal) en su sitio web para ese mismo año era del 87,4% y para fines de 2017, levemente menores, 81,6% (última consulta 23/10/2018). Por su parte, el regulador ENACOM divulga cifras bastante inferiores en su portal de datos abiertos: casi 69% para fines de 2017 entre las suscripciones a TV por cable y satelital. Ver ENACOM, TV paga (última consulta 23/10/2018): http://datosabiertos.enacom.gob.ar/dashboards/20002/television-por-suscripcion-y-satelital/

[143] Fue adquirido por un consorcio controlado por Carlos Joost Newbery.

Gráfico 14. Evolución market share TV paga Argentina 2002-2017

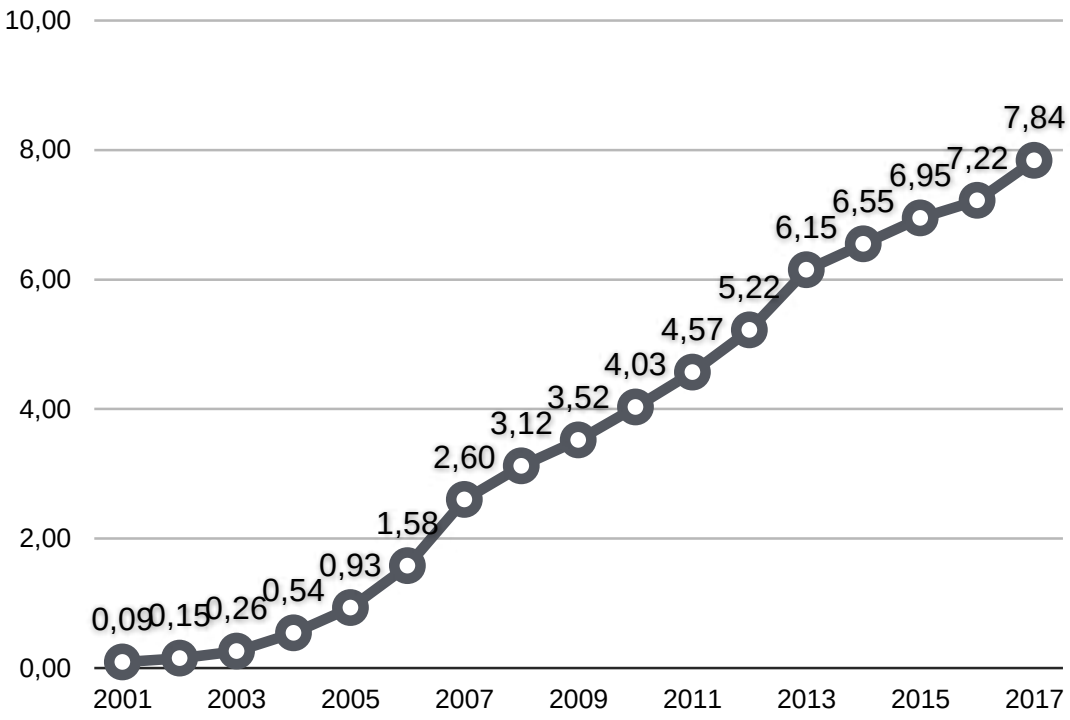


Fuente: Clarín (s/f), Bizberge, 2017 y BB- Mapas de Mercado de TV paga y multiplataforma 2017 y 2018.

En el gráfico anterior puede observarse una leve caída en la posición de Cablevisión a lo largo del tiempo. Sin embargo, la explicación se encuentra más en razones de mercado como el crecimiento de DirecTV y, en menor medida, la competencia de servicios audiovisuales en Internet (en especial la llegada de Netflix), que en la incidencia de la política pública de la administración de Cristina Fernández de Kirchner. Como se desprende del análisis de los estados contables de Grupo Clarín, ni la política de TDA y ni los potenciales perjuicios que el Grupo atribuía a la LSCA en sus memorias anuales incidieron en la captura de abonados; tampoco lo hizo la sanción de la Ley Argentina Digital ya que, como se mencionó, la falta de reglamentación y las expectativas ante el escenario pre- electoral desalentaron el movimiento de las empresas telefónicas que habían obtenido luz verde para ingresar al sector audiovisual (Bizberge, 2017).

Igual que para la TV paga, el mercado de banda ancha fija en el país se ha mostrado en franca expansión pasando de 94.000 accesos en 2001, a 926.772 en 2005; luego a 4 millones en 2010; 6,95 millones en 2015 y 7,84 millones en 2017, como muestra el gráfico siguiente elaborado a partir de cifras de UIT y ENACOM.

Gráfico 15. Evolución de accesos de banda ancha fija en Argentina 2001-2017

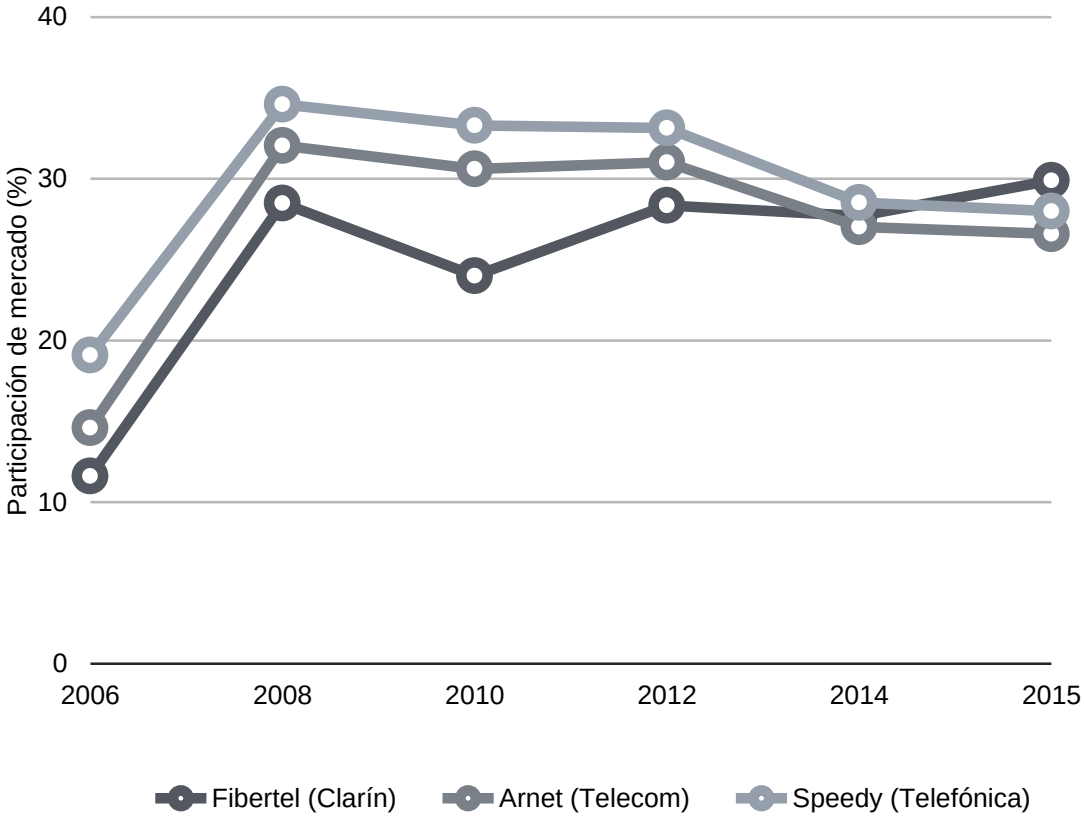


Fuente: UIT y ENACOM

Al igual que en la industria de TV paga, el mercado de banda ancha está concentrado en pocos operadores. Los tres principales, Fibertel (Cablevisión), Speedy (Telefónica) y Arnet (Telecom) representan el 83% de los accesos de banda ancha fija. A su vez, estos fueron incrementando su dominio de mercado de manera importante ya que mientras que, en 2006, las compañías representaban algo más del 50% del total del mercado, del 2010 en adelante, superan el 80%[144].

[144] Las dificultades para acceder a los balances de las empresas entre 2001 y 2006 hicieron imposible poder recabar la información necesaria para dimensionar su posición en el mercado para el período completo 2001-2017. En el caso de Clarín están los balances disponibles a partir de 2007 y si bien Telefónica y Telecom presentan los registros históricos, para Telecom fue imposible acceder al centro de información que disponibiliza material anterior al 2010. Por su parte, en el caso de Telefónica, a partir de 2015 cambió su forma de reportar resultados y los datos de Argentina dejaron de ofrecerse de manera desagregada, en cambio se presentan englobados en los de la región "hispanoamérica".

Gráfico 16. Evolución market share por operador banda ancha fija en Argentina 2006- 2015



Fuente: Elaboración propia en base a cifras de UIT, ENACOM, balance de las empresas, Ministerio de Economía (2007) y Baladrón 2018.

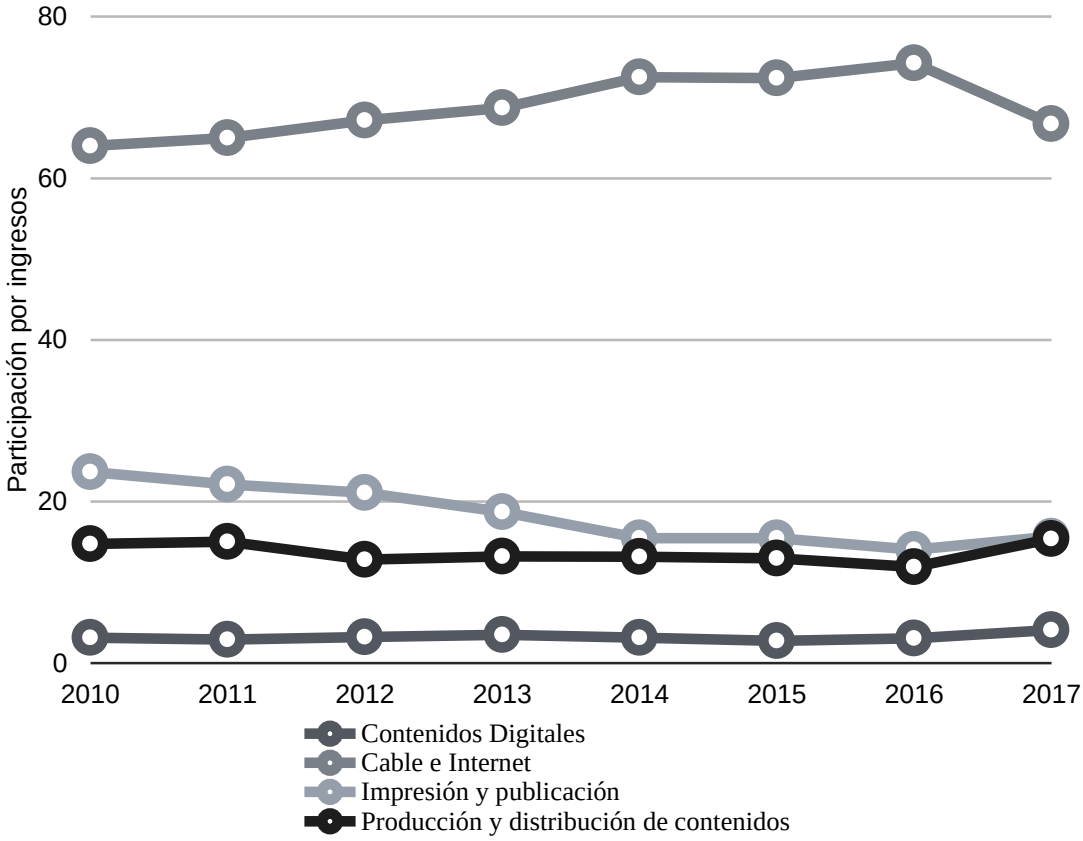
A diferencia del mercado de TV paga, donde vimos que Cablevisión experimentó una leve pérdida de mercado frente al crecimiento de DirecTV, en el segmento de banda ancha fija, Cablevisión- Fibertel fue ganando posiciones hasta consolidarse en 2015 como el principal proveedor en cantidad de abonados, dejando atrás a Telefónica y Telecom.

En 2006, Speedy (Telefónica) lideraba el mercado de accesos con 19,1% del mercado, seguido de Arnet (Telecom) con el 14,6% y Fibertel con el 11,6%. En 2010, Speedy seguía al frente del mercado con una participación del 33,3%, Arnet del 30,6% y Fiberel del 24% pero para el 2015, la empresa de Cablevisión tomó la delantera acreditando el 29,9% del mercado, mientras que Telefónica y Telecom retrocedieron posiciones y pasaron a detentar el 28% y 26,6% respectivamente (Baladrón, 2018).

Si como dijimos anteriormente, la política audiovisual del gobierno de Cristina (con foco en la implementación de la LSCA y TDA) no fue la responsable de la merma en la participación

Clarín en la TV paga, por el contrario ésta tampoco impidió el crecimiento del Grupo en sus áreas estratégicas y más lucrativas, la TV por cable y la banda ancha, lo que en el nuevo contexto planteado por el gobierno de Macri, permitió a la compañía quedar mejor preparada frente a un "escenario de convergencia" (Bizberge, 2017).

Gráfico 17. Participación por ingresos por segmento de Grupo Clarín



Fuente: Bizberge 2017, Reporte Anual 2016 y 2017 Grupo Clarín; Resultados CVH 2017

Del gráfico se desprende por un lado que, de los cuatro segmentos que distingue Grupo Clarín, el de cable e Internet es el que mayor porcentaje de ingresos representa con un promedio entre los 7 años del 68,8%, seguido por el de impresión y publicación (diarios y revistas de modo general) con un promedio del 18,27 % y por el de producción y distribución de contenidos (básicamente, la TV abierta y la radio), con un promedio del 13,65%. Muy por detrás y casi de modo emergente, se encuentra el segmento de contenidos digitales, con un promedio del 3,20%.

Otra cuestión que ilustran estos datos es que mientras que el segmento de cable e Internet presenta una tendencia creciente año tras año en relación a su participación en los ingresos del Grupo, los otros tres segmentos se mantienen relativamente estables, con una leve tendencia en

sentido decreciente. Aunque se advierte una pequeñísima recuperación entre 2016 y 2017 en los segmentos de impresión y publicación y producción y distribución de contenidos que, posiblemente, se deba a los efectos de la escisión del Grupo entre infraestructura (cable, Internet y telefonía móvil) y contenidos (diarios, TV abierta y contenidos digitales) aprobada tras la llegada de Mauricio Macri a la presidencia.

Si producto de las políticas de los 90 se consolidaron Telefónica y Clarín en el sector audiovisual, a partir de diciembre de 2015, bajo la retórica de la convergencia y la pretendida competencia, se asiste a un proceso de concentración inusitado, que consagra a Grupo Clarín (incluido Telecom) como el gran ganador del escenario "convergente", junto con los jugadores tradicionales del mundo TIC, la incumbente Telefónica y Claro (América Móvil).

Las políticas de comunicación inauguradas a partir de 2015 agudizaron el escenario de concentración a través de los cambios regulatorios, pero también en términos de mercado, donde tuvo un efecto inmediato habilitando fusiones y adquisiciones de empresas que, en particular beneficiaron a la re -vigorización de grupo Clarín, y cuyo corolario fue la fusión entre Cablevisión y Telecom.

Una de las primeras señales se dio con la autorización del ingreso de David Martínez en Telecom- que había quedado frenado por el gobierno anterior-, manteniendo el 40% de las acciones en Cablevisión a través de Fintech. Con su desembarco, se anunció una nueva cúpula directiva que incluía a ejecutivos de Cablevisión, evidenciando los vínculos entre las compañías, lo cual terminó de cristalizarse con el desembarco de su CEO, Carlos Moltini, un mes antes de que ENACOM oficializara la decisión de aprobar la fusión Cablevisión- Telecom (en diciembre de 2017), que seis meses también tendría el visto bueno de Defensa de la Competencia.

Otra señal se produjo con la compra de Nextel por parte de Clarín, que ofició de preludio del anuncio de la escisión del Grupo para "focalizar" y "crecer". Por un lado quedaron los contenidos (la división de publicación e impresión, la de producción y distribución de contenidos, es decir, radio, TV abierta y señales, y la de contenidos digitales), a cargo de Grupo Clarín SA y, por el otro, la infraestructura (cable, Internet y telefonía móvil), a cargo de Cablevisión Holding SA (CVH), lo cual, es similar al plan de adecuación a la LSCA pero, esta vez, sin desprenderse de nada. Como hemos aludido en el marco teórico, esto remite a un movimiento de "des-convergencia" que, siguiendo al investigador coreano Dal Yong Jin (2013), es una tendencia paralela a la convergencia, y refiere al movimiento empresarial para

decrecer magnitud estratégicamente para recuperar ganancias y sobrevivir en el mercado con distintas estrategias de negocio.

En síntesis, el ingreso de Fintech (socio de Clarín en Cablevisión) a Telecom, la compra de Nextel por parte de Clarín, la separación del Grupo en dos compañías y la fusión con Telecom forman parte de los cambios en el mercado posibilitados con la llegada de Macri al gobierno. Su posición más permeable a las demandas de Clarín generó un ambiente favorable para todos estos movimientos.

En el caso de las telefónicas, el otro gran actor del mundo audiovisual, Telefónica, se desprendió de Telefé, único canal de TV abierta que tenía en la región, y lo vendió a la norteamericana Viacom, que competirá con el otro líder del sector, canal 13 de Grupo Clarín. Este movimiento que bien podría haberse realizado con motivo de la adecuación del grupo a la LSCA recién tuvo lugar a fines de 2016. Si bien la inversión norteamericana en medios en el país ya estaba habilitada desde la década del 90, el ingreso de Viacom puede atribuirse a la relajación de la normativa propuesta por Macri que también incluía la puja por los derechos de televisación del fútbol argentino, que finalmente quedó en manos de Fox (Bizberge, 2018).

Entre 2000 y 2015, las trabas regulatorias, pero también la presión de los principales actores del mercado en los decisores de políticas desempeñaron un rol clave para poner freno al desarrollo de la convergencia en el plano regulatorio, principalmente, el ingreso de las empresas telefónicas al sector audiovisual. Esto tiene un punto de inflexión a partir de 2015, con un gobierno permeable a las demandas de Clarín en dos niveles: en el plano de mercado con los movimientos recién descriptos, pero también en la dimensión normativa ya que se realizaron ajustes parciales pero decisivos como la reclasificación de servicios audiovisuales por vínculo físico como servicios TIC y la reatribución de espectro, entre los más destacados. De este modo, el escenario convergente pone en el centro de discusión la definición sobre el sector TIC, donde a los actores tradicionales (Telefónica, Claro y Telecom) se suma el principal grupo de medios-Clarín, dividido y fusionado- devenido en gigante actor TIC. Así se consolida el statu quo y el escenario de convergencia quedará dominado por tres actores principales en telefonía móvil, banda ancha fija y móvil y distribución de contenidos audiovisuales: Cablevisión-Telecom, Movistar y Claro[145], a lo que se sumaría DirecTV como cuarto operador, por el momento, solo en TV satelital.

[145] Al momento de cierre de esta tesis, Movistar y Claro aún no habían comenzado efectivamente a prestar servicios audiovisuales.

14.7. La convergencia regulatoria en Argentina. Principales aspectos abordados.

Como hemos analizado a lo largo de este capítulo, si bien el debate sobre la convergencia en el plano regulatorio se instala a mediados de los 90, el primer hito concreto se produce desde el ámbito de las telecomunicaciones (decreto 764/2000) en el marco de los compromisos asumidos ante la OMC. Esta normativa, entre otras cuestiones instala el concepto de "licencia única" en el ámbito de las telecomunicaciones. En los años posteriores, los debates sobre convergencia no se plasmaron en medidas regulatorias, en cambio fue posible dar cuenta de disputas entre los actores del mercado a través de distintas estrategias que incluyeron amparos judiciales, cambios en las estrategias de negocio, trabas del gobierno y de las incumbentes para la oferta conjunta de servicios.

Es durante los gobiernos que Cristina Kirchner que se producen hitos que atañen al proceso de convergencia digital, aunque no necesariamente fuera el foco central: se sanciona la LSCA, que consagra el principio de neutralidad tecnológica, y la Ley Argentina Digital, que permite que las telefónicas ofrezcan servicios audiovisuales; así como se ponen en marcha planes (TDA y Argentina Conectada) que tienen que ver con el cambio tecnológico. Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015 se instala con fuerza el discurso de la convergencia como sinónimo de competencia, a través de modificaciones sustanciales a las leyes vigentes para flexibilizar las reglas del sector.

A partir del análisis del marco normativo vigente (LSCA y Ley Argentina Digital) y las modificaciones que se introdujeron a partir de 2015 es posible sintetizar los principales aspectos abordados. En relación a la clasificación de servicios y régimen de licencias, la Ley Argentina Digital puede identificarse como normativa "convergente", aunque solo en lo que hace a redes de telecomunicaciones, para las cuales se toma la clasificación de licencia única. Aún cuando la normativa determina que las empresas telefónicas incumbenetes pueden brindar servicios audiovisuales sujetos a la aplicación de criterios de regulación asimétrica, para el sector audiovisual, la LSCA maneja criterios diferentes y específicos sobre las licencias y condiciones de prestación de servicios tanto para TV abierta como TV paga. Los cambios en relación a la clasificación de servicios (considerar a la TV por cable como servicio TIC) generados tras la sanción del DNU 267/2015 plantean un enfoque limitado sobre la convergencia de redes en la medida que surge como "remedio" para eximir a un actor específico, Grupo Clarín, del cumplimiento de lo establecido por la LSCA en materia de concentración y cuotas de contenido principalmente.

Respecto de las condiciones de acceso, interconexión y competencia, se plantearon en la Ley Argentina Digital de modo general a través de la previsión de la definición de las redes de telecomunicaciones como servicio público en competencia y la definición (amplia e imprecisa) de licenciatarios con poder significativo de mercado al cual se le aplicaría una regulación asimétrica que, entre varias cuestiones, contempla la obligación de interconexión y apertura de redes. Si embargo, la eliminación por parte del DNU 265/2015 de varios mecanismos para la promoción de la competencia con actores más pequeños y luego, la sanción del decreto 1340/2016 (entre otras cuestiones exime por 15 años a los operadores de fibra de la obligación de abrir sus redes para la interconexión) limitaron las posibilidades reales de generar competencia en el mercado más allá de los grandes operadores.

En relación a la concepción sobre el espectro radioeléctrico, a diferencia de las experiencias internacionales, la Ley Argentina digital no permitía la transferencia, arrendamiento o cesión del espectro. En cambio, a partir de la sanción del decreto 1340/2016 y su posterior reglamentación se introducen criterios de uso flexible a través del proceso de "refarming". En lo referente a la creciente asignación de porciones de espectro para servicios de telecomunicaciones móviles, el caso argentino, ya desde el inicio de la transición hacia TV digital, muestra las mismas tendencias comentadas en las experiencias internacionales sobre el pasaje en la atribución de la banda de 700 Mhz de servicios de TV hacia banda ancha móvil.

Respecto de la política audiovisual a partir de la LSCA y su articulación con la implementación de la TV digital, así como los cambios introducidos a partir de 2015, es posible sintetizar algunos rasgos centrales sobre los aspectos estudiados en el capítulo. En relación a la TV digital, el rol activo del Estado fue central para el desarrollo de la política basada en ampliar las condiciones de acceso a través del desarrollo de infraestructura, reparto de decodificadores y promoción de contenidos. Los dos primeros aspectos fueron los más exitosos en relación al objetivo de accesibilidad. En cuanto al as medidas de fomento al desarrollo de contenidos e ingreso de nuevos actores, si bien se verificaron avances sustanciales respecto de la situación previa, el alcance más limitado que en los otros aspectos.

En lo que tiene que ver con la sanción e implementación de la LSCA, la normativa instaló una nueva concepción sobre la regulación en la materia, enfatizando en el pluralismo y la diversidad desde una perspectiva de derechos humanos e inmediatamente enfrentó fuerte resistencia que, tras su sanción se plasmó en el proceso de judicialización (incluso luego de la decisión de la Corte) que tuvo a Clarín como principal protagonista y concluyó tras la asunción de Mauricio

Macro como Presidente. El ya mencionado DNU 267/2015 fue la herramienta principal para ello y, de modo más amplio para la desregulación del sector, al crear las condiciones que permiten un escenario de mayor consolidación empresarial. En cuanto al escenario o reglas de concentración, como ya planteamos, el decreto quitó a los servicios de TV por cable de la órbita del audiovisual bajo el argumento de unificar el criterio para las redes, evitando el cumplimiento de reglas de concentración y contenidos; amplió los límites a la cantidad de licencias de radio y TV abierta, así como extendió los plazos automáticamente y facilitó la transferencia de licencias y cambios en la composición societaria, entre otras cuestiones. También se eliminó la obligación de "must carry" que, si bien luego fue reincorporada en el Reglamento de TV paga, a través de resoluciones posteriores del ENACOM, los criterios se fueron relajando y adecuando cada vez más a las reglas del mercado, al definirlo como acuerdo entre privados.

A pesar de que los cambios inaugurados en 2015 a la normativa vigente se hicieron bajo el argumento de la convergencia y la competencia, el abordaje sobre la regulación de los servicios audiovisuales en Internet ha sido limitado aún cuando uno de los principales cuestionamientos a la LSCA era que había nacido vieja por "no contemplar Internet". Por el momento, sobre los actores que prestan servicios a través de Internet, el gobierno ha dado pasos sobre la regulación tributaria para abarcarlos. Este enfoque, como hemos visto es dominante en el Cono Sur.

En lo que respecta al mercado, en este capítulo se evidenció que entre 2000 y 2017, incluso a pesar de los importantes cambios suscitados a partir de 2009, el escenario de concentración en el sistema de medios y telecomunicaciones no fue contrarrestado e incluso se incrementó. Eso se evidenció en todos los servicios, pero especialmente en los de TV paga y banda ancha.

Como ya fue planteado entre 2000 y 2015, los impedimentos para la convergencia de actores (específicamente el ingreso de las telefónicas en el sector audiovisual) estuvieron dadas por las trabas regulatorias, pero también la presión de los principales actores del mercado en los decisores de políticas. Las iniciativas de política pública surgidas a partir de 2015 contribuyeron a agudizar el escenario de consolidación de (menos) actores, de mayor tamaño, especialmente en el caso de Clarín, a través de una serie de medidas regulatorias y movimientos de mercado, cuyo corolario fue la fusión entre Cablevisión y Telecom.

Por último, en relación al diseño institucional es posible señalar al menos dos lógicas históricas: por un lado, la separación entre reguladores de telecomunicaciones y audiovisual y, por el otro, su estrecha dependencia del Poder Ejecutivo. Respecto de lo primero, la separación de agencias sectoriales no parece haber generado conflictos en materia regulatoria hasta 2010, cuando el

proceso de implementación de la TV digital, comenzó a generar dificultades producto de la superposición de funciones entre distintos organismos gubernamentales. Respecto de la dependencia del Ejecutivo, la sanción de la LSCA y de la Ley Argentina Digital plantearon un punto de quiebre al menos en el plano formal. Cuando Macri asume la presidencia, a través del DNU 267/2015, avanza en la convergencia institucional con la creación de ENACOM, que marca un gran retroceso en materia de independencia institucional, tanto en relación a lo establecido en las normas sancionadas durante la gestión anterior, así como respecto de los estándares internacionales en la materia.

Luego de haber estudiado en profundidad los casos de México, Brasil y Argentina desde inicios del S.XXI hasta 2017, en la próxima sección se propone avanzar en el análisis comparativo.

15. Análisis comparativo: las políticas “convergentes” en Argentina, Brasil y México

15.1. Introducción

Esta tesis se dedicó al estudio de las políticas públicas de comunicación frente al proceso de convergencia tecnológica a partir de los casos de Argentina, Brasil y México entre comienzos del S.XXI y 2017. En particular, el análisis se centró en las discusiones regulatorias en torno al ingreso de las empresas de telecomunicaciones en el sector audiovisual, así como en los procesos y dinámicas de articulación entre los principales actores del mercado de medios y telecomunicaciones y el Estado para la definición de políticas.

En los tres casos estudiados se advierte que las discusiones tienen su origen a mediados de la década del 90, como parte del proceso de liberalización de telecomunicaciones. Sin embargo, en cada país se fueron adoptando soluciones de política diferentes, con abordajes a veces erráticos y parciales, especialmente en durante los primeros años del S.XXI, que podemos identificar como parte del proceso de “gestación” de la agenda sobre convergencia. En el período que va entre 2009 y 2015, las discusiones sobre las reformas normativas de los sectores audiovisual y de telecomunicaciones introducen de modo más fuerte la cuestión de la convergencia digital, aunque no en todos los casos formaba parte del horizonte del arreglo regulatorio.

En el capítulo dedicado a la estrategia metodológica se planteó la complementariedad entre los enfoques de caso y el método comparativo. Así, luego de haber estudiado en profundidad los casos de Argentina, México y Brasil surge la necesidad de revisitarlos en forma comparativa para dar cuenta de los aspectos en común y abordajes diferentes en el diseño de políticas públicas frente a la convergencia digital, atendiendo a las tradiciones normativas sectoriales de cada contexto, la incidencia política, económica y cultural. De este modo, el enfoque comparativo brindará nuevas perspectivas sobre los procesos de políticas frente a los cambios tecnológicos.

Para avanzar en la comparación, se retoman las variables planteadas en el apartado metodológico que lógicamente, a su vez, guiaron el recorrido de cada uno de los casos. Estas son:

- Gestación de la agenda sobre convergencia: los antecedentes y recorrido histórico sobre las iniciativas vinculadas a la convergencia regulatoria desde fines de los 90 hasta 2017.

- Categorías identificadas desde la visión "económica" a través de las cuales se estudiaron los marcos de telecomunicaciones vigentes como: Clasificación de servicios y licencias; espectro (incluyendo previsiones en relación al dividendo digital); acceso, interconexión y competencia; y concepción sobre neutralidad de red.

- Categorías que permitieran un abordaje de problemáticas culturales a partir de los criterios de diversidad y pluralismo como: el tratamiento de las reglas de concentración y capital extranjero; medidas de promoción de contenidos y fomento al surgimiento nuevos actores a través de la TDT; discusiones sobre la regulación sobre video a través de Internet en la modalidad bajo demanda.

- Diseño institucional: rol de agencias regulatorias y la tensión entre independencia, reguladores convergentes o divergentes.

- Alineamiento con las agendas de organismos internacionales que actúan como estructuradoras del proceso hacia la política de convergencia. Si bien este aspecto no fue planteado originalmente, es un aspecto que vale la pena plantear en el enfoque comparativo como emergente del análisis.

- El rol del Estado, su dinámica de relación con las empresas y los efectos en la configuración del sistema info- comunicacional en el contexto de la convergencia digital.

15.2. Un recorrido histórico por las discusiones sobre convergencia regulatoria

15.2.1. Década del 90: proyectos y regulaciones incipientes

Si bien el período de análisis de la tesis comienza con el S.XXI, en los tres casos fue posible identificar antecedentes muy relevantes para el tema a partir de mediados de la década del 90. En ese momento es que la TV paga aparece como el servicio a través del cual se evidencia la disputa por la "convergencia" en los tres países latinoamericanos estudiados, motorizada como demanda desde el sector de telecomunicaciones.

En Argentina y México las discusiones -que en el caso de éste último se tradujeron en medidas normativas concretas- se iniciaron a mediados de la década del 90.

En el caso de Argentina, durante los 90, las iniciativas no superaron la instancia de presentación y debates en comisión. Los distintos proyectos estudiados evidenciaron la puja entre Clarín y las telefónicas incumbentes, Telefónica y Telecom. Mientras que, por un lado, los

parlamentarios alineados con Clarín, presentaban iniciativas que excluían la posibilidad de que las "telcos" ingresaran al audiovisual (al igual que el proyecto impulsado por los trabajadores de medios), las telefónicas hacían lobby para la sanción de una ley que les permitiera prestar servicios de TV (abierta y por cable) y postulaban el establecimiento de topes sobre el mercado de abonados y frecuencias por zonas de cobertura.

Bajo el argumento de ampliación de la oferta de servicios y generación de mayor competencia en el mercado, en el caso de México, la reforma a la Ley de Telecomunicaciones de 1995 permitió la convergencia de actores al determinar que los concesionarios de telecomunicaciones pasaran a ser "operadores de redes públicas de telecomunicaciones",. Esto permitió, por un lado, la ampliación de la gama de servicios que las compañías podían prestar y, por el otro, que las empresas de TV por cable pasaran a ser consideradas dentro del universo de telecomunicaciones.

Por su parte, en Brasil, la Ley de TV por Cable de 1995 junto con la LGT de 1997 son los primeros antecedentes en la materia, que conjugaron la ampliación del acceso a través de la competencia entre redes públicas y privadas en el primer caso, con el estímulo a la competencia entre actores a partir del proceso de privatización, en el segundo. La Ley de TV por Cable brasileña buscaba promover la democratización del acceso a través de la "red única pública". Esto significaba que el desarrollo del sistema no solo quedaba circunscripto a las redes de propiedad estatal sino también a las privadas, es decir, planteaba de modo incipiente, la convergencia de redes. No obstante, tanto la Constitución de 1995 como luego, la LGT de 1997 -que preparó el terreno para la privatización bajo el supuesto de que la mayor competencia traería la universalización de los servicios- mantenían la separación entre los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones tanto en el plano de servicios como de actores. Esto recién será modificado en 2011 con la sanción de la Ley SeAC.

Un dato interesante es que mientras que en México y Brasil, la TV paga es encuadrada como servicio de telecomunicaciones, en Argentina, desde 1980 hasta 2015 fue considerada dentro del marco audiovisual, especialmente con la sanción de la Ley SCA en 2009, con importantes consideraciones en relación a la promoción de contenidos y, de modo más amplio, previsiones para el fomento de la diversidad y pluralismo. En el caso de Brasil, el encuadre del servicio dentro de la industria de telecomunicaciones, sin embargo, no ha eludido que la Ley SeAC incorporara para los prestadores obligaciones como las de must carry, cuotas de contenido y reglas de propiedad cruzada, entre otras. En cambio, en México, ni antes ni luego de la reforma

constitucional y "telecom", y en Argentina luego de la sanción del DNU 267/2015 tras el cambio de gobierno, son prácticamente nulas las previsiones relativas a la promoción de contenidos en TV paga.

15.2.2. Los primeros años del S. XXI (del 2000 al 2008): Liberalización de telecomunicaciones e inicio del proceso de digitalización de TV abierta

Hacia inicios del S.XXI, se observan nuevos antecedentes normativos más directamente vinculados a la convergencia. En Argentina y Brasil, las iniciativas provienen desde el sector de telecomunicaciones como parte de los compromisos asumidos ante la OMC para la liberalización del sector (decreto 764/2000 en Argentina y Reglamento de SCM en Brasil). Si bien la normativa Argentina -pionera en la región- tiene un alcance más amplio que el reglamento brasileño, ambas comparten el abordaje de cuestiones sobre interconexión, numeración, separación entre redes y servicios y espectro, aunque ninguna de las regulaciones remite específicamente a la prestación de servicios audiovisuales que, en ambos casos, se rigen por otras normativas específicas.

Por su parte, en México, el 2006 fue un año clave en materia regulatoria para la convergencia, en el que el poder del principal actor del mercado de TV (abierta y paga) se hizo sentir. Los cambios que la "Ley Televisa" introdujo a la normativa de telecomunicaciones evidenciaron la incidencia política del grupo ya que se permitió el desarrollo de nuevos servicios de telecomunicaciones dentro del espectro asignado para la radiodifusión, sin la obligación de pagar por ellos al Estado.

También en 2006, en México se sanciona el "Acuerdo de convergencia" para la promover la prestación de triple play al consagrar la convergencia de redes y prestadores (competencia entre operadores de TV paga y telefonía local), fijar reglas de interconexión, implementar la portabilidad numérica y plantear la flexibilización del uso del espectro. Pero la normativa no consagra una licencia única, sino que se siguen entregando en función del servicio.

Mientras que en México ya se delineaba un andamiaje legal pro convergencia, favorable a los grandes jugadores del mercado (aunque no para Telmex, que aún en la actualidad tiene prohibida la prestación de servicios audiovisuales), en Argentina y Brasil, la cuestión tuvo un derrotero diferente.

Frente a las trabas legales en Argentina, los principales actores del mercado se dirimieron las disputas en torno al desarrollo del triple play a través de distintas estrategias que incluyeron la

inacción y permisibilidad del regulador, el bloqueo de las telefónicas incumbentes al acceso a las facilidades esenciales y la judicialización por parte de Clarín a las iniciativas emprendidas por aquellas. Todo esto redundó en que, al momento de cierre de esta investigación, ni Telefónica ni Cablevisión - primero fusionado con Multicanal y más recientemente con Telecom- habían comenzado a brindar servicios audiovisuales y de telefonía, respectivamente.

En Brasil, la convergencia de actores y servicios se fue delineando en el mercado por la vía de adquisiciones empresariales, que permitieron el ingreso de las empresas telefónicas de capital extranjero (América Móvil y Telefónica en 2005 y 2006, respectivamente) en el mercado de TV paga, a pesar de que la Ley de TV Cable permitía hasta un 49% de participación extranjera.

Si hasta aquí habíamos visto que las demandas para la convergencia provenían como exigencia del mundo "telco", el proceso de digitalización de la TV abierta plantea, por primera vez y de modo emergente, la preocupación por la "convergencia" desde la óptica del audiovisual. Sin embargo, este proceso quedará subsumido a la lógica de las telecomunicaciones en la medida que uno de los aspectos principales del proceso tuvo que ver con la liberación de espectro para nuevos usos (aunque cada país tendrá sus particularidades).

En los tres países analizados, el tema de la TDT entra en agenda a través de las discusiones en torno a la elección de un estándar técnico entre fines de la década del 90 y primeros años del S.XXI cuando los países adoptan las normas técnicas (México en 2004, Brasil en 2006 y Argentina, más tardíamente en 2009). Será entre 2009 y 2014 que se produce de modo más intenso el proceso de implementación del sistema con el impulso que Argentina le otorga en la región (a partir del acuerdo geopolítico por el que casi todo el Cono Sur se alinea bajo el estándar japonés) y la proximidad y planificación del apagón analógico en México en la etapa final de su período de transición alineado con el sistema estadounidense.

México fue el pionero en la región con la adopción de la norma norteamericana ATSC en 2004 y el proceso de implementación cobró fuerza a partir de 2006 bajo la consigna de mayor competencia, ampliación de cobertura y convergencia de servicios. En este último caso, primero para el uso de espectro para que los radiodifusores existentes pudieran brindar servicios de telecomunicaciones y luego, para la liberación de espacio para el desarrollo de banda ancha móvil. En la práctica, el modelo benefició a los principales jugadores del mercado, Televisa y TV Azteca que consolidaron su posición en el entorno digital, al igual que ya lo habían hecho en el analógico. Luego, con la reforma Constitucional y posterior reforma "telco" cobrará más

fuerza la idea de surgimiento de nuevos actores para competir con el duopolio televisivo, aunque se producirá con alcances limitados.

En Brasil, al igual que en México, la TDT consagró un modelo comercial, moldeado de acuerdo con los intereses de las empresas privadas de radiodifusión, principalmente Grupo Globo. En la etapa más reciente, se advierte la incidencia de las compañías de telecomunicaciones como consecuencia de los compromisos asumidos para la transición (limpieza de espectro y reparto de descodificadores para el apagón analógico) para el despliegue de 4G. El objetivo inicial del proceso de transición era crear un modelo brasileño con el objetivo de alentar el desarrollo industrial y el empleo. Sin embargo, esa idea quedó descartada y en 2006 se adoptó el estándar japonés ISDB-T con variantes locales, poniendo el acento en la movilidad e interactividad a través del GINGA, aunque este último tuvo un impulso limitado tanto desde el Estado, de los productores de contenidos y del consorcio de telecomunicaciones encargado de la entrega de los conversares digitales para los beneficiarios de planes sociales.

En cuanto a Argentina, el modelo se distanció de los anteriores en la medida que la política de transición inaugurada tras la elección del estándar ISDB-T en 2009 se enmarcó en un nuevo modo de intervención en el sector, caracterizado por un mayor protagonismo del Estado, que se evidenció en la regulación, así como en la inversión en despliegue de infraestructura, entrega de decodificadores y promoción de contenidos. La implementación del sistema digital se mostró más exitoso en la generación de condiciones para el desarrollo de nuevos productores de contenidos y en la proliferación y fortalecimiento de canales públicos (con lógica gubernamental), que en el surgimiento de nuevos radiodifusores tanto comerciales como sin fines de lucro.

15.2.3. Del 2009 al 2014: reformas telco y audiovisual

El período 2009- 2014 se caracterizó por importantes reformas normativas para el audiovisual y las telecomunicaciones en los tres países bajo estudio que, de distinta forma y con diferente énfasis abordaron la problemática de la convergencia digital. Estas reformas, en mayor o menor medida estuvieron en cada caso articuladas con los planes en curso -o que se desarrollaron

paralelamente a los cambios normativos- para digitalizar la TV abierta, como se explicó más arriba, y para ampliar la conectividad a Internet de banda ancha[146].

En los casos de Argentina y Brasil estas modificaciones en las regulaciones -con resultados disímiles- se produjeron en el contexto de gobiernos de centro izquierda. Sin embargo, el signo político no agota las explicaciones sobre los cambios acontecidos ya que, en México, que no se encuadra en ese tipo de liderazgos, también acontecieron cambios significativos de actualización normativa, con énfasis en la convergencia digital. En este sentido, las propias tradiciones regulatorias de cada país y la evolución tecnológica también contribuyen a entender los cambios.

La sanción de la LSCA en Argentina en 2009 fue pionera en la región para marcar el pasaje de las regulaciones de radiodifusión hacia las de servicios audiovisuales. Si bien la normativa, cuya sanción agudiza la escalada de tensión entre el gobierno de "Cristina" y Grupo Clarín, centra su preocupación en la desconcentración del sector a partir de un marco de comprensión basado en los derechos humanos y el derecho a la comunicación, introduce la dimensión de la convergencia fundamentalmente mediante el concepto de neutralidad tecnológica, aunque no avance sobre la convergencia de actores y servicios en la medida que excluye la posibilidad de que las telefónicas ofrezcan servicios audiovisuales (excepto para las cooperativas de servicios públicos). Será con la Ley Argentina Digital de 2014 que, entre otras cuestiones, se consagrará la convergencia en este sentido. Sin embargo, la falta de precisiones del propio marco legal, el descontento de las telefónicas por la imposibilidad de prestar TV satelital (ya que actualizar redes físicas demanda grandes inversiones y tiempo), sumado al contexto pre- electoral a las elecciones generales de 2015 tuvieron como resultado que, a pesar de un marco legal propicio, no se produjeran movimientos en el mercado.

En Brasil, si bien las restricciones institucionales (políticas capturadas por elites políticas u económicas) impidieron avanzar en reformas estructurales que promovieran un escenario de democratización para las comunicaciones y al tiempo que se propiciara la actualización hacia el escenario digital, entre 2011 y 2014 hay importantes hitos normativos en relación a la convergencia digital. Los mismos se produjeron a través de distintos instrumentos normativos

[146] Argentina y Brasil exhibieron diferencias en relación a la orientación del rol del Estado (inversión pública directa en el primer caso y un rol estatal como generador de condiciones de mercado en el segundo) y dificultades para alcanzar sus objetivos. Si bien México también tuvo su plan de banda ancha, no fue considerado como antecedente en esta tesis debido a que, no formó parte de las consideraciones directas en el análisis de la reforma constitucional que dio lugar a la reforma "telecom".

(reformas a leyes existentes, como el caso de la Ley SeAC, o nuevas legislaciones, por ejemplo, el MCI) que mantuvieron la distinción entre sectores y ratificaron el statu quo de los principales actores.

Los gobiernos de Lula y Dilma tuvieron una actitud ambigua en relación a la presencia económica y simbólica ejercida por los grandes medios, por un lado, mostrándose sensibles a las críticas del statu quo, pero sin realizar importantes movimientos que se vieron obturados por los históricos vínculos entre intereses políticos y mediáticos. Si bien prevalece el patrón de apoyo de los gobiernos hacia los medios tradicionales, a partir de 2011 se advierte un viraje en el eje hacia las "telcos", lo que marca su mayor injerencia en la definición de políticas audiovisuales (que también se reflejará en la TV abierta a partir de la planificación del apagón analógico) aunque sin desestimar el lugar central que históricamente tienen las grandes redes de radiodifusión. En este sentido puede ser leída la Ley SeAC.

La Ley SeAC de 2011, al igual que la LSCA de Argentina, consagra el concepto de neutralidad tecnológica, en este caso específicamente para el marco de la TV paga (no para el audiovisual en su conjunto), equiparando las reglas de juego para los distintos operadores. Una consecuencia central de la normativa es que habilita el pleno ingreso de las telefónicas y del capital extranjero en el sector de distribución TV paga, pero mediante el establecimiento de reglas de propiedad cruzada se resguarda el lugar de Globo en la producción de contenidos.

El MCI de 2014 es otro ejemplo que pone sobre la mesa el debate sobre la convergencia y la la articulación entre el Estado/gobierno y su permeabilidad ante demandas sociales y, al mismo tiempo, la influencia del empresariado de medios nacional tradicional, más que las telefónicas, cuyas redes son globales.

La sanción del MCI en Brasil recoge fundamentalmente las demandas de la sociedad civil en relación a la consideración de Internet como servicio esencial, la necesidad de garantizar su acceso universal a una red neutral. Para el avance de la normativa tuvo un rol central Globo que, en particular, defendió la neutralidad de red frente a la resistencia de las telefónicas por considerarlo clave para el desarrollo de su modelo de negocio de contenidos.

En este caso, el contexto fue diferente al de la Ley SeAC en varios aspectos. Por un lado, en lo referido al entorno internacional (espionaje por parte de Estados Unidos a mandatarios), así como también por el objeto y forma de debate (reglas de gobernanza de Internet debatidas en un foro mundial y cómo trasladar al ámbito nacional problemáticas de alcance global). A lo

anterior se suma la diferencia en relación a la perspectiva consagrada en las discusiones. Para el caso del MCI primó una perspectiva de derechos humanos que contó con la base de apoyo de Globo al ser funcional a su modelo, frente a la de negocios -y de diversidad como importante ganancia social pero subsumida a la división de la cadena de valor- de la Ley SeAC.

De los tres países estudiados en esta tesis, el caso de México representó el cambio más estructural en relación al tema que nos ocupa a partir de la confluencia de distintos sectores políticos y el alineamiento con un organismo internacional como lo es la OCDE.

La reforma constitucional de 2013, seguida de la reforma "telecom" con la sanción de la LFTR de 2014 planteo que la convergencia tecnológica que diluía la distinción entre sectores demandaba una convergencia regulatoria pero también institucional para tener una mejor comprensión del sistema. El nuevo marco legal tuvo un impacto significativo en el modo de abordaje el sector de medios y telecomunicaciones, al combinar la preocupación por la concentración del sistema comunicacional junto con los avances tecnológicos, desde una perspectiva "sectorial" frente a los enfoques generales de defensa de la competencia. Sin embargo, la normativa presenta limitaciones especialmente en relación a consideraciones vinculadas al mundo de los contenidos, privilegiando un enfoque de "redes", lo cual no solo se inscribe en las orientaciones de OCDE, sino que tiene que ver con la propia tradición regulatoria del país.

Si bien más adelante analizaremos en detalle los aspectos centrales de las regulaciones de cada país en relación a los criterios que en el apartado teórico hemos definido como centrales para el estudio de la "convergencia", aquí haremos unos breves comentarios generales sobre algunos de ellos.

A pesar de las distintas formas y objetivos que tomaron las regulaciones de Argentina (Ley SCA), Brasil (Ley SeAC) y México (LFRT), un aspecto que tienen en común es que las modificaciones apuntan a la ampliación de la definición de su objeto a través del concepto de neutralidad tecnológica para incorporar en mayor o menor medida a las telecomunicaciones dentro del sistema de medios. No obstante, hay escasas o nulas consideraciones en relación a las modalidades de video no lineal por parte de los actores tradicionales (sean medios o telecomunicaciones) y las discusiones sobre el abordaje de los actores surgidos de Internet que prestan servicios audiovisuales no están contemplados, sino que forman parte de los debates actuales.

Otro punto en común de los marcos normativos de los tres países es que reconocen en el mismo momento, en 2014, la noción de neutralidad de red. La Ley de telecomunicaciones "Argentina Digital", el MCI de Brasil y la LFTR de México, las tres sancionadas en 2014, consagran el concepto, aunque solo en el caso de Brasil hay lineamientos más específicos a través de la reglamentación.

Por otra parte, los tres países introducen entre 2012 y 2014 definiciones sobre dominio de mercado (PSM) y mercados relevantes, propias de las reglas de competencia, en los marcos sectoriales de telecomunicaciones ("Argentina Digital", LFTR en México y PGMC en Brasil -se desprende de la privatización telco-), junto con una serie de criterios de regulación asimétrica con distinto grado de detalle en cada caso. Estas previsiones se complementan en los casos de Argentina y Brasil con las reglas propias del audiovisual (LSCA y Ley SeAC respectivamente) con reglas de concentración de la propiedad como medidas que contribuyen a la diversidad y el pluralismo aunque de distinto modo, en el caso de Argentina en la búsqueda de promover nuevos actores para la emisión y producción de contenidos, en tanto en Brasil, con el objetivo de mantener el statu quo de los grandes productores de contenidos (Globo) así como también promover la producción nacional e independiente.

En relación al espectro radioeléctrico, mientras que la regulación mexicana, en línea con iniciativas previas apunta a criterios flexibles en el uso del espectro, las normativas de Argentina y Brasil en el período 2009 -2014 mantienen criterios de asignación vinculados al servicio, lo cual tendrá un cambio parcial a partir de 2016 en ambos casos.

15.2.4. Del 2015 al 2017: hacia una mayor consolidación de actores bajo el discurso de la competencia

A partir de 2015 emerge con fuerza la "competencia" (de infraestructuras/ redes y actores) como directriz de las políticas públicas de comunicación. Si bien, como hemos visto, el concepto no es nuevo y guía las políticas de telecomunicaciones desde los 90, la novedad es que se impone asociado o como sinónimo de la convergencia digital. De este modo, la convergencia pasa a convertirse en organizador del sistema integrado de telecomunicaciones y medios audiovisuales, y bajo ese discurso se flexibilizan las condiciones y se genera una mayor consolidación de los pocos y ya existentes actores (con escasas pero significativas variaciones) que adquieren mayores dimensiones.

Los años 2015 y 2016 marcan un punto de quiebre en Argentina y Brasil en términos políticos con los cambios de gobierno y de signo político hacia la centro- derecha, a través de elecciones generales en el primer caso y por el proceso de *impeachment*, en el segundo.

Estos cambios generarán, especialmente en el caso argentino, modificaciones fundamentales a los marcos normativos vigentes, apalancados en el discurso de la "convergencia" tecnológica y el supuesto fomento de la competencia, propiciando las condiciones para una mayor consolidación del mercado. Así, la preocupación por la concentración de la propiedad inaugurada en el 2009 con el hito de la Ley SCA, se va abandonando progresivamente (aún durante el propio gobierno de "Cristina") y queda totalmente desplazada a partir de diciembre de 2015, luego de la asunción de Mauricio Macri como presidente, por el discurso de la convergencia.

En el caso de Brasil, el punto de partida fue diferente que el de Argentina y, probablemente por ello, los cambios normativos implementados tras la llegada de Michel Temer a la presidencia resultan menos avasalladores, aunque tienen en común la agudización de la tendencia hacia la consolidación del statu quo.

Como se planteó en el capítulo de Brasil, ni la discusión sobre convergencia ni sobre la concentración de la propiedad formaron parte de la retórica de los gobiernos del PT que, en cambio hicieron hincapié en la promoción de las condiciones de acceso a servicios digitales y en la competencia de redes tanto para lograr la inclusión social como para promover los negocios. Si bien la presidencia de Temer tiene impactos muy significativos en términos político, sociales y económinos, en el plano de la comunicación, sus reformas recrudecen el patrón institucional pre- existente de políticas capturadas por elites, marcan un retroceso en relación al servicio público de radiodifusión y la mayor permeabilidad a los intereses de las telefónicas, con la reactivación de discusiones sobre el proyecto para flexibilizar sus obligaciones en pos de la supuesta garantía de mejorar en las condiciones de accesibilidad a las redes para la población.

En el caso de México, como apuntamos, la "convergencia" fue central para la reforma normativa que tuvo lugar unos años antes, también en el marco de un cambio de gobierno (aunque no de signo político) a través de una alianza entre todas las fuerzas políticas. La novedad que trae el período que se inaugura a partir de 2015 tiene que ver con la presentación de resultados de la primera evaluación de las medidas impuestas en el sector de telecomunicaciones y de radiodifusión a agentes preponderantes (Televisa y América Móvil)

en base a objetivos declarados de la reforma en relación a limitar la concentración y fomentar la competencia. Los resultados dan cuenta de escasos avances en este sentido y, de modo general, el ingreso de un nuevo jugador vino de la mano de la reducción de actores en el mercado de telecomunicaciones y se produjo más por efecto de la liberalización del capital extranjero que por las medidas dictadas por el regulador. Mientras que, en televisión abierta, la apertura del duopolio con la licitación de una nueva cadena televisiva generó un nuevo competidor, pero con una oferta homogeneizada. En tanto la TV paga, a pesar de las disposiciones contenidas en la reforma constitucional y telecom, permanece en la práctica por fuera de la regulación estatal y su principal jugador, Televisa, ha incrementado sus niveles de mercado significativamente.

Luego de haber planteado históricamente y en forma comparada el recorrido por los hitos vinculados a la convergencia regulatoria, a continuación, avanzaremos con la caracterización de las distintas categorías que hemos identificado como ejes de la discusión sobre "convergencia" desde la perspectiva de telecomunicaciones y desde el audiovisual.

15.3. Categorías de telecomunicaciones

15.3.1. Clasificación de servicios -Licencias

Uno de los aspectos centrales para la definición de convergencia planteada desde organismos internacionales como Banco Mundial, UIT y OCDE tiene que ver con la clasificación de servicios, a partir de lo cual se define el tipo de licenciamiento. Como hemos visto, estos organismos internacionales proclaman la necesidad de una "licencia única" para los operadores, independientemente del tipo de red y del tipo de servicio, aunque en los casos en los que se requiere espectro, los prestadores deben hacer las gestiones en forma separada para conseguirlo. Esta mirada tiene tiene correlato en el escenario europeo (la DCE consagra una perspectiva tecnológicamente neutral para las redes e instala el régimen de "autorización general), pero no en el norteamericano donde se distinguen los servicios por tipo de red y por ende tipos de licencias diferentes.

A diferencia de los organismos internacionales técnicos y económicos, aquellos con preocupaciones culturales como UNESCO y las relatoras de libertad de expresión de ONU y OEA, aluden al régimen de licencias, pero con un foco totalmente distinto. Este tipo de organismos enfatizan en el régimen de licencias para apuntar al reconocimiento de distintos tipos de actores y a los criterios de transparencia y no discriminación para su asignación, es decir preocupaciones centradas en los criterios de diversidad y pluralismo en el acceso. En esta

línea, tanto la LSCA de Argentina como la LFTR de México, plantean el reconocimiento a distintos tipos de actores, más allá de los comerciales.

En los tres países latinoamericanos estudiados en la investigación, más tarde o más temprano, se advierte la tendencia hacia la unificación en el tipo de licenciamiento, aunque con matices, ya que no en todos los casos se habla de "licencia única" y, en ocasiones, cuando se utiliza este término solo se refiere al ámbito de los servicios de telecomunicaciones. De ahí que resulta de interés lo que mencionamos al comienzo de la comparación cuando señalábamos que tanto en México como en Brasil y, más recientemente, en Argentina, la TV paga se encuadra bajo el esquema de telecomunicaciones ya que en función de la clasificación de servicios estará sujeto a distintos tipos de obligaciones. Enseguida retomaremos este punto.

En Argentina, el concepto de licencia única se instituyó tempranamente (decreto 764/2000) en el marco del proceso de liberalización de las telecomunicaciones como parte de los compromisos asumidos con la OMC. Este concepto fue retomado en la clasificación de "Argentina Digital" en 2014, encargada de la regulación de servicios de telecomunicaciones y TIC, pero no de los contenidos ni de los servicios audiovisuales (por redes físicas o mediante espectro), los cuales quedaban bajo la órbita de la LSCA. Es decir, la presencia de dos marcos normativos diferentes consagraba a su vez distintos tipos de licencias basado en el tipo de servicios, pero también de alguna manera anclado en la tecnología/tipo de red. El concepto de neutralidad tecnológica "vale" dentro de la clasificación audiovisual (que incluye redes que utilizan espectro radioeléctrico, redes satelitales y por vínculo físico de TV por cable), del mismo modo, la "licencia única" lo es solo cuando refiere a telecomunicaciones y TIC y, en cada caso, las obligaciones para operar cada servicio en función de la red son diferentes. El principal cambio que introduce Macri con el DNU 267/2015 es la re -clasificación de la TV por cable, hasta entonces entendida como servicio audiovisual, como servicio TIC. El cambio de encuadre, justificado en los imperativos de la convergencia, desde la racionalidad "técnica", tenía implicancias profundas en términos políticos (la búsqueda por sellar buenas relaciones con el principal medio de comunicación del país, Grupo Clarín, desde el inicio de su gestión) y de política sectorial (el principal actor del escenario de TV abierta y paga del país queda exento del cumplimiento de las reglas de concentración de mercado y de cuotas de contenidos).

En el caso de México a pesar de que había antecedentes más concretos que en Argentina o Brasil en relación a la convergencia de actores y servicios, la concepción de Licencia Única se

consagró más tarde con la LFTR de 2014 (hasta ese momento, las licencias se asignaban por servicio) a partir de las recomendaciones de la OCDE.

El marco normativo adopta una perspectiva que privilegia los criterios de redes por sobre las preocupaciones socio- culturales. No obstante, consagra distintos tipos de prestadores, como la LSCA argentina, en sintonía con las agendas de derechos humanos, aunque en el caso mexicano asigna preeminencia a los operadores comerciales. Establece una "Concesión Única" por 30 años (con prórrogas sucesivas, lo cual es contrario a las buenas prácticas internacionales en materia de derechos humanos) y determina que en caso de ser necesario el uso de espectro (por ejemplo, para brindar TV satelital y TV abierta), al cual se accede por licitación, se gestiona por separado, de acuerdo con las recomendaciones internacionales de OCDE puntualmente, pero sobre lo cual coinciden otras instituciones de sesgo económico y técnico. Las obligaciones de "concesión única" para los operadores dependen de la posición de dominio de mercado del operador en el sector. En este sentido, como retomaremos más adelante, aquellos que sean considerados dominantes en el sector de telecomunicaciones o radiodifusión deben cumplir con criterios de regulación asimétrica. Como hemos visto, al evaluar la situación de dominio en relación al sector y no al servicio, el principal operador de TV paga (considerado como servicio de telecomunicaciones), Televisa, quedó exento del cumplimiento de la regulación especial que permitiera garantizar las condiciones de competencia en el mercado.

A diferencia de los casos de Argentina y México, en Brasil no existe el concepto de "licencia única". Las licencias se entregan por tipo de servicio a partir de la clasificación establecida en el CBT para radiodifusión y la LGT (régimen público/concesión- régimen privado/autorización) para telecomunicaciones. Como dijimos más arriba, la TV paga es considerado un servicio de telecomunicaciones prestado en régimen privado. Hasta la sanción de la Ley SeAC en 2011, el tipo de autorización que asignaba el regulador se basaba en la tecnología empleada. Así, con la nueva normativa se produjo una unificación y simplificación en el tipo de licencias pero solo para la TV paga (ara todo lo demás se mantiene una licencia por tipo de servicio) en respuesta a la creciente presión de las empresas de telecomunicaciones, que encontró apoyo en distintos sectores sociales y empresarios tradicionales de la radiodifusión debido a la división de la cadena de valor en distintos eslabones, junto a los topes de propiedad cruzada y fijación de obligaciones relativas a la promoción de contenido nacional e independiente. Especialmente este último aspecto marca un distanciamiento del abordaje regulatorio convergente de México y de Argentina a partir de diciembre de 2015 ya que, en este

último caso, previamente, la LSCA preveía topes a la concentración de mercado de abonados, de cantidad de licencias y previsiones sobre cuotas de contenido y publicidad en TV paga.

En síntesis, en consonancia con las propuestas de los organismos internacionales de sesgo económico y con la influencia del sector de telecomunicaciones, entre 2011 y 2015, los países analizados han emprendido reformas para simplificar y unificar los regímenes de licenciamiento a partir de cambios en los modos de clasificar los servicios, principalmente en lo referente a la clasificación de la TV paga, lo cual se evidencia en Argentina (para TV por cable a partir de 2015) y Brasil, pero también en México al vincular las obligaciones de la licencia única con las condiciones de regulación asimétrica de acuerdo con la posición de mercado del operador en el sector de telecomunicaciones.

Otra de las consecuencias vinculadas al cambio en la clasificación de servicios tiene que ver con el alcance de las regulaciones. En los tres casos, frente a un escenario que históricamente mantuvo la división entre radiodifusión y telecomunicaciones, recién con los cambios normativos de los últimos cinco años se extiende el alcance de las regulaciones audiovisuales para abarcar también a los actores de telecomunicaciones. En el caso de México esto ya acontecía desde 2006 aunque tanto el Acuerdo de Convergencia como la LFTR de 2014 mantienen restricciones para el operador incumbente, Telmex. En el caso de Argentina también se mantiene el interdicto para las incumbenetes, aunque solo hasta 2019.

En cualquier caso, se advierte que en las normativas de México, Argentina y Brasil se amplía el escenario hacia las empresas de telecomunicaciones generando mecanismos para desregular a las redes (principalmente de TV paga) a partir de un discurso de promoción de la competencia.

15.3.2. Espectro y utilización del dividendo digital

En línea con las posiciones de organismos internacionales técnicos y económicos y las prespectivas consagradas en Estados Unidos y en Europa, en materia de espectro es posible señalar al menos dos tendencias en los países de la región: por un lado, su progresiva flexibilización en el modo de asignación y uso y, por el otro, la utilización del dividendo digital para el despliegue de banda ancha móvil.

En relación a lo primero, se advierte en los tres países la progresiva flexibilización con el pasaje de criterios de asignación vinculados al tipo de servicio, como vimos al referirnos al régimen de licencias, hacia el uso compartido entre distintos servicios. A su vez, mientras que las

regulaciones iniciales generalmente prohibían la transferencia del espectro, en especial, entre 2014 y 2016, las normativas nacionales de los tres países promueven su cesión y arrendamiento a través de distintos instrumentos legales (leyes y resoluciones).

En Brasil, si bien la LGT postula que la asignación de espectro está vinculada al servicio ofrecido, tempranamente, en 2001, mediante el reglamento de uso de espectro se permitió la transferencia del control de las empresas, posibilitando la consolidación de grupos económicos en el sector. En 2016, dicho reglamento fue reemplazado para dar mayor flexibilidad al uso de espectro y la posibilidad de que sea compartido para distintos servicios.

En el caso de Argentina, primero a través del decreto 764/2000 y luego con la Ley Argentina Digital de 2014, se estableció que la transferencia, arrendamiento o cesión parcial o total del espectro, así como los posibles cambios en relación a su uso requerían la aprobación del regulador. Al igual que en el caso de Brasil y en el mismo año, el decreto 1340 de 2016 introduce un criterio de flexibilidad en el uso del espectro por medio del proceso de "refarming" o reatribución de espectro para usos distintos a los definidos en la atribución original. También mediante este decreto se dan los primeros pasos en la intención de revertir la reserva de frecuencias para el operador estatal ARSAT, al establecer que el regulador debía llamar a concurso para la asignación de bandas para servicios móviles.

En México, la LFTR profundiza la tendencia ya existente en relación a la flexibilidad en el uso del espectro que estaba consagrada tanto en el Acuerdo de Convergencia como en la reforma a la Ley de Telecomunicaciones, ambas en 2006, que planteaban el desarrollo de servicios de telecomunicaciones dentro del espectro asignado a radiodifusión. La LFTR habilita los cambios de frecuencia previa autorización del regulador y permite el arrendamiento y la cesión de espectro para uso comercial.

En relación a la utilización del dividendo digital, en sintonía con el proceso de armonización internacional de la UIT, los tres países han asignado la banda de 700 Mhz en UHF (primer dividendo) para el desarrollo de servicios móviles, apalancado en los objetivos de mejorar la cobertura y calidad de servicios de banda ancha planteados en los planes nacionales, así como de acelerar el proceso de transición hacia la TV digital para liberar espectro para las telecomunicaciones, con mayor impacto en la economía de los países. En cambio, aún no hay una posición común sobre la banda de 600 Mhz (segundo dividiendo). Mientras que México, siguiendo la decisión de Estados Unidos, definió su asignación para servicios móviles, en Brasil, al menos por el momento, se plantea mantenerlo en la órbita de la radiodifusión, en tanto

en Argentina, la posición oficial es más errática, como lo evidencian los sucesivos cambios en la reubicación de canales en UHF para la liberación de espectro.

Tanto en los casos de Brasil como de Argentina, la utilización del "primer dividendo digital" para servicios de telecomunicaciones ya estaba prevista en los planes de TDT. La banda de 700 Mhz se licitó en ambos casos en 2014 para los servicios móviles 4G LTE entre los operadores existentes en Brasil, mientras que en Argentina se proponía el ingreso de un nuevo prestador que, finalmente, no se concretó y se definió la reserva de espectro preferencial para el operador estatal ARSAT, pero que tampoco desarrolló una oferta de servicios (mayorista ni minorista) en dicha banda.

En ambos países, los operadores enfrentaron dificultades para poder empezar a operar en las bandas, que se encontraban ocupadas, principalmente, por servicios de televisión abierta (en Brasil) y de TV paga codificada (en Argentina). En el caso de Argentina, el proceso redundó en la judicialización de la licitación por partida doble: por la compañía que pretendía ser el cuarto competidor móvil -Arlink de Vila y Manzano- y por Telecentro (Pierri), que prestaba servicio de triple play en la banda de 700 para la Ciudad de Buenos Aires. Independientemente de esta situación, en el marco del conflicto con Clarín, el gobierno logró mantener al Grupo al margen de su ingreso a las telecomunicaciones móviles.

Respecto de Brasil, donde la licitación buscó mejorar la situación de los operadores existentes sin modificar el statu quo, se planteó un esquema novedoso para la resolución de las dificultades para la utilización de las bandas vinculado directamente con el proceso de transición a la TDT. Los ganadores de la licitación debían asumir los costos de limpieza de la banda y resarcir a los radiodifusores (similar a las condiciones del proceso de subasta de la banda de 600 Mhz en Estados Unidos) y hacerse cargo de la distribución de conversores digitales para la población de bajos recursos. Este modelo generó la confluencia de intereses económicos de las "telcos" y radiodifusores, que presionaron de forma conjunta para incidir en el ritmo del proceso de transición y en la fecha del apagón analógico. Si hasta el momento, el desarrollo de la TV se moldeaba acorde a los intereses de las familias tradicionales ligadas a la radiodifusión, la última etapa de la transición digital trae consigo la mayor injerencia de las empresas de telecomunicaciones en el sector.

La decisión de México sobre la banda de 700 Mhz, inicialmente planteada en los planes de transición a TDT, si bien continúa la tendencia general de transferir bandas de radiodifusión para servicios de telecomunicaciones, a partir de la reforma constitucional y la LFTR trae un

giro en relación a los países de la región. El rasgo distintivo radica en la asignación de 90 Mhz para el desarrollo de la "red mayorista compartida" para promover el despliegue de banda ancha a través de una alianza público- privada. Si bien este modelo de oferta de capacidad mayorista ya había sido planteado en Argentina a través del rol asignado a ARSAT en el plan Argentina Conectada, el esquema de México resulta novedoso tanto en relación a los países de América Latina, como a Estados Unidos y Europa, donde la banda de 700 Mhz se licitó completamente para operadores privados.

15.3.3. Acceso, Interconexión y competencia

Desde fines de los 90- comienzos del 2000, a la luz del Acuerdo de Servicios de la OMC, las regulaciones de telecomunicaciones de los países estudiados (por ejemplo, en la LGT del 97 en Brasil y en el decreto 764/2000 de Argentina) contenían definiciones sobre reglas de interconexión y condiciones de acceso a la infraestructura esencial, entre otras cuestiones y previsiones para aquellos operadores con Poder Significativo de mercado que, por su posición debían cumplir con obligaciones específicas en este sentido.

La novedad que incorporan las normativas más recientes de telecomunicaciones (como el PGMC de Brasil de 2012 y Argentina Digital) o "convergentes" (la LFTR mexicana) tienen en común que asignan al regulador facultades para limitar la concentración y/o promover la competencia, así como también establecen una serie de criterios de regulación asimétrica ex ante -sujetos a revisión bianual- para aquellos operadores que detenten una posición de dominio (50% en el caso mexicano; 20% en el caso brasileño, sin definición en la normativa Argentina) en un mercado relevante. Este tipo de previsiones de regulación asimétrica ya estaban contenidos desde mediados del 90 en la Ley de Telecomunicaciones de Estados Unidos (1996), así como en la DCE europea.

Aunque con algunas variantes en cada caso vinculadas al alcance de sectores y servicios (telecomunicaciones y TIC en Argentina y Brasil y telecomunicaciones y radiodifusión en México), así como referidas al grado de precisión en las definiciones, entre las principales medidas asimétricas establecidas en los marcos normativos de los países latinoamericanos estudiados, en línea con los modelos de referencia planteados en EEUU y Europa, se pueden mencionar: transparencia; trato no discriminatorio; obligación de brindar información al regulador; control de precios; oferta de referencia de interconexión; compartición de infraestructura; desagregación de la red; separación contable, funcional o estructural, entre otros.

A estos criterios, en el caso del marco "convergente" de México se suman previsiones relativas a reglas de propiedad cruzada entre audiovisual y telecomunicaciones; y reglas sobre los contenidos como obligaciones de must carry (aunque el operador con poder significativo no tiene derecho a recibir ni retransmitir contenidos de terceros sin pagar por ellos), la imposibilidad de restringir el acceso a la publicidad a sus competidores, o contratar en exclusiva derechos para radiodifundir eventos deportivos de alto nivel de audiencia. Algunos de estos aspectos, como las reglas de propiedad cruzada, la obligatoriedad de must carry y transmisión gratuita de eventos de interés relevante, entre otros, están contenidas en la LSCA de Argentina, pero como obligación para todos los operadores.

En materia de infraestructura y su regulación para la convergencia en el contexto de desarrollo de redes de banda ancha de alta capacidad, se advierten dos tendencias opuestas que se desarrollan en forma simultánea en nombre de la promoción de la competencia. Por un lado, en línea con las directrices de organismos internacionales de sesgo económico y técnico (OCDE, BM, UIT, OMC) se consagra el establecimiento de condiciones asimétricas (entre las que se encuentra el acceso e interconexión a facilidades esenciales, aunque no únicamente) a partir de la identificación de actores con poder dominante o significativo en el mercado, y la definición de mercados relevantes, a los cuales se les exige la apertura de sus redes.

Por el otro lado, en los contextos nacionales, los países incorporan esas previsiones en sus regulaciones pero, al mismo tiempo, generan mecanismos de resguardo para los operadores existentes que obturan la competencia, en especial de nuevos entrantes. Fundamentalmente esto se produce a través de dos vías, una regulatoria y otra más vinculada a las funciones de control del regulador. Respecto de la primera, se trata de previsiones legales que eximen a los operadores de abrir y compartir sus redes- principalmente las redes fijas de fibra óptica- bajo el argumento de alentar las inversiones y promover la competencia (de redes y servicios, lo que redundaría en un descenso de precios para los usuarios). En este sentido, se pueden mencionar los casos de Brasil ("feriado regulatorio" por 9 años establecido en el PGMC de 2012) y Argentina (el decreto 1340/2016 establece la reserva por 15 años). Estos casos encuentran correlato en el plano internacional, de modo temprano en Estados Unidos, donde la Ley de Telecomunicaciones del 96 elimina la obligación de desagregación de bucle local entre operadores de cable y servicios fijos para promover la inversión en redes. En Europa, si bien el marco comunitario establece la obligación de apertura de redes, esta estrategia también fue incorporada en la regulación española de 2013 para incentivar la inversión en fibra óptica.

En relación a las funciones del regulador, como lo ilustra el caso mexicano tanto para radiodifusión como para telecomunicaciones, si bien los marcos legales contemplan la aprobación de ofertas de referencia por parte del regulador, las deficiencias en la definición de metodologías para el establecimiento de precios han generado en la práctica que se produjeran escasos acuerdos para el desarrollo de servicios a partir de la infraestructura de los principales operadores por sus costos excesivos. O en el caso de Argentina, los operadores incumbentes han bloqueado el acceso a su infraestructura aprovechando la inacción del regulador.

15.3.4. Neutralidad de red

El concepto de neutralidad de red, que plantea el principio de no discriminación del tráfico y tratamiento isonómico de la información, tienen su origen de modo incipiente a partir de la definición de criterios de interconexión hacia fines de los 90 en el marco de los acuerdos de privatización y liberalización de telecomunicaciones en la OMC. Poco a poco, las discusiones se profundizaron a partir de los debates globales suscitados en el marco del IGF, creado en 2006 como uno de los resultados de la CMSI organizada por la UIT. También desde organismos ligados a los derechos humanos, como las relatoras de libertad de expresión de ONU y OEA se ha destacado la importancia de la neutralidad de red como garantía de libertad de expresión.

Algunos autores apuntan a la discusión sobre neutralidad de red como disputa geopolítica entre actores del mercado estadounidense y operadores de red europeos (Ganuza y Viecens, 2013). En el plano interno, los debates se han dado de forma más o menos contemporánea con las primeras expresiones normativas entre 2009 y 2010 y luego, en 2015, en ambos casos se consagran principios más específicos que, en el caso de Estados Unidos tendrán una regresión con el cambio de gobierno.

A nivel regional, el concepto se consagra de las regulaciones en los países estudiados a partir de 2014 a través de un marco específico para Internet en el caso de Brasil (MCI), de la regulación de telecomunicaciones (Argentina Digital) en Argentina y de la LFTR en México. Pero su implementación ha encontrado limitaciones en los tres casos.

La falta de reglamentación del concepto y sus principios por parte de los reguladores de México y Argentina, sumado en este último caso a que la normativa relegaba la definición de aspectos centrales a la ya extinta autoridad de aplicación (AFTIC), obstaculizan en la práctica el campo de acción de los reguladores para garantizar y fiscalizar el su cumplimiento.

En el caso de Brasil, las principales dificultades para la aplicación de la neutralidad tienen que ver con las resistencias de las telefónicas porque afecta su modelo de negocio en relación con sus ofertas de "zero rating". Sobre este punto, la posición del regulador es permisiva bajo el argumento de que estas prácticas no se encuentran expresamente prohibidas en el marco legal. A su vez, desde la perspectiva de la competencia, la mirada también es concesiva hacia el rol de las telefónicas ya que se considera que este tipo de ofertas no lesiona la competencia.

15.4. La industria audiovisual

Mientras que desde el sector de telecomunicaciones se delinearon categorías claras y precisas en relación a los enfoques regulatorios necesarios para la "convergencia", desde el sector audiovisual y las instituciones internacionales que abordan cuestiones culturales, el concepto no es problematizado como tal. En cambio, cuando se alude a los avances tecnológicos, se hace en función de los desafíos e impactos que esto trae para los derechos y valores socioculturales ya consagrados en el mundo "offline", o bien para destacar que algunas cuestiones aún no saldadas en escenarios tradicionales permanecen como deuda pendiente en el nuevo entorno digital.

En este sentido, a lo largo de la tesis hemos trabajado sobre varios aspectos, fundamentalmente, a través del estudio de las reformas normativas y los procesos de implementación de la TDT en cada contexto nacional. Estas categorías son: las reglas de concentración de la propiedad y disposiciones en relación al capital extranjero; la dimensión del acceso y la promoción de contenidos nacionales y nuevas voces como indicadores de diversidad y pluralismo. Asimismo, se analizó el alcance de las regulaciones en relación a la ampliación de su objeto y el estado de las discusiones sobre los actores surgidos de Internet que ofrecen contenidos audiovisuales pagos en la modalidad bajo demanda.

15.4.1. Regulación sobre prestadores de servicios audiovisuales VoD en Internet

Como señalamos antes (apartado sobre categorías "telco"/ clasificación de servicios), los países estudiados han encarado importantes reformas normativas en los últimos años, pero centradas en los actores y servicios tradicionales del mercado, ampliando el alcance del audiovisual para incluir a las telefónicas. Pero incluso las modalidades de VoD (servicios no lineales) de estos actores de TV paga quedan en una zona gris, que los termina excluyendo de obligaciones.

En relación a los actores surgidos de Internet que prestan servicios audiovisuales bajo demanda (por ejemplo, Netflix), los países latinoamericanos estudiados presentan enfoques disímiles y

las discusiones se precipitaron entre 2015 y 2017, los últimos dos años del período estudiado en la tesis.

En México predomina una mirada no intervencionista en relación a la implementación de la regulación a los proveedores de servicios audiovisuales por Internet, similar a la que se plantea en Estados Unidos. El regulador ha considerado que no es necesario regular este tipo de servicios audiovisuales. Entre los principales argumentos se destacan la escasa penetración de banda ancha en el país y la calidad ofrecida. También se alude a las condiciones de competencia del sector televisivo ya que se señala que los operadores tradicionales de TV paga está creciendo en México y ellos mismos ofrecen sus propios servicios VoD, así como que el catálogo de contenidos de las plataformas ya fue ofrecido en otras pantallas previamente. Estos puntos fueron claves en la evaluación para definir Agente con Poder Sustancial en el mercado de TV paga en el 2015 y llevaron al Pleno del IFT a concluir que los servicios OTT no ejercían presión competitiva suficiente en dicho sector.

En cambio, en Argentina, se avanzó en una regulación con un enfoque tributario a través de la Reforma Tributaria de 2017 para extender el pago del IVA a los OTT en general (incluidos los audiovisuales). De este modo, el énfasis está puesto en la recaudación para la economía del país en general- sin consideraciones específicas para la industria audiovisual-, en sintonía con los planteos de las agendas internacionales vinculadas al comercio, a pesar de que el país ratificó los instrumentos sobre diversidad cultural de UNESCO.

Por su parte, en Brasil, donde el tema permanece en discusión desde 2015, la perspectiva fue mutando desde un planteo inicial amplio que conciliaba aspectos económicos con los culturales y de derechos (próximo al abordaje europeo) hacia uno recaudatorio. Pero a diferencia con la posición consagrada en Argentina, en las discusiones del contexto brasileño hay acuerdo en relación a que el tributo debe servir como aporte para el fondo de la industria audiovisual, para la promoción de obras nacionales e independientes.

15.4.2. Reglas de concentración y capital extranjero

Las normativas de los tres países analizados han tematizado la concentración a través del establecimiento de cuotas de mercado, topes a la cantidad de licencias o definición de actores con poder dominante y límites a la propiedad cruzada, entre otras, aunque su alcance resultó limitado tanto desde el propio diseño normativo (por ejemplo, la prohibición de monopolios y oligopolios de la CN 88 en Brasil nunca se reglamentó y en México, las diferencias entre la CN

y la LFTR en el modo de definir agentes preponderantes limitó el margen de acción en la materia) y su implementación, así como en el impacto que tuvo en el mercado, ya que como hemos visto en el análisis de cada caso, los principales actores mantienen o han acrecentado su dominio.

En parte esto tuvo que ver, por un lado, con la limitación de competencias y sesgos de los reguladores sectoriales (principalmente en México y Argentina) y, por otro, con la progresiva liberalización de redes, en especial de TV paga, y con las reglas de capital extranjero. Respecto de esto último, en el caso de Brasil, mientras que la ley de TV Cable del 1995 habilitaba el 49% de capital extranjero, la Ley SeAC lo habilita al 100% en redes TV paga. Si bien los topes a la propiedad cruzada entre los distintos eslabones contribuyen a mantener el reparto del mercado entre los actores tradicionales, como hemos visto, la regulación parecería haber contribuido a la consolidación de programadoras internacionales (TW) disputando mercado a Globo, así como también, la consolidación de los principales actores del sector telefónico.

En Argentina, la implementación de medidas destinadas a restringir la concentración, se vieron obstaculizadas tanto por la judicialización por parte de Clarín como también por la inacción o sesgos de implementación del regulador, entre otros aspectos que hemos apuntado en el análisis. Tras el cambio de gobierno, las modificaciones introducidas a los marcos vigentes hacen que la TV por cable quede exenta del cumplimiento de las reglas de concentración establecidas en la LSCA pero además, al ser considerada servicio TIC y no audiovisual, como efecto secundario (probablemente no previsto políticamente y no sabemos si forma parte del horizonte en la estrategia empresarial a futuro) eventualmente quedaría abierta en forma total a la participación del capital extranjero, habilitada en telecomunicaciones desde la década del 90 (para el audiovisual rige el tope del 30% dispuesto en la Ley de Bienes Culturales y ratificada luego en la LSCA).

En la regulación mexicana, las figuras de preponderancia y agente con poder sustancial (aquellos actores que acaparan el 50% de mercado) y la definición de medidas asimétricas ex ante y ex post respectivamente, son los instrumentos claves para limitar la concentración. Adicionalmente, tanto la normativa como la CN prevén la apertura del mercado a nuevos actores para promover la competencia y la desconcentración. En el caso del sector de telecomunicaciones, sin embargo, la liberalización del capital extranjero fue central (más que la aplicación de regulación asimétrica) para el ingreso de un nuevo competidor, pero al mismo tiempo, generó la reducción de la cantidad de operadores, de mayor tamaño. Por su parte, la

industria de TV paga se vio progresivamente liberalizada permitiendo el crecimiento de Televisa. Esto se produjo, primero, por la flexibilización de criterios entre las disposiciones de la CN y la ley secundaria propiciadas por el lobby de Televisa en un contexto electoral que terminaron por limitar la posibilidad del regulador de intervenir en el sector. Luego, por la judicialización sobre la definición de poder sustancial, primero por parte de los competidores de Televisa que cuestionaron la decisión del IFT, que consideró que el Grupo no tenía posición dominante. Más tarde llegaron los reparos de Televisa, cuando el regulador revisó su decisión a pedido de la justicia y lo definió como agente con poder sustancial. El mix de decisiones normativas, judiciales, cuestionamientos a las decisiones del regulador, sumado a sus sesgos de implementación de la ley y, en ocasiones, inacción, generó en la práctica que, al menos hasta el cierre de esta tesis, que el principal operador de TV paga del país permanezca exento de regulación para limitar su poder.

15.4.3. Diversidad y pluralismo: acceso, nuevas voces y fomento a los contenidos

Como hemos mencionado al referirnos al régimen de licencias, en línea con las agendas internacionales de derechos humanos, los cambios normativos acontecidos entre 2009 y 2014 en los países analizados tendieron a brindar reconocimiento legal a distintos actores: públicos y privados, con y sin fines de lucro. Este reconocimiento, en algunos casos, fue articulado con las políticas de implementación de TDT. En México y Argentina, se contempló la apertura a nuevos actores de distinto tipo a través de la LSCA en el primer caso y de la LFTR, en el segundo. Mientras que, en Brasil, fue a través de la transición hacia la TV digital que se estableció la reserva de espectro para la creación de canales públicos.

15.4.3.1. Nuevos actores

Si bien hubo avances concretos en relación al ingreso de nuevos actores a través de la TV digital, el fomento a la diversidad y el pluralismo en sentido amplio ha encontrado limitaciones. En el caso de Argentina, tras algunos intentos fallidos entre 2011 y 2012, finalmente en 2015 se realizaron concursos para la adjudicación de canales digitales tanto para operadores comerciales como sin fines de lucro. Estos últimos enfrentaron dificultades para comenzar a emitir atribuidas a la dilación en la entrega de las frecuencias correspondientes, hecho que se agudizó tras el cambio de gobierno a partir de diciembre de 2015 por disputas con el regulador para liberar las frecuencias asignadas, lo que redundó en nuevas demoras hasta la aprobación de su habilitación definitiva. Además, se frenó la realización de nuevos concursos, se

desfinanciaron programas para el fortalecimiento de medios comunitarios y para el funcionamiento de los canales públicos.

En Brasil también la TV pública (EBC) sufrió una embestida en 2016 tras la llegada de Temer a la presidencia. Pero, a diferencia de argentina, si bien el modelo de desarrollo de la TDT preveía el ingreso de nuevos actores estatales, en la práctica los avances fueron casi nulos (solo se creó el canal de la Ciudadanía, pero está casi inoperativo) tanto durante los gobiernos del PT como en el de Temer. Así, la digitalización de la TV abierta se desarrolla bajo el modelo comercial con los mismos jugadores del statu quo del mundo analógico.

En el caso de México, de acuerdo a lo previsto en la LFTR, se realizaron llamados a concurso para nuevos operadores de TV abierta, para que compitan con el duopolio televisivo de Televisa y TV Azteca. Esto resultó en el ingreso de una tercera cadena nacional y la licitación de 148 frecuencias de TV comercial para operar regionalmente, así como también se iniciaron procesos para la asignación de frecuencias de uso público y social.

En síntesis, mientras que en Argentina y México se advierte el ingreso de nuevos operadores de distinto tipo al sistema de medios (aunque con preeminencia de los comerciales), en el caso de Brasil se mantiene el statu quo vigente en la TV analógica en el nuevo entorno digital, a lo que, como hemos dicho, se suma la injerencia de las empresas de telecomunicaciones en el proceso de planificación del apagón analógico para la liberación de espectro.

15.4.3.2. Acesso a los contenidos y al equipamiento digital

De los distintos aspectos que tienen que ver con los criterios de acceso tanto en los marcos regulatorios (audiovisuales o convergentes según el caso) como en el proceso de digitalización de TV abierta, en esta tesis se enfatizó en el análisis de los cambios referidos las reglas de must carry para el acceso a los contenidos, por un lado, y en las políticas destinadas a la universalización del equipamiento digital, donde se advierten trayectorias distintas.

En relación a las reglas de must carry, este instrumento está consagrado en las regulaciones para el entorno analógico, pero en el digital se advierten cambios de concepción que marcan el pasaje de la intervención estatal para garantizar la obligatoriedad del acceso a las señales en forma gratuita hacia el corrimiento del Estado y establecimiento del mecanismo como un acuerdo entre privados, limitando su alcance. Esta modificación genera desafíos para la garantía de las condiciones de acceso y derecho a la comunicación de la población en el entorno digital.

Respecto de la universalización del equipamiento digital para la transición hacia la TDT, en los tres casos estudiados se generaron planes estatales para la entrega de equipos para los sectores vulnerables. Argentina tuvo un rol pionero ya que este aspecto formó parte de los pilares de la intervención estatal en el proceso desde su inicio. Distinto fue en los casos de Brasil y México, donde estos planes se motorizaron cuando se acercaba la fecha del apagón analógico. en el caso de México enmarcado en una presunta estrategia de rédito político en el contexto de elecciones generales y en el de Brasil motivado más por el desarrollo del modelo de negocio de las telcos por la liberación de espectro que por la promoción de la accesibilidad como fin en sí mismo.

Así, aunque con distintas motivaciones y en diferentes momentos del proceso, mientras que la intervención estatal resultó clave para promover el acceso a equipamiento en la transición, en el terreno del transporte de contenidos (must carry) en el entorno digital se advierte una tendencia progresiva hacia una menor injerencia del estado.

1.4.3.3. Fomento a los contenidos

Respecto del fomento a la producción de contenidos, se advierten regulaciones y planes en este sentido, lo que representó un avance en relación a las políticas previas (especialmente respecto de la situación de los 90 y los primeros años del 2000). No obstante, el análisis regulatorio evidenció que los cambios normativos más recientes (entre 2014 y 2016) realizados a partir del discurso de la convergencia representan un retroceso en materia fomento a la industria de contenidos nacionales y locales, especialmente en Argentina y México (no así en Brasil).

Tanto en Brasil como en Argentina se han implementado políticas públicas y herramientas para fomentar la producción audiovisual nacional e independiente para los operadores actuales. En el caso de Brasil, si bien la CN del 88 refería al fomento de la producción nacional e independiente, sus artículos nunca se reglamentaron y los planes para la TDT no establecieron directrices específicas sobre los contenidos más allá de la cuestión técnica de la interactividad (que tampoco tuvo un desarrollo importante). Recién en 2011 con la Ley SeaC se establecieron por primera vez previsiones legales para el fomento a los contenidos para TV paga a través de cuotas y aporte económico al fondo de desarrollo de la industria del cine nacional.

En Argentina, la promoción a la producción se produjo a través de las previsiones de la LSCA junto con las políticas de fomento a los canales públicos y la política de promoción de contenidos de la TDA. Esta última tuvo éxito para la ampliación de la participación de nuevos productores independientes (y, como dijimos, fue menos exitosa para promover el acceso de

nuevos actores como operadores de canales). Tras el cambio de gobierno en diciembre de 2015, se asiste a la desarticulación de la comunicación pública y la TDA y con la desregulación de la TV por cable a través de las modificaciones a la LSCA, se eliminan las obligaciones sobre contenidos para el sub- sector.

En el caso de México, la normativa convergente no prevé prácticamente mecanismos de fomento a los contenidos. En vez de plantear medidas positivas para la pluralidad, se proponen mínimos de emisión de contenidos en base a un criterio económico (ampliación de márgenes de publicidad).

Por otra parte, en ocasión de la licitación de la tercera cadena televisiva se privilegiaron los criterios económicos, técnicos y jurídicos en detrimento de la oferta de programación. Si bien previo a que comenzara a emitir se generaron expectativas en torno a la diversidad programática como estrategia empresarial de diferenciación de sus competidores, no resultó de ese modo.

Tampoco la política de TDT generó mayores avances en este sentido. El criterio de multiprogramación asociado al objetivo de generación de nuevos servicios a través de la TDT tampoco redundó en efectos positivos para la diversidad de contenidos, en cambio los operadores existentes accedieron a más espectro sin pagar por ello y sin cambios sustanciales en su oferta programática.

Por los distintos factores expuestos, en los tres casos estudiados los resultados de mayor diversidad y pluralidad de contenidos en medios audiovisuales televisivos son escasos. Mientras que en Brasil, los avances en la materia se circunscriben a solo a la TV paga (y las discusiones actuales buscan extender obligaciones económicas a los operadores audiovisuales en Internet), en el caso argentino, donde había habido ciertos avances para el audiovisual en su conjunto (tanto TV abierta como paga), se evidencia un retroceso mayor a partir de las reformas encaradas en nombre de la "convergencia". En tanto en México, la reforma convergente no ha contemplado ese aspecto entre sus objetivos.

15.5. Agencias regulatorias

La convergencia institucional, como hemos visto es una premisa impulsada desde organismos con intereses técnicos y económicos (como OCDE, Banco Mundial, UIT) más alineados con la perspectiva de la industria de telecomunicaciones que con el mundo audiovisual.

Excepto por México que tras el proceso de reforma de la CN creó el IFT como regulador convergente, en Brasil y en Argentina (en este último caso hasta diciembre de 2015 que se creó

ENACOM como agencia rectora de las telecomunicaciones y el audiovisual), el marco regulatorio consagra un diseño institucional divergente.

En cualquier caso, se trate de un único regulador para los sectores audiovisual y de telecomunicaciones o varias agencias sectoriales, desde la perspectiva de esta investigación, el punto clave sigue siendo el criterio de la independencia. Si bien es posible que un regulador integrado esté mejor preparado para hacer frente a los desafíos de la convergencia tecnológica (en términos del abordaje integral de las problemáticas), si la lógica de uno de los sectores (generalmente "telco" o la mirada de redes) prima sobre los intereses del otro (contenidos), el regulador integrado permanecerá sujeto a la misma dinámica de los reguladores separados, solo que consagrando una perspectiva sectorial como LA mirada del sistema en su conjunto, naturalizando ese sesgo.

A su vez, como hemos visto a lo largo de esta tesis, no existe evidencia empírica que demuestre que los reguladores convergentes son menos permeables de cooptación política o económica. De ahí que, desde la perspectiva de esta investigación, es la independencia más que la convergencia, el aspecto clave en el diseño institucional.

Sobre el criterio de independencia de las agencias regulatorias coinciden tanto desde organismos internacionales de sesgo cultural como económico y técnico. Si bien los cambios normativos emprendidos en los países estudiados evidencian importantes avances en el plano formal, en la práctica, este aspecto permanece como una deuda pendiente. De modo amplio, vale decir que la explicación radica la falta de "cultura de independencia" que garantice que el proceso de toma de decisiones se lleve adelante al margen de las influencias políticas y/o económicas. A este factor se suman otros de la propia dinámica del proceso político en cada contexto. A modo de ejemplo, el peso del Ejecutivo y del "coronelismo electrónico" para la asignación de frecuencias en Brasil; la "doble ventanilla" en México (duplicación de facultades entre formulación de políticas y regulación que da lugar a doble proceso de lobby empresarial) que intentó ser el eliminada con la creación del IFT por la CN pero que en la ley secundaria perdió autonomía frente al Ejecutivo en la definición de contenidos y resolución de controversias. En Argentina, el nombramiento de los integrantes del regulador en función de afinidades políticas que no pudo ser superado en la práctica a pesar de la consagración de mecanismos de independencia formal que, a su vez, a partir de diciembre de 2015 fue reemplazado por la consagración formal de la sobre- representación del Ejecutivo (cuatro de los siete miembros) así como por la dependencia directa del regulador a la estructura ministerial

(primero de Comunicaciones, luego de Modernización y, más recientemente, directamente de Presidencia).

15.6. Alineamiento con organismos internacionales rectores de los procesos de reformas

Un aspecto que emergió del análisis, aunque no formaba parte de los objetivos iniciales de esta investigación, es el alineamiento de las propuestas de políticas públicas para la convergencia en contextos nacionales vinculadas a perspectivas de organismos internacionales ligados a intereses económicos y técnicos.

El caso de reforma constitucional que derivó en la sanción de la convergente LFTR es el que más explícitamente fue guiado a partir de las recomendaciones de OCDE. Pero, como hemos visto al describir el panorama latinoamericano, la lógica de mercado ya tenía tradición en el país y el TLCAN contribuyó a profundizarla. Este acuerdo regional incidió en la apertura del capital extranjero, que tuvo su continuidad con la reforma de 2013, así como la consolidación e incidencia política y económica de los principales jugadores del mercado, junto con la limitación de facultades del regulador para intervenir (Gómez, 2016). La reforma de la CN y posterior sanción de la ley secundaria pretendió revertir estos últimos puntos (limitar la concentración y brindar independencia al regulador). Si bien ha habido algunos avances (las licitaciones de frecuencias para TV digital es un buen ejemplo del interés por abrir el mercado), como hemos visto, algunas de las previsiones estipuladas en la Constitución enfrentaron un retroceso en la LFTR en el plano formal, con consecuencias reales en la implementación. El creciente rol de Televisa en TV paga y las omisiones del regulador para limitar su poder y la judicialización de las decisiones sirven para ilustrar la situación.

La incidencia de la OMC en el desarrollo de la industria de las telecomunicaciones (privatización y liberalización) se plasmó de forma contundente durante la década del 90 en Argentina, así como en los países de la región de modo general. En cambio, la influencia de organismos internacionales de sesgo cultural fue menos evidente en el sector audiovisual. Incluso, la alianza del MERCOSUR tuvo escasos resultados en el área entre 1991 y 2007 (Monje, 2013).

Las referencias explícitas a las agendas de derechos y problemáticas del mundo simbólico se volvieron explícitas a partir de la LSCA que, como hemos señalado, retoma el marco de referencia de la regulación audiovisual europea, alusiones sobre derechos humanos vinculadas

a la agenda de la relatoría de libertad de expresión de la CIDH (OEA), así como la importancia asignada por UNESCO a la diversidad cultural.

El conjunto de herramientas legales a través de las cuales a partir de 2015 se precipitan los cambios tanto sobre la Ley SCA como a la Ley Argentina Digital para promover la "convergencia" marcan -a veces con alusiones explícitas y otras, implícitas-, un mayor alineamiento con las preocupaciones de organismos económicos, en particular, la OCDE, a donde Argentina pretende ingresar.

Por último, en el caso de Brasil, en las normativas estudiadas en el recorrido de esta investigación, no se advierten referencias explícitas a las agendas de organismos internacionales. Sin embargo, es posible inferir una posición estatal oscilante entre el privilegio de criterios mercado para el desarrollo de redes (de banda ancha, incluso de TV digital), generalmente promovido por organismos de sesgo técnico y económico, en alternancia con aquellas que promueven una agenda de derechos (por ejemplo, el MCI o los primeros debates sobre regulación del audiovisual bajo demanda en Internet). La Ley SeAC sintetiza en un mismo marco esta tensión de intereses. En un sentido similar se puede mencionar el derrotero de los debates en torno a la regulación del audiovisual en Internet, que marca el pasaje de una perspectiva amplia con referencias al modelo europeo, que combinaba intereses económicos y culturales, hacia aquella con foco recaudatorio- aunque para promover la industria audiovisual nacional e independiente.

15.7. El rol del Estado, las principales empresas del sector y la configuración del mercado

La dinámica de articulación entre las principales empresas del sector de las comunicaciones (tanto de medios como de telecomunicaciones) y el rol del Estado se puede caracterizar a partir de distintas tendencias que marcan el período estudiado aunque, en algunos casos, no son novedosas sino que suponen una continuidad con el patrón histórico de comportamiento, heredado de épocas anteriores. Como rasgos generales se puede señalar lo siguiente:

15.7.1. Influencia de grupos de medios en el Congreso

Esta tendencia no es nueva, sino que tiene que ver con una lógica histórica en la dinámica entre grupos de medios y parlamentarios. Ejemplos de ello son el coronelismo electrónico en Brasil, o la telebancada en México. En el caso de Argentina, si bien hay políticos que, a su vez, son propietarios de medios, su incidencia en el Congreso está dada más bien por intervenciones

informales a través del lobby. La incidencia de los grupos en el Congreso ha sido central para promover u obturar reformas normativas. A continuación, se detallan algunos ejemplos. En el caso de Brasil, esta tendencia fue una de las que generó que los gobiernos del PT no avanzaran en la sanción de un nuevo marco para la democratización de la radiodifusión que, a la vez, contemplara la dimensión de los avances tecnológicos promovidos por la convergencia digital. En el caso de México esta lógica permitió la sanción de la Ley Televisa, que ha servido como antecedente para el desarrollo de la convergencia en el plano político- normativo. Más recientemente, la influencia de Televisa en el Congreso fue crucial para que la definición de preponderancia en la LFTR fuera por sector y no por servicio como lo preveía la CN, lo cual resultó efectivo para que Televisa quedara excluida de la regulación ex ante en TV paga. Respecto de Argentina, la influencia de Clarín y aliados desde mediados de los 90 hasta incluso las discusiones para la sanción de la LSCA, ha sido decisiva para frenar el avance de iniciativas en el Congreso que permitieran el ingreso de las telefónicas en el sector audiovisual.

15.7.2. Influencia de las telefónicas en el Congreso

Ligado al punto anterior, si bien las empresas de telecomunicaciones tienen mayor peso económico que las de radiodifusión (en general, y los países estudiados no son la excepción), su influencia en el Congreso suele ser más limitada. Como mencionamos antes, una vez más, las discusiones en torno a la LSCA sirven de ejemplo ya que aun cuando el proyecto contemplaba que las telefónicas prestaran servicios audiovisuales, esta posibilidad fue desestimada a medida que avanzaron los debates parlamentarios. Por su parte, en México, Carlos Slim no logró que se levantara el interdicto legal para ofrecer servicios de TV, ni en ocasión del "Acuerdo de Convergencia" en 2006 ni en la más reciente reforma de telecomunicaciones motivada en el marco de un amplio acuerdo político que derivó en los cambios en la Constitución. En el caso de Brasil, se pueden mencionar las iniciativas vinculadas a modificar la LGT para flexibilizar las reglas de funcionamiento para el sector de telecomunicaciones que aún al cierre de esta tesis no encuentra una base de apoyo político para lograr su sanción. En cambio, un "contraejemplo" en relación a la incidencia de las telefónicas podría ser la sanción de la Ley SeAC de Brasil que, como hemos visto, consagró su ingreso y consolidación en el sector de TV paga. No obstante, si esto sucedió fue porque a través de la definición de reglas de propiedad cruzada entre los distintos eslabones de la cadena de valor, se "blindó" el rol ya consolidado de Globo en la producción de contenidos.

15.7.3. Rol del Ejecutivo e incidencia de grupos económicos

Los distintos gobiernos han mantenido una actitud permeable a los principales actores económicos, que alternativamente fueron privilegiando a los grupos de medios más importantes y a telefónicas incumbentes. Con la llegada del S.XXI, el sistema de comunicación se había configurado a partir de las políticas públicas de los 90, que permitieron la concentración y consolidación de grupos tanto en el sector audiovisual como de telecomunicaciones en los tres países analizados.

En el caso de Argentina, la situación tuvo continuidad con la llegada del "kirchnerismo" (gobierno de "Néstor" y casi todo el primer mandato de "Cristina"), que mantuvo una posición permeable a las demandas de Clarín, plasmadas tanto en el plano regulatorio como en la aprobación de la fusión con Multicanal. Al mismo tiempo, aunque en menor medida, el gobierno también se mostró permeable a los intereses de las de las telefónicas, tal como lo evidenció el proceso de renegociación de contratos. El punto de quiebre en la dinámica entre el gobierno y los principales medios, Clarín en particular, se produce a partir de 2008 con las discusiones sobre una nueva ley de radiodifusión, que derivaron en la sanción de la LSCA, que contó con amplio apoyo social y el repudio de los grandes medios que acusaban al gobierno de censura. Si bien durante el segundo gobierno de "Cristina" hay algunos puntos de inflexión en relación a las telefónicas (por ejemplo, con las discusiones en torno al rol de ARSAT como potencial competidor), no llegan al tenor de conflictividad que en el sector de medios. Con el cambio de gobierno en 2015, el rol del Estado pasa a ser más permeable nuevamente a las demandas de Clarín, con consecuencias en el ámbito regulador y en el mercado.

Respecto de Brasil, los gobiernos del PT (2003-2016), más que preocuparse por limitar la concentración- lo que atentaría contra el rol de los principales actores del sistema-, pusieron el acento en la promoción del acceso. De este modo, mostraron sensibilidad a algunas de las demandas sociales, al mismo tiempo que avanzaron en reformas normativas orientadas a la promoción de la competencia cuyos efectos serían la inclusión social pero, al mismo tiempo, la promoción de los negocios empresariales para mantener el statu quo y favorecer alternativamente a medios tradicionales, en especial, Globo, y operadores de telecomunicaciones (principalmente América Móvil y Telefónica) como lo evidencian las políticas para la TV paga, o incluso a ambos en forma conjunta. Como ya hemos dicho, ejemplo de esto último son la planificación del apagón analógico y liberación del dividendo digital. La injerencia creciente de las empresas de telecomunicaciones en el escenario audiovisual (TV

digital y desarrollo del mercado de TV paga), no significa que se quiebre el patrón histórico de alianzas entre grupos de medios tradicionales y elites políticas, sino que marca la emergencia de nuevos actores, las "telcos", como interlocutores junto a los radiodifusores frente a los gobiernos para la definición de políticas en el audiovisual "convergente".

Por su parte, en México se evidencia el poder de lobby de los grandes conglomerados- especialmente Televisa y TV Azteca- en el contexto de grandes ciclos electorales, aunque no exclusivamente, frente al escaso involucramiento de Carlos Slim (América Móvil) en política. Se destaca la presencia de Televisa como actor central en el sistema político mexicano por sus vínculos con el PRI y la capacidad de tejer distintas alianzas con otros partidos políticos que le permitieron incidir en el proceso de toma de decisiones del Ejecutivo, fundamentalmente, en la SCT.

15.7.4. Rol del regulador

Como ya se mencionó más arriba y se ha analizado en detalle en cada capítulo, ha habido avances en el plano formal en relación al fortalecimiento institucional, especialmente en México y Argentina, (aunque en éste último hay un retroceso a partir de 2015). Sin embargo, en la práctica, permanecen constantes en los tres países algunos rasgos como la discresionalidad en la toma de decisiones y las omisiones en la fiscalización del sector producto de la permeabilidad del regulador a los intereses empresariales. Respecto de este punto, se suma la deslegitimación de las decisiones cuando les resultan adversas a través de la judicialización de las actuaciones, que dilatan la aplicación de medidas (sirve para ilustrar la decisión del IFT de declarar a Televisa con Poder Sustancial en TV paga, o en Argentina, el proceso infructuoso para lograr la adecuación de Clarín a las reglas de concentración establecidas en la LSCA). Pero los reguladores no solo continúan vulnerables a los poderes económicos sino también a los gobiernos de turno (que, por ejemplo, mantienen para sí competencias en aspectos centrales o bien ejercen su influencia en la toma de decisiones a través de mecanismos más o menos directos), a pesar de tratarse de organismos con independencia financiera y administrativa.

15.7.5. Configuración del mercado

En los tres casos estudiados se advierte que, en el período analizado, los niveles de concentración de la propiedad se mantuvieron e incluso, se agudizaron en base a una combinación de estrategias de mercado y acciones de política pública desplegadas

alternativamente en nombre de la competencia de redes, promoción del acceso y la convergencia digital.

Entre 2000 y 2017, en Argentina se advierte el incremento de los niveles de concentración, especialmente en los servicios de TV paga y banda ancha. En el caso de TV abierta, los efectos de la LSCA y su articulación con la implementación de la política de TDA resultaron insuficientes para alcanzar la desconcentración del sector audiovisual, aunque hay que reconocer que, aunque de forma limitada, se produjo el ingreso de nuevos operadores de distintos a los comerciales (fundamentalmente canales estatales y, en menor medida, prestadores sin fines de lucro). A partir de 2015, se asiste a una mayor consolidación y reducción de los actores del mercado "convergente", cuyo principal hito es la fusión entre Cablevisión y Telecom.

En Brasil, la concentración se vio acrecentada y los operadores de telecomunicaciones- de capitales extranjeros- muestran un claro dominio de las redes: dos operadores controlan mayormente el acceso a banda ancha fija (América Móvil y Telefónica); en TV paga, el segmento de distribución evidencia el fuerte crecimiento de Net (América Móvil) y Sky (AT&T) y en el de programación, Globo y Time Warner. De este modo, se erigen como actores centrales del sistema empresas pertenecientes al mundo de las telecomunicaciones y de capitales extranjeros, que no solo dominan las redes sino también disputan el mercado de contenidos al gigante Globo.

En el caso de México, las medidas de regulación asimétrica sobre los agentes económicos preponderantes en radiodifusión y telecomunicaciones para limitar la concentración del mercado fueron poco efectivas. No obstante hubo cierta apertura en TV abierta para operadores comerciales. En telecomunicaciones móviles también ingresó un nuevo operador como resultado de la apertura al capital extranjero (más que por la regulación asimétrica) pero su llegada vino de la mano de la compra de otros operadores, lo que en la práctica redundó en menos y más grandes jugadores. En TV paga, Televisa consolidó aún más su poder tanto por efecto de las propias previsiones legales como por la imposibilidad del regulador para implementar medidas para limitar su incidencia en el mercado. La convergencia regulatoria y la convergencia empresarial generaron la creciente consolidación de un nuevo actor de capitales extranjeros, junto al gigante regional, América Móvil, y Televisa.

15. 8. Las políticas para la "convergencia"

El proceso de convergencia de políticas públicas de comunicación es impulsado por la industria de telecomunicaciones (incluidos los prestadores de TV por cable), que demandan la relajación de sus obligaciones regulatorias como consecuencia del avance tecnológico con foco en el plano de la infraestructura y uso de espectro. Esto no solo muestra la mayor injerencia de actores de telecomunicaciones en la toma de decisiones sobre las políticas del audiovisual, sino que además redunda en una mayor consolidación de los actores del mercado.

Si bien las regulaciones "convergentes" cobraron impulso en los últimos cinco años en Argentina, Brasil y México, desde inicios del S.XXI se advierten antecedentes de distinto tipo. Primero a través de las normativas de telecomunicaciones, como resultado de los compromisos asumidos en el plano internacional para la privatización y liberalización del sector; luego, la convergencia de redes y servicios es incluida entre los objetivos de los procesos de digitalización de TV abierta y en los planes de banda ancha. En tanto las reformas de los marcos audiovisuales y de telecomunicaciones más recientes tendieron a establecer el principio de neutralidad tecnológica, que pretendió unificar criterios para el tratamiento de redes (no siempre de modo exitoso) y, parcialmente, según el caso, incorporar previsiones sobre concentración de mercado y promoción de contenidos, como base de los procesos de convergencia digital. Previo a estas reformas, también contribuyeron al desarrollo de políticas hacia la convergencia, los movimientos de fusiones y adquisiciones empresariales y prácticas de los principales actores que se jugaron estratégicamente en el mercado (combinadas con estrategias judiciales y dinámicas de relacionamiento con el regulador) para avanzar en la oferta de servicios "convergentes", aún en aquellos casos en los que existían trabas regulatorias.

Las sanciones de nuevos marcos (y sus posteriores reformas regresivas, principalmente en Argentina) permitieron extender el alcance para abarcar a las empresas de telecomunicaciones (aunque con restricciones dependiendo del caso) y promover al mismo tiempo mecanismos para desregular a las redes (principalmente de TV paga) a partir de un discurso del fomento a la competencia.

En relación a los actores que prestan servicios audiovisuales por Internet, las discusiones en cada contexto han tomado caminos diferentes (no intervención en México, en discusión sobre aportes al fondo audiovisual en Brasil, e implementación de regulación tributaria en Argentina). En el único caso (Argentina) donde se produjeron avances concretos, el instrumento regulatorio no responde a los marcos sectoriales, como sucede desde la perspectiva europea.

A diferencia del audiovisual en Internet, en los tres países analizados coinciden en que el enfoque de la convergencia digital precisa de la consagración del principio de neutralidad de red, aunque lo hacen a través de diferentes herramientas y con distinto grado de detalle y avances en su implementación.

Otro aspecto que subyace del análisis es que, si bien de modo general se alude al pasaje de la preocupación por la concentración hacia la convergencia, tanto desde los marcos audiovisuales como desde los de telecomunicaciones hay preocupaciones en relación a la definición de reglas para promover la competencia y/o limitar la concentración. Las distintas regulaciones, especialmente las convergentes y las de telecomunicaciones y sus instrumentos complementarios, incorporan criterios de regulación asimétrica para la competencia, que combinan previsiones ex ante y evaluaciones ex post. Estos mecanismos tienen su correlato en las regulaciones audiovisuales (Argentina y Brasil) con el establecimiento de reglas de concentración, solo que, en este caso, ex ante, como garantía de pluralidad. Tanto para las regulaciones telco o convergentes y audiovisuales, las reglas de concentración/ competencia son progresivamente flexibilizadas en beneficio de los grandes jugadores del mercado, dificultando el ingreso de nuevos actores.

Las políticas y regulaciones hacia la convergencia de los tres países estudiados muestran el privilegio del criterio de redes. Esto se evidencia en el alineamiento más o menos explícito a las directrices de organismos internacionales con intereses económicos y técnicos como rectores de los procesos de reformas más recientes, principalmente, OCDE. Como consecuencia de esto, se hace evidente en la progresiva instalación de la lógica de licencia única (proveniente del mundo "telco"), la búsqueda de unificar la regulación de redes (con relativo éxito), separada de los contenidos en los casos en los que son contemplados. También se pone en evidencia la mirada de redes en la progresiva flexibilización del espectro (más o menos profunda dependiendo de cada país) y su utilización para banda ancha y móviles. La regulación de acceso a la infraestructura que se incluye entre los criterios de regulación asimétrica mencionados antes es otro de los aspectos en los que se manifiestan las lógicas de beneficio para el sector de telco a través de la flexibilización de reglas. La tendencia global de apertura de redes se combina en los contextos nacionales con mecanismos que los eximen de estas obligaciones con la excusa de atraer inversiones y fomentar la competencia para el desarrollo de redes.

El acceso a contenidos en el mundo digital y el fomento a la industria nacional e independiente enfrentan serias dificultades en la política regulatoria delineada en los distintos países. Por un

lado, la menor injerencia del Estado como garante del acceso a contenidos a través de las reglas de must carry, por el otro, se advierte un retroceso en relación al fomento de la industria nacional e independiente de contenidos (excepto en Brasil), dada por la casi nula ausencia de previsiones en el marco legal (México) y la limitación en su aplicación exclusivamente a radiodifusión abierta pero no al resto de las redes (Argentina).

Como parte de las políticas hacia la convergencia, el aspecto de la "convergencia institucional" poco a poco se va consolidando a partir de la instalación de un regulador unificado. De todos modos, a pesar de ciertos avances en el plano formal, la independencia real de la influencia política y económica sigue presentando limitaciones.

Por último, el recorrido desde inicios del 2000 hasta 2017 sobre las políticas de comunicación en el contexto de la convergencia digital arroja como resultado limitaciones en relación al ingreso de nuevos actores, más en el mundo de telecomunicaciones que en el caso de TV digital, donde se observaron algunos avances. Por el contrario, se asiste a la agudización de la concentración del sistema, con el fortalecimiento de los actores ya consolidados y la reducción de jugadores que se disputan el sistema integrado de medios y telecomunicaciones.

Conclusiones

Esta tesis analizó las políticas públicas de comunicación en el contexto de la convergencia digital en Argentina, Brasil y México entre 2000 y 2017, prestando especial atención al modo en que convergen las industrias audiovisual y de telecomunicaciones, así como las dinámicas entre actores económicos (principales empresas de medios y de telecomunicaciones) y políticos para la elaboración e implementación de regulaciones que permitan el ingreso de actores de telecomunicaciones en el sector audiovisual.

Esta investigación persiguió dos objetivos centrales, primero, conformar un sólido marco conceptual que permitiera entender qué es la "convergencia" en sus distintas dimensiones y cuáles son las categorías centrales que se ponen en juego para el análisis. Luego, aplicarlas al estudio de las políticas de comunicación en Argentina, Brasil y México. Para todo esto se plantearon distintas preguntas de investigación, que se retoman aquí en las conclusiones con el objetivo de dar respuesta a esos interrogantes.

En primer lugar, en esta tesis se advirtieron modificaciones centrales en torno a la definición de políticas de comunicación a partir de los desafíos que postula la convergencia digital, cuyo alcance excede el plano tecnológico para abarcar también a las esferas política, legal, económica, social y cultural. De ellas, en esta tesis nos hemos ocupado principalmente de las primeras tres.

De modo amplio, hemos visto que la elaboración de políticas en el contexto de la convergencia digital encuentra desafíos tanto en lo referente a la ampliación de su objeto y sujetos alcanzados producto de los cambios tecnológicos, la injerencia de más actores en su definición (no solo el Estado), así como también por las modificaciones en la noción del interés público.

Sobre lo primero, los cambios tecnológicos propiciados por la convergencia digital, de la mano de factores económicos (liberalización de los mercados) y cambios normativos de escala global y en algunos contextos nacionales generaron la reducción de las barreras de entrada para la aparición de nuevos actores- empresas de telecomunicaciones y de Internet- que comenzaron a participar del mismo mercado que los medios audiovisuales tradicionales. En este sentido, algunos investigadores de perspectiva economicista y con la mirada de las redes proclaman que los cambios tecnológicos hacen obsoleta la discusión sectorial o por industria y en cambio proponen el concepto de "ecosistema digital", que consideran más prolífico para dar cuenta del

aspecto integrado entre sectores propiciado por Internet. Así, junto con la ampliación de los sujetos alcanzados y del "campo de juego" emergen tensiones relativas al encuadramiento de los nuevos actores y definición de reglas a aplicar, el problema de la clasificación del servicio. Estos nuevos actores, se trate de empresas de telecomunicaciones o actores del mundo de Internet, ofrecen servicios audiovisuales, pero se resisten a tener que cumplir con las regulaciones que históricamente han regido para el audiovisual (regulación sobre cuotas de contenido, obligaciones de distribución, estructura- propiedad-, entre otras).

Ahora bien, otro de los cambios centrales tiene que ver con cuál es el objetivo de la regulación (lo cual lleva a pensar en los cambios asociados a la noción del interés público) y quiénes definen o participan en el juego de definición del arreglo regulatorio. Como hemos visto, la noción del interés público fue mutando de preocupaciones vinculadas del bienestar socio-cultural hacia criterios económicos a partir de la década del 90, que tiene su correlato en el proceso de elaboración de políticas públicas, cada vez más guiado por la necesidad de generar evidencia empírica "cuantitativa" para la toma de decisiones. Esto marca el pasaje de la "política" a la "economía" en la medida en que la búsqueda constante de evidencia con la pretensión de objetividad en la toma de decisiones basadas en "números", esconde las disputas de poder y sentidos que se juegan en la definición de políticas públicas en el área de comunicación.

En relación a las disputas de poder y sentidos, el desarrollo de políticas públicas a partir del proceso de convergencia digital marca el distanciamiento del modelo centralizado de control estatal hacia modelos más descentralizados que incluyen una multiplicidad de actores, tanto nacionales (empresariales y políticos) como organismos supranacionales y empresas globales, que se valen de mecanismos formales e informales para participar de la organización del sistema info- comunicacional. Así al distanciarse del modelo de centralidad estatal cobran cada vez más importancia los sistemas de auto- regulación, especialmente en el ámbito de servicios prestados a través de Internet (incluso en el extremo, se alude a modelos de regulación por la propia tecnología) y co- regulación (las empresas participan junto con los actores estatales en la definición de reglas y en los organismos de control).

Del pasaje de modelos de regulación centralizados hacia otros más descentralizados se desprenden otras áreas de desplazamiento en relación a los desafíos que postula la convergencia a las políticas de comunicación en el plano regulatorio al menos en tres puntos: la tensión entre

la regulación vertical y la horizontal; entre regulaciones ex ante (sectoriales) y ex post (antimonopolio); y la discusión sobre el rol de las agencias de supervisión y control.

La creciente desaparición de las barreras tecnológicas que históricamente han separado a las industrias audiovisual y de telecomunicaciones ha llevado a proclamar la obsolescencia de la regulación sectorial (por servicio y tecnología) en pos de una regulación de tipo horizontal, que se centra en el concepto de neutralidad tecnológica, con el objetivo de establecer reglas similares para servicios semejantes, con independencia de la tecnología empleada. A partir de esta premisa, se erige un discurso promovido desde el sector empresarial tanto de medios como de telecomunicaciones que indica que, si la convergencia borra el límite entre las industrias, las regulaciones sectoriales carecen de sentido y sería más pertinente la aplicación de leyes generales de defensa de la competencia bajo el argumento de ser más flexible para permitir la innovación y el crecimiento empresarial y de la industria en su conjunto. De este modo, las compañías intentan eludir las obligaciones que históricamente han pesado sobre el audiovisual, por un lado, y de modo más amplio, borrar su especificidad como bien y/o servicio cultural, así como el rol del Estado como garante de criterios democráticos de diversidad y pluralismo. En definitiva, se trata de la búsqueda de la reducción de cargas regulatorias.

Lo anterior lleva a la discusión en torno a las agencias regulatorias, quién es el encargado del cumplimiento de las leyes. En la tesis hemos discutido la existencia de distintos modelos: reguladores sectoriales; multisector; regulador de competencia (en línea con la tensión señalada más arriba entre regulación ex ante y ex post) y agencia convergente. Hemos visto que, desde la perspectiva de organismos de corte económico y de redes, se da preeminencia a éste último como garante de la efectividad regulatoria a partir de argumentos económicos (menos costos de regulación al reducir burocracias y duplicación de funciones) y políticos (menos posibilidad de cooptación del regulador por el Estado y actores de la industria). También hemos visto que desde la perspectiva de investigadores de la corriente crítica (aunque no exclusivamente) son limitadas las evidencias concretas del vínculo entre el regulador convergente y la efectividad regulatoria, en cambio el foco de las discusiones en el que coinciden los enfoques críticos y más liberales así como las agendas de organismos internacionales de tipo técnico- económico y las que abordan problemáticas culturales y de derechos es en la centralidad del criterio de independencia del regulador. Sobre estos dos puntos, creación y efectividad regulatoria de agencias convergentes y su independencia, los casos de estudio de esta tesis, así como los "modelos de referencia" que proveen Estados Unidos y Europa han demostrado limitaciones. En el caso norteamericano, vimos como la FCC como agencia convergente, aunque consagre

formalmente el principio de independencia, mantiene en la práctica una estrecha dependencia del Ejecutivo, incluso presiones del Legislativo, así como de cooptación por parte de las empresas a través de acciones de lobby, todas cuestiones que como hemos analizados se utilizan como argumento de la pretendida supremacía de las agencias convergentes frente a otros modelos. Si bien es difícil la comparación con la Unión Europea, debido a que se trata de unidades distintas (una unión regional frente a un contexto nacional), la alusión tiene sentido en la medida que la Comisión Europea tiene cada vez más injerencia formal y de hecho en las redes de reguladores y, a través de estas, en las agencias nacionales. De modo similar, en los casos latinoamericanos estudiados (Argentina, Brasil y México) se advierte que, si bien más recientemente y de modo incipiente comienza a instalarse la lógica de regulador unificado para telecomunicaciones y audiovisual, la demanda de independencia (especialmente política, pero también en relación a la permeabilidad a las demandas de actores económicos) permanece vigente. Lo que aparece como "novedad" es que, con la integración de reguladores previamente divergentes, cada vez más se asiste a la preponderancia de la perspectiva de redes por sobre las preocupaciones por la promoción de diversidad y pluralismo propias de las lógicas del sector audiovisual- cultural.

De la mano de los desplazamientos sintetizados hasta aquí en relación a los cambios en la elaboración de políticas públicas de comunicación, en la tesis también hemos visto cómo se asiste a movimientos empresariales que marcan un cambio en relación a la tendencia inaugurada en los ´90 con los procesos de fusiones empresariales que dieron lugar a los procesos de integración de distinto tipo. El aspecto novedoso es que se instala el binomio convergencia/ desconvergencia (junto al proceso de integración convergente se asiste a la necesidad por parte de las empresas de decrecer para focalizarse en líneas específicas) como parte de las estrategias empresariales que van modelando la estructura de mercado info- comunicacional. Sin embargo, este movimiento por el momento no encuentra correlato directo en el desarrollo de políticas sectoriales (del sector de la comunicación). En cambio, este tipo de estrategias empresariales quedan en el ámbito de políticas privadas que, si bien requieren la aprobación de alguna agencia estatal, no han presentado dificultades en los reguladores especializados al ser leídas como estrategias de "desinversión" voluntaria como fue ilustrado a través del caso de Clarín y su escisión en dos unidades, una para redes y otra para contenidos. El problema es que la estrategia de desconvergencia, como explicamos, implica decrecer, pero para buscar ventajas competitivas para crecer nuevamente en algún mercado o línea específica. Aquí es donde a lo sumo, eventualmente intervendrán los organismos de defensa de la competencia de modo

amplio, si llegaran a advertirse lesiones a la competencia y, dependiendo del caso, con mayor o menor injerencia del regulador sectorial (convergente o divergente según el caso) pero, en cualquier caso, ya con actuaciones ex post y no como garantía previa.

Uno de los objetivos de esta tesis tenía que ver con indagar sobre los antecedentes del discurso sobre la convergencia como preocupación de política pública, en particular, sobre la convergencia regulatoria. En este sentido, a partir de los casos estudiados fue posible identificar antecedentes a partir de mediados de la década del 90 y más significativamente hacia inicios del S.XXI, desde el sector de las telecomunicaciones, vinculado a los compromisos internacionales con la OMC para la liberalización del sector. Luego, las discusiones sobre la transición a la TDT también pusieron en el centro de la escena la cuestión de la convergencia tecnológica a través de las redes y la oferta servicios. Las reformas de los marcos normativos audiovisuales y de telecomunicaciones ocurridas entre 2009 y 2014 en los tres países estudiados- en distinto grado de articulación según el caso con las políticas de TDT y planes de universalización de la banda ancha-, consagraron el principio de neutralidad tecnológica y de distinta forma (regulación unificada o distintas normativas sectoriales) y alcances diversos, la convergencia de actores y redes, en combinación con previsiones para la regulación sobre la concentración de mercado y regulación de contenidos. Más recientemente, entre 2015 y 2017, se instala el discurso de la competencia y la innovación como motor de la convergencia digital, lo que genera una serie de movimientos (modificaciones a las normativas vigentes en Brasil y Argentina y evaluación de medidas de preponderancia dispuestas por la LFTR en México) con efectos regresivos para aquello que se postuló como objetivo (ampliar la competencia).

Además de conocer los antecedentes o hitos que marcaron el camino de la "convergencia", esta tesis procuró caracterizar los atributos de una política de comunicación "convergente" a través de la identificación de las categorías necesarias para la convergencia regulatoria, así como el rol de los organismos internacionales en la definición de dichos atributos. Aquí fue posible identificar que el discurso de la convergencia avanza a través de una mirada dominante promovida desde el sector de telecomunicaciones y organizaciones internacionales de sesgo económico y técnico como la UIT, Banco Mundial y OCDE, que establecen que la necesidad de adecuación regulatoria al ambiente de convergencia tecnológica debe realizarse implementando cambios en el régimen de licencias (establecimiento de licencia única y régimen de autorización, disminuyendo las obligaciones de los operadores); uso flexible del espectro para promover su reatribución para banda ancha móvil; régimen de acceso e interconexión (apertura de redes); y servicio universal (si bien no se ha analizado este aspecto en los distintos

casos, de modo general hemos visto que remite al pasaje de la obligatoriedad de universalizaron de la telefonía fija hacia la banda ancha).

Al trasladar estas categorías al análisis de los casos es posible advertir que mientras que las tendencias en cuanto al uso de espectro se incorporan de modo más "uniforme" a los contextos nacionales, en relación a las reglas de competencia (acceso e interconexión) y régimen de licencias aparecen más dificultades.

Respecto de las reglas de acceso e interconexión, se traslada al sector convergente el criterio de regulación asimétrica (obligaciones especiales para el operador con posición dominante) propia de la industria de telecomunicaciones. Además, como hemos notado, mientras que las directrices globales proclaman la apertura de redes, en los contextos nacionales, se consagraron estas obligaciones tempranamente en las regulaciones de telecomunicaciones (no para servicios audiovisuales) a partir de los acuerdos ante la OMC para la liberalización del sector y, más recientemente, se reafirman esos principios a través de nuevas normativas pero con "excepciones" para proteger a los actores dominantes, en una disputa entre estos y los nuevos jugadores, bajo el argumento de promover un ambiente competitivo y fomentar inversiones. Como analizamos, esta lógica se aplicó en Estados Unidos a partir de la Ley de Telecomunicaciones del 96 que eximió a los servicios IP de la obligación de interconexión y de desagregación del bucle local a quienes a su vez invirtieran en fibra. En Europa mencionamos el caso de España donde se relevó de este tipo de obligaciones a aquellos operadores que invirtieran en fibra con capacidad superior a 30 Megas. Siguiendo esta tendencia, podemos mencionar los casos de Brasil con la revisión del Plan de Competencia de 2012 (revisión de obligaciones de los concesionarios) que estableció el "feriado regulatorio" por nueve años y en Argentina (decreto 1340/2016), por 15 años.

En cuanto al régimen de licencias, a partir de las directrices de organismos internacionales, la premisa básica es el principio de neutralidad tecnológica y desde ahí se recomienda la aplicación de un régimen licencia única y reducción de cargas regulatorias para los operadores. Sin embargo, al revisar los "modelos de referencia" es posible advertir que mientras que en Europa se alude a la autorización general para servicios prestados por cualquier red, en Estados Unidos se mantiene la distinción entre servicios de información y de telecomunicaciones, de lo que se desprenden obligaciones diferentes. En tanto, en los países estudiados de América Latina, distintas normativas consagran el principio de neutralidad tecnológica pero la aplicación del modelo de licencia única presente en la normativa mexicana y argentina, a semejanza del

esquema europeo, presenta algunas variantes. Por ejemplo, mientras que en Europa se aplica ese régimen a todas las redes, incluida radiodifusión, en Argentina remite a redes físicas (telco y TIC) en tanto la radiodifusión se mantiene en un esquema separado. En tanto en Brasil, se postula la neutralidad tecnológica y de ahí una "licencia única" pero solo para un tipo de servicio, TV paga, por lo demás el régimen de licencias se asigna por tipo de red y servicio.

Sintéticamente, hasta aquí es posible afirmar que la "convergencia" surge como imperativo del sector de telecomunicaciones que, a través de organismos internacionales con preocupaciones económicas y de redes, plantea la progresiva relajación normativa en distintas áreas sobre las cuales, como hemos planteado, las que más dificultades presentan son las de licencias e interconexión. Esto no significa que no haya disputas en relación al espectro (sobre todo en términos de disponiblidad), pero a diferencia de los casos anteriores, el consenso internacional sobre criterios de asignación y uso se ha traslado de modo más directo a los contextos nacionales.

Pero si la convergencia tecnológica supone la reunión de los mundos audiovisual y de telecomunicaciones, la mirada dominante presenta además otras limitaciones en sentido más amplio en la medida que deja por completo afuera la otra parte del binomio, correspondiente a la lógica y preocupaciones del sector audiovisual vinculadas a los contenidos, al mundo simbólico. En este sentido, fue central para esta tesis indagar de qué modo organismos con preocupaciones culturales y de derechos humanos como UNESCO, ONU y CDIH (éstas últimas dos a través de sus relatorías sobre libertad de expresión) abordan la cuestión de los cambios tecnológicos y su impacto en la elaboración de políticas. En este caso, las categorías identificadas tanto para el entorno analógico como digital fueron el rol del Estado como garante de diversidad y pluralismo a través de la regulación ex ante; la clara definición de mecanismos de acceso a las licencias para distintos tipos de actores; criterios de asignación y uso de espectro para garantizar la participación de grupos diversos; reglas de concentración de la propiedad, así como el rol de los actores privados (también de los Estados) en relación a la libre circulación de contenidos en Internet.

Como hemos visto, a diferencia de la mirada dominante, el enfoque de derechos no ve a la "convergencia" como finalidad en sí misma, sino que el objetivo es indagar qué principios siguen vigentes y cuáles se ven desafiados para la libre circulación y acceso a la información y la cultura a partir de la evolución tecnológica.

Además de la distancia entre los enfoques económico y de derechos en torno a los objetivos o finalidad de la regulación, también fue posible advertir otros desplazamientos como la preocupación por la regulación ex ante vs regulación ex post (o combinación de mecanismos, pero con el horizonte en criterios de competencia). A partir de este punto de partida diferente se desprenden otros como que mientras que la mirada económica postula la flexibilización de criterios sobre licencias y espectro y apertura de facilidades esenciales para operadores dominantes, el enfoque de derechos considera que el régimen de licencias y asignación de espectro debe apuntar a garantizar que distintos tipos de actores puedan acceder a los recursos para expresarse y visibilizar sus expresiones. Asimismo, el interés por regular la concentración por su impacto en la diversidad y el pluralismo está ausente en la mirada económica, que considera este tema "obsoleto". Sin embargo, sobre este aspecto hemos notado que, al referirse a Internet, las organizaciones enmarcadas en la perspectiva de derechos (en especial, la relatoría de CIDH) no ha aludido de modo explícito al problema de la concentración económica, aunque sí apuntan al rol creciente de los intermediarios como "cuello de botella" en su capacidad de limitar la circulación de discursos.

Una de las dificultades que se advirtió en esta investigación fue la mayor complejidad para articular los principios generales consagrados en prácticas internacionales con los casos nacionales para la mirada de derechos en relación a la propuesta del enfoque dominante económico. Sobre esto vale hacer algunos comentarios. Por un lado, la mirada dominante pone en el centro la discusión económica (de la cual en segundo plano se desprende el bienestar social) y a partir de allí postula una serie de categorías claramente delimitadas y mensurables en términos más o menos binarios ya que se apunta a la progresiva desregulación. En cambio, en la perspectiva de derechos, por la propia naturaleza de su objeto (aspectos simbólicos), los ejes centrales resultan más difíciles de "cuantificar", no por falta de indicadores condensados internacionalmente, sino porque trazan áreas problemáticas más amplias sumado a que, si bien el abordaje es cualitativo en ambos casos, las líneas para "medir" discursos e identidades resultan de por sí mucho más difusas.

Lo anterior lleva a un segundo aspecto más concreto, sobre la operacionalización de los principios generales avalados internacionalmente para dar cuenta de su aplicación o no en los contextos nacionales. Para ello el análisis se centró puntualmente en la definición de reglas de concentración y capital extranjero; la dimensión del acceso, promoción de contenidos nacionales e ingreso de nuevas voces, fundamentalmente a través de los marcos legales y disposiciones en relación la transición a la TDT (licenciatarios, condiciones de acceso,

dividendo digital); y el estado de las discusiones sobre regulación de proveedores de servicios audiovisuales bajo demanda por Internet.

De modo general, en los países estudiados hemos visto que no siempre las regulaciones nacionales han abordado estos temas en línea con las buenas prácticas definidas internacionalmente e incluso, cuando lo han hecho en el plano formal, la implementación en ocasiones fue marcando una distancia respecto de los principios consagrados.

En relación a las reglas de concentración los marcos normativos vigentes en los tres países encuentran limitaciones. Aún cuando contemplan lineamientos específicos sobre cuotas de mercado, límites a la cantidad de licencias y propiedad cruzada, las limitaciones de los marcos normativos en relación a las Constituciones Nacionales (Brasil y México), la limitación de competencias y sesgos de los reguladores sectoriales para actuar al respecto (principalmente en México y Argentina, aunque también en Brasil), junto con la progresiva liberalización de redes- en especial de TV paga- y de reglas de capital extranjero, redundaron en la práctica en que los principales actores de los sistemas info- comunicacionales en cada contexto nacional mantienen e incluso han acrecentado su dominio.

En cuanto al fomento de la diversidad y el pluralismo también se advierten límites tanto en relación al ingreso de nuevos actores como al fomento a los contenidos y las condiciones de acceso a señales. Las reformas normativas realizadas en los países estudiados entre 2009 y 2014, junto con el proceso de digitalización de la TV abierta plantearon la apertura en los tres aspectos mencionados. En México y en Argentina, la articulación entre la normativa sectorial y la política de TDT permitieron el surgimiento de nuevos operadores, aunque con preeminencia de los comerciales (y los públicos en el caso de Argentina) frente a los actores privados sin fines de lucro. En Brasil, si bien la normativa para la transición a la TDT estableció acciones afirmativas de reserva de espectro para la instalación de canales públicos, a más de 10 años del inicio de las emisiones digitales, son casi nulos los avances y el modelo digital replica el statu quo del sistema televisivo analógico. Lo novedoso y particular de este caso es que de forma mucho más evidente que en los otros países, las empresas de telecomunicaciones tienen mucha mayor incidencia en la definición de políticas audiovisuales tanto para TV abierta (trabajo conjunto con radiodifusores y el Estado para la liberación de espectro y planificación del apagón analógico) como TV paga.

En relación a las condiciones de acceso, hemos visto que en los tres países la intervención estatal a través de las políticas de TDT fue central para el acceso al equipamiento digital. Por

su parte, las regulaciones sectoriales (LSCA en Argentina, Ley SEAC en Brasil y LFTR en México) lo fueron para garantizar obligaciones de transporte de contenidos, pero en el escenario analógico. Sin embargo, los cambios normativos más recientes marcan la decreciente injerencia del Estado sobre este tipo de obligaciones para consagrarse como acuerdo entre empresas privadas.

Respecto de la diversidad y pluralidad de contenidos, de los tres casos estudiados, el argentino fue en el que más avances se registraron, tanto a través de los planteos de la LSCA como por los programas de fomento a la producción de contenidos llevados adelante con la política de TDA. Sin embargo, las reformas acontecidas a partir de 2015 marcan un retroceso en este sentido a partir de la desarticulación de planes de este tipo, así como por los cambios realizados sobre la LSCA que eximen de las obligaciones sobre contenidos a las empresas TIC. Por su parte, en Brasil, la Ley SEAC trajo importantes avances al reconocimiento de cuotas de producción nacional e independiente (hasta ese momento no existían previsiones de este tipo ni para TV abierta ni para TV paga) y ampliación del alcance a las empresas de telecomunicaciones sobre las obligaciones de inversión en contenidos. Si bien es sumamente importante, la promoción del contenido se circunscribe a la TV paga y en TV abierta, ni la regulación de radiodifusión ni la política de TV digital han dado pasos en este sentido. A diferencia de Brasil y Argentina, en México, la LFTR solo contempla este aspecto en clave de rédito económico para las empresas dejándolo en un plano voluntario (si se incorporan porcentajes de producción nacional e independiente es posible ampliar el margen de publicidad permitida).

Por último, en cuanto a la regulación de proveedores y servicios audiovisuales bajo demanda en Internet se advierte que en los tres países latinoamericanos estudiados los debates se precipitaron entre 2015 y 2017, en paralelo a los debates sobre las modificaciones a la DSCA europea en el marco de la estrategia del MUD. Esto marca una diferencia respecto al rol pionero de Europa en el abordaje de los debates sobre "convergencia" respecto de América Latina. Ya en 2002 a través de la Directiva de Comunicaciones Electrónicas, la Unión Europa había consagrado el concepto de neutralidad tecnológica, así como la simplificación del régimen de licencias, criterios flexibles de espectro y apertura de redes. Luego las reformas audiovisuales de 2007 y 2010 establecieron una división entre servicios lineales y no lineales por los que ya se contemplaba a los servicios de TV tradicional y a los VoD de operadores tradicionales. La reforma recientemente aprobada de la DSCA amplía aún más el alcance para regular también a las redes sociales (plataformas de intercambio de video).

Por el momento, este tipo de discusiones encuentra en América Latina (a partir de los casos estudiados) enfoques diversos: Argentina avanzó por la vía de reforma tributaria para extender a todos los servicios digitales (incluidos los audiovisuales) el pago del IVA; mientras que en México se mantienen escépticos sobre la necesidad de regular a los actores de Internet que brindan servicios audiovisuales por considerar que la penetración de banda ancha aún es escasa en el país y que las condiciones de competencia del sector televisivo. En tanto en Brasil, donde el debate se encuentra abierto aún, inicialmente se realizó una propuesta semejante a la europea (que incluía la ampliación del alcance de actores, aspectos tributarios, pero también de modelo de negocio de modo más amplio, derechos de las audiencias, mecanismos de promoción al contenido nacional e independiente, entre otras) que, tras el cambio de gobierno quedó reducida a una perspectiva tributaria. Sin embargo, a diferencia de la normativa aprobada en Argentina, en Brasil las discusiones apuntan a que los aportes sean para el fondo audiovisual específicamente.

A partir de lo comentado hasta aquí en base al análisis de los tres casos es posible posible identificar algunos rasgos comunes de las "políticas de comunicación convergentes" para intentar aproximarnos a una caracterización "latinoamericana".

Los primeros antecedentes en las discusiones sobre convergencia regulatoria se encuentran a mediados de la década del 90 y cobran más fuerza a partir del 2000 de la mano del proceso de liberalización del servicio telefónico. También forman parte de los antecedentes los procesos de discusión sobre la transición a la TDT en la medida que, más allá de las características que adoptó la política en cada país, en parte estuvo inscripto en la dinámica de redes vinculada a la liberación de espectro y creación de nuevos servicios.

Sin embargo, los cambios más significativos en el plano normativo se producen entre 2009 y 2014 a partir de la sanción de nuevas leyes para el audiovisual y las telecomunicaciones, aunque no siempre mediante un instrumento "convergente" ni con la "convergencia" como el eje vertebrador de los cambios. Estas normativas estuvieron articuladas en mayor o menor grado con la política de TDT y los planes nacionales de universalización del acceso a la banda ancha.

Uno de los elementos principales de los cambios inaugurados fue la instalación del concepto de neutralidad tecnológica para la prestación de servicios, que originó el pasaje de regulaciones de radiodifusión hacia servicios audiovisuales. Sin embargo, este pasaje no en todos los casos se evidenció en las denominaciones de las nuevas normativas. Por ejemplo, la reforma mexicana, considerada emblemática como regulación convergente, mantiene el nombre de "radiodifusión"

por un lado y telecomunicaciones, por otro. Una explicación puede deberse a que históricamente, en ese país los servicios de TV paga son encuadrados como servicios de telecomunicaciones, distinto de los de TV abierta y radio.

Además de la neutralidad tecnológica, las distintas normativas aprobadas consagran una serie de principios consensuados internacionalmente como "buenas prácticas" para el tema de esta tesis como el reconocimiento a distintos tipos de prestadores (no solo comerciales); mecanismos de fomento a la producción de contenidos (excepto en el caso de México); la noción de neutralidad de red; la convergencia de actores y redes al permitir la propiedad cruzada pero con ciertos recaudos como topes de participación (límites de propiedad), así como también criterios de regulación asimétrica a través de los que, entre otras cuestiones, se fijaron también topes de mercado.

Junto a estas características, también se asiste a la tendencia de creciente desregulación de redes (especialmente la regulación mexicana y la brasileña para TV paga y en Argentina tras los cambios impulsados en 2015 a la normativa audiovisual); apertura al capital extranjero (resistido desde la lógica del audiovisual pero ya consagrado para redes a nivel internacional a través de los criterios de la OMC); flexibilización en la asignación y uso del espectro; establecimiento de "excepciones" en las condiciones de acceso a la infraestructura que debería ser abierta según los organismos internacionales técnicos y económicos; así como la flexibilización de las reglas de "must carry" en el entorno digital.

La desregulación de redes, sobre todo de TV paga, impulsada con los cambios normativos del período 2009-2014, sumado a las modificaciones acontecidas entre 2015 y 2017 (reformas regresivas en Argentina y, en menor medida, en Brasil y la evaluación de los efectos de las reglas de preponderancia en México) en nombre de la convergencia, la competencia y la innovación ha sido central para desestimar las previsiones sobre concentración de la propiedad y fomento a la diversidad y pluralidad de contenidos.

Los importantes cambios normativos del período 2009 2014 se produjeron en el contexto de gobiernos de centro izquierda en Brasil y Argentina. Sin embargo, el signo político no resulta suficiente para explicar los movimientos ya que en México, que no se encuadra en ese tipo de liderazgos, también se produjo una importante reforma que es tomada como caso emblemático en la región por su énfasis en la convergencia digital.

En este sentido, la evolución tecnológica, junto con las tradiciones regulatorias de cada país a partir de la dinámica entre actores económicos sectoriales y los actores estatales juegan un rol importante para entender tanto los cambios acontecidos en ese período (2009-2014) y las siguientes modificaciones (2015-2017), así como los efectos de la implementación de dichas normativas la configuración del mercado.

Históricamente, los distintos gobiernos han sido permeables a las demandas de los principales actores económicos, privilegiando alternativamente a los grupos de medios más importantes en cada país o a telefónicas incumbentes.

La incidencia de los grupos "de medios" en el Congreso y en el Ejecutivo ha sido central para promover u obturar reformas normativas. Como hemos analizado, a pesar de su gran peso económico, las "telcos" han tenido menor capacidad de influencia de ahí que para insertarse en el mercado audiovisual han recurrido a distintas estrategias comerciales (alianzas y/o ofertas a través de Internet), así como también han desplegado una serie de mecanismos (obturar interconexión, bucle de abonados, estrategias judiciales, otras) para impedir el crecimiento de sus oponentes en el sector de telecomunicaciones.

De modo general hemos visto que el importante movimiento normativo propiciado entre 2009 y 2014 encontró limitaciones en relación a lograr la desconcentración de los mercados y la promoción de la competencia. A esto han contribuido previsiones del propio diseño normativo, pero también "déficits" de implementación a través de la vigencia de la discresionalidad en la toma de decisiones del regulador, omisiones en la fiscalización como resultado de la injerencia del Ejecutivo o bien de actores empresariales, así como también por la judicialización de las decisiones y limitaciones en las competencias conferidas a los reguladores.

Respecto de las agencias regulatorias históricamente los marcos regulatorios han consagrado diseños institucionales divergentes. La reforma mexicana inauguró en la región la lógica de regulador convergente que, luego fue seguida por Argentina con los cambios implementados sobre las leyes audiovisual y de telecomunicaciones en 2015, en ambos casos invocando recomendaciones internacionales en la materia, principalmente OCDE, que poco a poco va ganando espacio en las fundamentaciones de las reformas en sentido amplio (no solo en el diseño institucional) en detrimento de las miradas que privilegian aspectos culturales y de derechos. En cualquier caso, los "reguladores convergentes" muestran los mismos problemas que se les imputaban a los divergentes (discresionalidad, cooptación política y económica) y la independencia permanece como una deuda pendiente.

El análisis regulatorio evidenció también el retroceso en materia fomento a la industria de contenidos nacionales y locales (especialmente en Argentina y México, no así en Brasil). En un entorno donde se advierte la tendencia creciente hacia el consumo VoD a través de operadores tradicionales (sean empresas de medios o de telecomunicaciones) y prestadores de servicios audiovisuales a través de Internet, esto genera una inquietud sobre el rol de los contenidos en el desarrollo de la economía digital, donde estudios de CEPAL señalan que América Latina está retrasada en lo que hace a la disponibilidad de contenido local en Internet (Katz, 2015: 55).

En cierto modo vinculado a lo anterior, otra característica de las regulaciones que abordaron la cuestión de la convergencia es que el foco ha estado en los actores tradicionales, ampliando el alcance a las empresas de telecomunicaciones, con el objetivo de equiparar las reglas para la prestación de servicios audiovisuales de pago entre los proveedores de redes.

Los debates en torno a la regulación de servicios audiovisuales bajo demanda por Internet son más recientes (del período 2015 -2017) y en los países estudiados no hay una posición común, aunque predominan los enfoque tributarios o las posturas de no intervención en detrimento de los criterios de fomento a la diversidad y pluralidad de contenidos y voces. En Argentina se avanzó a través de la reforma tributaria para que prestadores de servicios digitales extranjeros en general (incluidos los audiovisuales) paguen el IVA del 21% en el país. Este enfoque es el que viene imponiéndose en la región ya que también fue implementado en Colombia y Uruguay. En cambio, en México y en Brasil al momento de cierre de esta tesis aún no se había avanzado en la implementación de una normativa, aunque por distintos motivos. En el primer caso, la posición del regulador es que no hay necesidad de regular a este tipo de actores, en cambio en Brasil hay consenso sobre este punto y las discusiones se centran en los mecanismos para llevarlo a cabo, pero enfatizando en la necesidad que el tributo sea reinvertido en el sector audiovisual para el fomento a la producción nacional e independiente.

En el plano del mercado, aún cuando las distintas reformas normativas postulaban la actualización para estar a tono con el avance tecnológico, pero también la limitación de la concentración y el fomento de la competencia, en la práctica se evidenció que los niveles de concentración de la propiedad y de mercado se mantuvieron o incrementaron generando el fortalecimiento de actores ya consolidados y la reducción de jugadores del sistema integrado de medios y telecomunicaciones.

A partir de una combinación de estrategias de mercado y acciones de política pública desplegadas alternativamente en nombre de la competencia de redes, promoción del acceso y la convergencia digital se reafirma el statu quo.

Sin pretender armar una lista de empresas, es posible afirmar que los ganadores de la "regulación convergente" son los actores de las redes. Pero, curiosamente, si la disputa entre actores económicos se daba entre las incumbentes de telecomunicaciones (extranjeras) y los grandes grupos nacionales de medios (contenidos), éstos últimos encontraron una vez más el modo de garantizar su lugar preeminente en el nuevo escenario al devenir en "empresas telco-TIC" según el caso (por ejemplo, Cablevisión en Argentina y Televisa en México) junto a los actores globales donde se destaca AT&T y regionales como Telefónica (no es estrictamente regional pero tampoco global), pero principalmente, América Móvil que logró en Brasil (y en la región en general) el dominio en el sector audiovisual, superando las trabas que no consiguió sortear aún en México.

Volviendo al punto de partida, esta tesis procuró conformar un marco de comprensión sobre los desafíos que postula la convergencia para la elaboración de políticas públicas en Argentina, Brasil y México y sus efectos sobre la estructura del mercado integrado del audiovisual y las telecomunicaciones. Por un lado, la conformación del marco conceptual fue central para caracterizar y desmitificar el discurso hegemónico que postula a la convergencia como finalidad para el crecimiento económico y social promovido por actores y organismos que, con foco en aspectos técnicos y económicos, abogan por la flexibilización normativa, presidiendo de la mirada cultural.

Por otro lado, el abordaje comparativo puso de manifiesto el modo concreto en el que opera dicho discurso en cada contexto nacional, evidenciando la necesidad de trasladar una mirada crítica sobre los desafíos regulatorios que postula la incorporación de nuevos actores en el sector audiovisual y cómo la convergencia demanda también un abordaje integrado, que no puede cerrarse solo en la mirada de redes.

A partir de aquí se abren nuevas líneas de investigación para profundizar la perspectiva comparativa con miras a conformar un "modelo latinoamericano" sobre el proceso actual. En este sentido se podría ampliar la comparación sumando nuevos casos, mirando de cerca las discusiones actuales de reforma planteadas en Colombia. Al igual que México, las modificaciones propuestas siguen las recomendaciones de la OCDE, pero a diferencia de aquel, el proyecto del oficialismo se centra en la creación de una agencia regulatoria convergente como

primer paso (como sucedió en Argentina a partir de 2015, aunque no fue a través de un proceso de discusión parlamentaria). El problema de ese proyecto es que no sólo contraría las "buenas prácticas" internacionales en relación al criterio de independencia del Ejecutivo, sino también a la idea de que se debe pensar una reforma sectorial en sentido amplio dentro de la cual se inscribe la definición del regulador y no al revés. La agencia regulatoria "convergente", no resuelve en sí misma los problemas que postula la convergencia a los procesos de política y regulación de la comunicación.

También con la lógica de conformar un modelo latinoamericano, como línea de investigación futura habrá que seguir de cerca la iniciativa de CEPAL para la conformación de un Mercado Regional Digital (MRD) para América Latina, inspirada en las discusiones europeas, a partir de la creación de un grupo de trabajo para tal fin. Inicialmente es posible afirmar que la iniciativa está impulsada por la incidencia de las empresas de telecomunicaciones y replica los aspectos que hemos identificado dentro de la "mirada económica dominante". La presencia de las empresas de telecomunicaciones a través de ASIET en la mesa de coordinación (donde hasta ese momento solo estaban los Estados) del plan de acción de eLAC- que plantea que las TIC son instrumentos para el desarrollo económico y la inclusión social- jugó un papel fundamental en el plano de política pública ya que impulsó en la Conferencia Ministerial de México 2015, la propuesta para el MRD y la creación de un grupo de trabajo específico. A pesar de su rol de observador, la organización de empresas de telecomunicaciones fue la primera en presidir el grupo y de a poco, la iniciativa se convirtió en uno de los ejes centrales de la agenda de CEPAL, promovida directamente por la Secretaria Ejecutiva de la institución, Alicia Bárcena, lo cual no había sucedido hasta ahora de modo tan explícito con ningún grupo de trabajo.

Así, será de interés indagar los postulados del MRD; en qué medida se vinculan con los enfoques de organismos internacionales reseñados en esta tesis (UIT, OCDE, Banco Mundial, etc) por un lado, y por el otro, su articulación con los casos nacionales de países latinoamericanos.

Por último, pero no con afán de clausurar otras aristas, habrá que seguir indagando sobre los modos de regulación de los actores emergentes de Internet, específicamente sobre cómo avanzan en la región las discusiones sobre la regulación sobre servicios audiovisuales en Internet y, de modo más amplio también sobre las nuevas reglas de gobiernan a las plataformas Internet y su incidencia para la circulación de discursos.

Esperamos con esta tesis haber realizado contribuciones conceptuales- e incluso metodológicas- al abordaje crítico sobre a las tensiones y desafíos que representa la "convergencia" para los procesos de elaboración e implementación de políticas de comunicación. Del mismo modo, haber podido brindar aportes significativos en torno a los antecedentes de la "convergencia regulatoria" como proceso de construcción social y la generación de evidencia empírica a través del análisis de los casos nacionales- enfoque comparativo en base a las categorías identificadas que conforman el "discurso de la convergencia" para dar cuenta de sus alcances y limitaciones. En consecuencia, se espera que esta investigación sirva como insumo para decisores políticos de distintos países de la región para el diseño de políticas nacionales de comunicación desde una mirada ampliada- no solo de infraestructura- sobre el fenómeno de la "convergencia".

Referencias bibliográficas

5G Américas (2017). *Adjudicación de espectro radioeléctrico en 700 Mhz y 2,5 Ghz en América Latina 2017.* 5G Américas, octubre 2017. Recuperado de http://www.5gamericas.org/files/2315/0843/8575/700_MHz_y_25_GHz_Oct_2017_Final-ES.pdf

Acuña, C. (comp.) (2011). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros- Presidencia de la Nación.

Acuña, C. y Smith, W. (2011). "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", en Acuña, C. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros- Presidencia de la Nación.

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why nations fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Publishers.

Aguilar Villanueva, L. (1993). "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno,* Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. Recuperado de http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf

AGN (2016). *Verificación de la implementación y grado de ejecución de programas que derivan el Fondo Fiduciario de Servicio Universal*. Buenos Aires, AGN. Recuperado de https://www.agn.gov.ar/files/informes/2016_092info.pdf

AGN (2014). *Actuación AGN N° 80/2012. Verificación de los procedimientos llevados a cabo para la adquisición y distribución de decodificadores para Televisión Digital Terrestre.* Buenos Aires, AGN. Recuperado de https://www.agn.gov.ar/files/informes/2014_069info.pdf

Albornoz, L. (comp, 2011). *Poder, Medios Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación.* Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Albornoz, L. (2011). “Redes y servicios digitales. Una nueva agenda político-tecnológica”. En Albornoz, L. (comp). *Poder, Medios Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación.* Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Albornoz, L. (2005). *Los diarios online de información general: el caso de los grandes periódicos en español*. Tesis doctoral de la Universidad Complutense de Madrid; Facultad de Ciencias de la Información, Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad I, Madrid.

Albornoz, Luis A. (Coord.) (2000). *Al fin solos. La nueva televisión del Mercosur*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ciccus- La Crujía.

Albornoz, L. y Hernández, P, (2005). “La radiodifusión en Argentina entre 1995 y 1999: concentración, desnacionalización y ausencia de control público”, en Mastrini, G. (ed). *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y política de comunicación en la Argentina (1920-2004).* Buenos Aires: La Crujía.

Álvarez, C. (2014). “Telecomunicaciones ¿reforma democrática?”, en *Reforma de Telecomunicaciones y Competencia Económica. México más productivo y más competitivo*, pp. 142-162. Ciudad de México: Fundación Colosio.

Álvarez Monzoncillo, J.M.(coord., 2011) *La televisión etiquetada: nuevas audiencias, nuevos negocios*. Madrid, España: Ariel.

Álvarez Monzoncillo, J.M. (2011a). “Ocio audiovisual multiplataforma”. En Álvarez Monzoncillo, J.M.(coord.) *La televisión etiquetada: nuevas audiencias, nuevos negocios*. Madrid, España: Ariel.

Álvarez Monzoncillo, J.M. (2011b). “Las nuevas televisiones: personalización e individualización”. En Álvarez Monzoncillo, J.M.(coord.) *La televisión etiquetada: nuevas audiencias, nuevos negocios*. Madrid, España: Ariel.

Álvarez Monzoncillo, J.M. (2011c). “Las nuevas incertidumbres”. En Álvarez Monzoncillo, J.M.(coord.) *La televisión etiquetada: nuevas audiencias, nuevos negocios*. Madrid, España: Ariel.

ANCINE (2018). "Conselho Superior do Cinema aprova modelo híbrido de cobrança de Condecine sobre VoD”, 7/06/2018, ANCINE, Recuperado de https://www.ancine.gov.br/pt-

br/sala-imprensa/noticias/conselho-superior-do-cinema-aprova-modelo-h-brido-de-cobran-de-condecine

ANCINE (2017a). *Relatório de Consulta Pública sobre a Notícia Regulatória sobre a Comunicação Audiovisual sob Demanda e Recomendações da ANCINE para uma regulação da Comunicação Audiovisual sob Demanda*. Disponible en https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Vod%20Documento%20Público%20Final%20v3_2.pdf

ANCINE (2017b). "Nota Técnica nº 3/2017", 12/05/2017. Disponible en http://www.telesintese.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Nota-tecnica-Ancine-ATT-TimeWarner.pdf

ANCINE (2015). *Desafios para a regulamentação do vídeo sob demanda.* Disponible en https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/CSC%20-%20Consolidação%20Desafios%20VoD%2017%2012%2015_1.pdf

Anderson, P. (1999). "Neoliberalismo: un balance provisorio" en Sader, E. y Gentilli, P. (comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, pp 15-27. Buenos Aires: CLACSO-EUDEBA.

Anzola, P. (1982). "Beltrán: "No renunciemos jamás a la utopía" (Entrevista a Luis Ramiro Beltrán)", *Revista Chasqui*, N° 3, pp. 6-13. Quito: CIESPAL. Recuperado de http://www.revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/1676/1696 [Último acceso 27/12/2016]

Aquino, M (2017). "CADE não vê problema concorrencial com o zero rating e encerra investigação", 01/09/2017, Telesintese. Recuperado de http://www.telesintese.com.br/cade-nao-ve-problemas-de-concorrencia-com-o-zero-rating-e-encerra-investigacao/ [último acceso 29/04/2018].

Arballo. G. (2010). "Rápida lectura del caso Fibertel", 19/08/2010, *Saber leyes no es saber derecho.* Recuperado de http://www.saberderecho.com/2010/08/rapida-lectura-del-caso-fibertel.html [último acceso 13/06/2018].

Argumedo, A. (1987). "Los laberintos de la crisis". Anexo: breve reseña cronológica del debate internacional sobre el Nuevo Orden Mundial de la Información y las comunicaciones, Buenos

Aires, Puntosur-ILET. Material de la cátedra de Políticas y Planificación de la Comunicación, cátedra de Guillermo Mastrini, Carrera de Ciencias de la Comunicación- FSOC, UBA.

Aristegui Noticias Redacción (2017). "Presentan 47 senadores acción de inconstitucionalidad contra reforma sobre derechos de las audiencias", 30/11/2017, Aristegui noticias. Recuperado de https://aristeguinoticias.com/3011/mexico/presentan-47-senadores-accion-de-inconstitucionalidad-contra-reforma-sobre-derechos-de-las-audiencias/ [último acceso 3/03/2018].

ARSAT (2014). *Relevamiento de Mercado Televisivo y TDA. Encuesta Nacional*. Noviembre 2014.

Arsenault, A. y Castells, M. (2008). "Switching Power: Rupert Murdoch and the Global Business of Media Politics: A Sociological Analysis", en *International Sociology*; Vol 23; pp. 488-533. Los Ángeles: SAGE.

Aruguete, N. (2015). *El poder de la agenda. Política, medios y público*, Buenos Aires: Biblos.

ASIET (2015). *Manual regulatorio. Marco de actuación sobre los temas de agenda de políticas públicas de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET)*, Montevideo, Uruguay: ASIET.

BB (2017). *BB Pay TV & Multiscreens Market 2017*. Recuperado de http://bb.vision/wp-content/uploads/2016/12/bb-pay-tv-multiscreens-market-2017.pdf

Badillo, A.; Mastrini, G. & Marenghi, P. (2015). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas. *Comunicación y sociedad*, nueva ép., 24, p. 95-126. Guadalajara, México. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-252X2015000200005

Bailey, C. (2010). "Digital strategy notes. General thoughts on technology and marketing. Content is King by Bill Gates", www.craigbailey.net, 31/05/2010. Recuperado de https://www.craigbailey.net/content-is-king-by-bill-gates/ [último acceso 19/01/2017].

Baladrón, M. y Rivero, E. (2017). *Regulación de servicios VOD OTT: alcances del debate en América Latina y preguntas desde el derecho a la comunicación.* Ponencia presentada en el Congreso IAMCR 2017, sección Communication Policy and Technology, Cartagena, Colombia July 16-20, 2017.

Baladrón, M. (2018). *El Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (2010-2015) en el marco de las políticas públicas de universalización del acceso a internet.* Tesis de la Maestría en Industrias Culturales: Políticas y Gestión. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de RIDAA Repositorio Institucional de Acceso Abierto http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/788

Baladrón, M. (2009). "La radiodifusión argentina después de la crisis de 2001: la política de comunicación del Gobierno de transición de Eduardo Duhalde", en Mastrini, G. (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes… Economía y políticas de comunicación en la Argentina.* Buenos Aires: La Crujía, 2a edición.

Balaguer, F. y Zambrano, A. (2013). "TV Digital Interactiva Argentina", en Pauloni, S. (ed.). *Tv digital : un diálogo entre disciplinas y multipantallas* . - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata, 2013. E-Book. Recuperado de https://perio.unlp.edu.ar/sites/default/files/ceid.tv/libro_tvdigital_final.pdf

Banco Mundial y UIT (2011). *Telecommunications regulation handbook.* Washington, Estados Unidos: Banco Mundial, InfoDev, UIT.

Baptista, C. (2013). "Políticas, legislación y reglamentación de las telecomunicaciones en la era de la hiperconectividad". OEA. XXXIX Curso de Derecho Internacional (2012), pp. 251-274. Washington: OEA. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xxxix_curso_derecho_internacional_2012_clovis_baptista.pdf

Baranchuk, M. (2010). "Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones)", en *Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Historia, antecedentes europeos y principales artículos.* Buenos Aires: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Beceiro, S. (2012). "Evolución de la legislación audiovisual en la Unión Europea en el entorno digital: los contenidos se independizan del soporte", trabajo presentado en: III Congreso Internacional AE-IC: Comunicación y Riesgo. Barcelona: Asociación Española de Investigación de la Comunicación, 2012. Recuperado de https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/20817/legislacion_beceiro_aeic_2012.pdf

Becerra, M. (2017). “Fusión en caliente: bono navideño para el Grupo Clarín”, 21/12/2017, LetraP. Recuperado de http://www.letrap.com.ar/nota/2017-12-21-20-1-0-fusion-en-caliente-bono-navideno-para-el-grupo-clarin [último acceso 04/05/2018].

Becerra, M (2016). “Restauración”, en QUIPU *Políticas y Tecnologías de comunicación*, 14/01/2016. Recuperado de https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/ [último acceso 11/09/2018].

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

Becerra, M. (2012). “Redes y medios: la resurrección de la política”. En Secretaría de Cultura de la Nación. *En la ruta digital: cultura, convergencia tecnológica y acceso* (pp 71-85). - 1a ed. - Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación.

Becerra, M. (2011). “La incubación de una nueva cultura”. En *Revista Telos* n° 88. Recuperado de http://mbecerra.blog.unq.edu.ar/modules/docmanager/view_file.php?curent_file=69&curent_dir=6

Becerra, M. (2003). *Sociedad de la información: proyecto, convergencia y divergencia*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Norma.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2017a). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000 -2015). Nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Bernal: UNQ -OBSERVACOM. Disponible en http://www.unq.edu.ar/catalogo/415-la-concentración-infocomunicacional-en-américa-latina-2000-2015.php

Becerra, M. y Mastrini, G. (2017b). “Las políticas de comunicación del kirchnerismo y la agenda pendientes”, en Mastrini, G. Y Becerra, M (eds). *Medios en guerra. Balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2003-2016*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). L*os dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del siglo XXI*, Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2006). “Senderos de la economía de la comunicación: un enfoque latinoamericano”. En *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 11, pp. 111-128.

Becerra, M, Marino, S. y Mastrini, G. (2012). *Los medios digitales: Argentina.* Open Society Foundation. Recuperado de https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-argentina-spanish-20130424.pdf

Beltrán, L.R. (1976). "Políticas nacionales de comunicación en América Latina: Los primeros pasos", en *Revista Nueva Sociedad* N° 25, Julio-Agosto 1976, pp.4-34. Recuperado de http://nuso.org/media/articles/downloads/242_1.pdf [Último acceso, 27/12/2016].

Beltrán, L.R. (1973). "Comunicación y desarrollo económico", en *Revista Chasqui* Primera Época N° 2, pp. 50-72. Recuperado de http://www.revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/2345/2343 [Último acceso 29/12/2016].

BEREC (2016). *BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules.* Recuperado de https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules

Berlinski J., Celani M., Bebczuk R. (2008). "La liberalización del comercio de servicios: Telecomunicaciones y Bancos en Argentina". En Berlinski, J. (Coord), *Ganancias potenciales en el comercio de servicios en el MERCOSUR: Telecomunicaciones y Bancos, Red MERCOSUR.* Montevideo: Red MERCOSUR. Recuperado de http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2008/02155.pdf

Birkinbine, B., Gómez, R. Wasko, J. (2017). *Global Media Giants*, New York, Estados Unidos: Routledge.

Bizberge, A. (2018). "Argentina y Brasil privilegian lo tributario en la regulación OTT audiovisual", 19/03/2018. LetraP. Recuperado de http://www.letrap.com.ar/nota/2018-3-19-14-55-0-argentina-y-brasil-privilegian-lo-tributario-en-la-regulacion-ott-audiovisual [último acceso 20/04/2018].

Bizberge, A. (2018b). "Hacia un escenario de ¿convergencia? Los cambios en la política regulatoria de Argentina y Brasil", en Baldessar, MJ y Monje, D. (org). *Diálogos latino americanos: comunicação e democracia em tempos de convergência*, pp. 107-134. São Paulo:

INTERCOM. Recuperado de http://www.portcom.intercom.org.br/ebooks/arquivos/dialogos-latinos.pdf

Bizberge, A. (2017). " El impacto de la regulación en el desarrollo de la convergencia digital: el caso de Clarín y el rol de las telefónicas ", en *Revista Austral Comunicación* , Volumen 6, n°1 (junio 2017), pp. 107-132.

Bizberge, A. (2017b). "Argentina: Las regulaciones "convergentes" al servicio de la consolidación del mercado", 14/03/2017, en OBSERVACOM. Recuperado de http://www.observacom.org/argentina-las-regulaciones-convergentes-al-servicio-de-la-consolidacion-del-mercado/

Bizberge, A. (2015). "La regulación sobre medios audiovisuales en el siglo XXI en Argentina y Brasil". *Revista Mexicana de Opinión Pública* n° 19, pp. 13-38.

Bizberge, A. (2012). *El impacto de Internet en los modelos de negocio de la industria televisiva en América Latina : un estudio de la convergencia tecnológica en cinco grupos multimedia.* Tesis de la Maestría en Industrias Culturales: Política y Gestión. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/96/tesisAna%20Gabriela%20Bizberge.pdf?sequence=1

Bizberge, A. (2010). *Televisión Digital Terrestre ¿Cambio de estatuto de la radiodifusión?* Buenos Aires: Prometeo.

Bizberge, A. y Califano, B. (2016). "El pretexto de la convergencia", 06/01/2016, sección La Ventana, diario Página 12. Recuperado de https://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-289663-2016-01-06.html [último acceso 04/07/2018].

Bizberge, A. y Goldstein, A. (eds., 2014), "Dossier n° 14", Observatorio Latinoamericano, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Recuperado de http://iealc.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/57/2011/06/Observatorio-Latinoamericano-14-medios.pdf

Bizberge, A., Rodríguez Miranda, C., Fariña, L. y Spinelli, L. (2012). "La tensión concentración-diversidad en las revisiones regulatorias de la Federal Communication Commision", en Mastrini y Carboni (comps.). *Siete debates nacionales en políticas de comunicación. Actores, convergencia y tecnología*, Bernal: UNQ Editorial.

Boczkowski, P. y Michelstein, E. (2013). *The news gap: when the information preferences of the media and the public diverge*, Cambridge: MIT Press.

Bolaño, C. (2006). "Tapando el agujero negro. Para una crítica de la Economía Política de la Comunicación". En *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 11, pp. 47- 56.

Bolaño, C. (2002). "Evolución histórica del modelo brasileño de regulación del audiovisual". Ponencia presentada en el Congreso 2001. Efectos Globalismo y Pluralismo, de GRISIS, en Montreal, Canadá, 24 al 27 de abril de 2002. Recuperado de http://www.er.uqam.ca/nobel/gricis/actes/bogues/Bolano.pdf

Bolaño, C. y Brittos, V. (2007). *A televisão brasileira na era digital*. São Paulo, Brasil: Paulus.

Bolaño, C. y Brittos, V. (2005). *Rede Globo de Televisão: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo, Brasil: Paulus.

Bolaño, C.; Mastrini, G. y Sierra Caballero, F. (2012). *Political Economy, Communication and Knowledge.* New York, Estados Unidos: Hampton Press.

Bolaño, C.; Mastrini, G. y Sierra Caballero, F. (2005). *Economía política, comunicación y conocimiento: una perspectiva crítica latinoamericana.* Buenos Aires, Argentina: La Crujía.

Brachet-Márquez, V. (1996). *El Pacto de Dominación: Estado, Clase y Reforma Social en México (1910-1995)*. Pp. 54-64. México: El Colegio de México.

Braman, S. (2004). *The emergent global information policy regime*, New York: Macmillan

Brittos, V. (2001). *Recepção e TV a cabo: a força da cultura local.* Río Grande do Sul: UNISINOS.

Bullich y Guingard (2016). "Estrategias y normativas de los servicios OTT en el marco de los EE.UU. (2005-2015)", *Quaderns del CAC 42*, Vol. XIX - julio 2016, pp. 5-19. Recuperado de https://www.cac.cat/sites/default/files/migrate/quaderns_cac/Q42_ES.pdf

Burri, M. (2013). "Controlling the media (withoiut the law)", en Price, M., Verhulst, S. y Morgan, L. (eds). *Roultledge Handbook of Media Law*, pp. 327-342. New York: Roultledge.

Busso, N. y Jaimes, D. (comps., 2011). *La cocina de la ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*. Buenos Aires: FARCO.

Bustamante, E. (2017). "Prólogo. La lucha por la diversidad audiovisual", en Albornoz, L. Y García Leiva, T. (eds). *Diversidad e industrias audiovisuales: El desafío cultural del siglo XXI.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Bustamante, E. (coord. 2011). Las industrias culturales audiovisuales e internet. Experiencias, escenarios de futuro y potencialidades desde la periferia. Tenerife, España: IDECO.

Bustamante, E.(2011). "¿La creatividad contra la cultura?". En Albornoz, L. (comp). Poder, Medios Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Bustamante, E. (2009). "De las industrias culturales al entretenimiento. La creatividad, la innovación...Viejos y nuevos señuelos para la investigación de la cultura". En *Diálogos de la comunicación* N° 78, Lima: Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (FELAFACS).

Bustamante, E. (coord., 2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de Comunicación y cultura. Las industrias culturales en la era digital,* vol. 2. Barcelona, España: Gedisa.

Bustamante, E. (2003). "Introducción". En Bustamante, E (coord.). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital* (pp. 19-38), Barcelona, España: Gedisa.

Bustamante, E. (coord., 2002). *Comunicación y cultura en la Era digital. Industrias, mercado y diversidad en España,* vol. 1. Barcelona, España: Gedisa.

Bustamante, E. (1999). *La televisión económica. Financiación, estrategias, y mercados.* Barcelona, España: Gedisa.

Bustillos, R. (2013). "Neutralidad de red: debate y políticas", en Jordán, V., Galperín, H y Pérez, W. (coords.). *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad,* Santiago de Chile: CEPAL.

Bustillo, R. (2011). *Un modelo institucional para la regulación en materia de convergencia tecnológica en América Latina*. CEPAL.

CAF (2017). *Hacia la transformación digital de América Latina y el Caribe: El Observatorio CAF del Ecosistema Digital*. Corporación Andina de Fomento (CAF). Recuperado de

http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1059/Observatorio%20CAF%20del%20ecosistema%20digital.pdf?sequence=7&isAllowed=y

Califano, B. (2017). "En nombre de la convergencia: cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina", en *Estudos em Comunicação*, no 24), LabCom.IFP, pp 1-25. Covilhã, mayo, 2017. Recuperado de http://ojs.labcom-ifp.ubi.pt/index.php/ec/article/view/64/57

Califano, B. (2015). "Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación", en *Austral Comunicación*, volumen 4, número 2, pp. 283-318, Buenos Aires.

Califano, B. (2009). "Comunicación se escribe con K. La radiodifusión bajo el Gobierno de Néstor Kirchner", en Mastrini, G. (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes… Economía y políticas de comunicación en la Argentina*, Buenos Aires: La Crujía, 2a edición.

Calleja, A. (2016) "Libertad de expresión, pluralismo y diversidad", en Ortega Ramírez, P. y Repoll, J. *Nuevas reglas ¿viejos problemas?* pp. 13-36. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Capparelli, Sergio (2000). "La periodización en los estudios sobre televisión", en Albornoz, Luis A. (Coord.). Al fin solos. La nueva televisión del Mercosur. Editorial Ciccus- La Crujía.

Capriles, O. (1996). *Poder político y comunicación. Caracas: Universidad Central de Venezuela*. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.

Capriles, O. (1980). *De las políticas nacionales de comunicación al nuevo orden internacional de la información: algunas lecciones para la investigación*. Conferencia científica AIERI-IAMRC, Caracas.

Carrón, J., Bustamante, E., y Zallo, R. (1988). *Las Industrias culturales en España: (grupos multimedia y transnacionales) : prensa, radio, TV, libro, cine, disco, publicidad*. Madrid, España: Akal.

Castells, M. (2009). "La comunicación en la era digital", en *Comunicación y Poder*, Madrid, España: Alianza Editorial.

Castro, C. (2008). "Industrias de Contenidos y Medios Digitales - Entre la teoría y la práctica: la creación de centros para producción de contenidos digitales". Revista Diálogos de la Comunicación N°77. Recuperado de www.dialogosfelafacs.net/77/articulos/pdf/77CosetteCastro1.pdf

CBC News (2009). “CRTC keeps new media exempt from broadcasting regulation”, en CBC.ca, 4/06/2009, Recuperado de http://www.cbc.ca/news/technology/crtc-keeps-new-media-exempt-from-broadcasting-regulation-1.777830 [último acceso 07/03/2017].

CE (2017). *Zero-rating practices in broadband markets.* European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Recuperado de http://www.dotecon.com/assets/images/kd0217687enn.pdf

CE (2016). Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo. 2016/0151 (COD). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1464618463840&uri=COM:2016:287:FIN

CE (2014a). *C(2014) 462 final. COMMISSION DECISION of 3.2.2014 on establishing the European Regulators Group for Audiovisual Media Services.* Recuperado de http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2016/10/Decision_2014_en.pdf

CE (2014b). Recomendación de la Comisión (2014/710/UE). Mercados relevantes. Recuperado de en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0710&from=ES

CE (2014c). *Executive summery of contributions to the public consultation- Green Paper: Preparing for a fully converged audiovisual world*. Recuperado de http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=6762

CE (2013). *Libro Verde. Prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual: crecimiento, creación y valores*. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0231&from=EN

CE (2009a). REGLAMENTO (CE) No 1211/2009. Por el que se establece el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y la Oficina. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1211&from=ES

CE (2009b). DIRECTIVA 2009/140/CE. Directiva que modifica el “paquete telecom” de 2002. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0140&from=ES

CE (2007) Recomendación de la Comisión (2007/879/CE). Mercados relevantes. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007H0879&from=ES

CE (2003). Recomendación de la Comisión (2003/561/CE). Mercados relevantes. Recuperado de https://www.boe.es/doue/2003/190/L00013-00018.pdf

CE (2002a). DIRECTIVA 2002/21/CE. Directiva Marco. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0021&from=ES

CE (2002b). DIRECTIVA 2002/19/CE. Directiva de Acceso. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0019&from=ES

CE (1999). *COM(1999). PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DE LA POLÍTICA COMUNITARIA EN EL SECTOR AUDIOVISUAL EN LA ERA DIGITAL*. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0657&from=ES

CE (1997). *Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información sobre sus consecuencias para la reglamentación*. Recuperado de http://www.euskalnet.net/oig/archivo/lvmedia.pdf

CEPAL (2016). *La nueva revolución digital. De la Internet del consumo a la Internet de la producción.* Naciones Unidas: Santiago de Chile. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38604/S1600780_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Chudnovsky, M. (comp.) (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Cooperación Andina de Fomento (CAF).

CIDH (2017). E*stándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente. / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.* OEA Documentos oficiales. Recuperado de https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET_2016_ESP.pdf

CIDH (2014). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2014. VOLUMEN II. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.* Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/informe%20anual%202014.pdf

CIDH (2013). *Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.* Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA Documentos oficiales. Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/informes/LE2013-esp.pdf

CIDH (2009). *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente.* Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE- CIDH). Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf

CIDH (2004). *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004.* Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202004.pdf

CIDH (2000). *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.* Recuperado de https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm

CIJ (2014). "La Corte rechazó planteos de empresas telefónicas en causa por prestación de servicios de radiodifusión", 04/06/2014, Centro de Información Judicial (CIJ). Recuperado de https://www.cij.gov.ar/nota-13530-La-Corte-rechaz--planteos-de-empresas-telef-nicas-en-causa-por-prestaci-n-de-servicios-de-radiodifusi-n.html [último acceso 19/06/2018].

Clarín (s/f). *EL CABLE EN ARGENTINA COMO ACTOR Y DINAMIZADOR DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES.* Recuperado de https://grupoclarin.com/sites/default/files/12-04-19%20BLUE_BOOK2.pdf

Collier, D. (1993). "The comparative method", en Finifter, A.W. (ed.). *Political Science: The State of the Discipline II.* Washington D.C., Estados Unidos: American Political Science Association.

COMFER (2009). *Informe de Contenidos de la televisión abierta.* Jefatura de Gabinete de Ministros: Buenos Aires. Recuperado de http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno6-7-2009-5.htm

Consejo de Europa (2008). *Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*. Recuperado de https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3c1e

Consejo de Europa (2000). *Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.* Recuperado de https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804e0322

Córdoba, L. (2011). "La Coalición por una Radiodifusión Democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía", *Argumentos. Revista de crítica social*, núm. 13. pp. 133-157. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Octubre, 2011. Recuperado de http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/890/776

Corte de Apelaciones de Estados Unidos del Distrito del Circuito de Columbia (2016). United States Telecom Association, et al., Petitioners v. Federal Communications Commission and United States of America, respondents Independent Telephone & Telecommunications Alliance, et al., Intervenors. Recuperado de http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2016/db0614/DOC-339799A1.pdf

Corte de Apelaciones de Estados Unidos del Distrito del Circuito de Columbia (2010). Comcast Corporation, Petitioner v. Federal Communications Commission and United States of America, respondents NBC Universal, et al., Intervenors. On Petition for Review of an Order of the Federal Communications Commission. Recuperado de https://www.eff.org/files/comcast_v_fcc_dc_cir_2010.pdf

Crovi, D. (2006). "De las señales de televisión a la convergencia tecnológica. La televisión por cable en México". En *Telos* Nro. 69, 41-49. Recuperado de https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articuloperspectiva.asp@idarticulo=2&rev=69.htm

Crovi, D. y Toussaint, F. (2011). "El incierto futuro de la TDT mexicana", en Badillo Matos, A. Y Sierra Caballero, F. (eds). *La transición a la televisión digital terrestre en Iberoamérica: diganóstico y prospectiva.* Quito: Ciespal.

Crusafón, C. (2001). "¿Qué futuro para la política audiovisual europea?: Análisis y resultados de la aplicación de una política supranacional sobre la industria audiovisual europea", Comunicación presentada en las VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores en Comunicación, organizadas por la AIJIC en la Universidad de La Plata (Argentina) en agosto de 2001. Recuperado de http://www.portalcomunicacion.com/both/opc/aijic01.pdf

Dantas, M. (2015). "Desafios para o atual governo na área de comunicação", en *RECIIS* 2015, jan-mar; 9(1). Río de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz | Ministério da Saúde. Recuperado de https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/919/1563

Dantas, M. (2013). Comunicação, desenvolvimento, democracia: desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática. Sao Paulo, Brasil: Fundación Perseu Abramo. Recuperado

de http://marcosdantas.com.br/conteudos/2016/03/03/comunicacao-desenvolvimento-democracia/

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

de Charras, D. y Baladrón, M. (2014). "Una mirada sobre la sentencia que confirmó la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en Argentina", en *Chasqui* No. 127, pp. 37 – 47.

de Charras, D. y Baladrón, M. (2013). "Capítulo 7: Libertad de expresión y derecho a la información. Luces y sombras en el camino hacia el ejercicio pleno de una ciudadanía comunicacional", en *Derechos humanos en Argentina Informe 2013 Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*, Buenos Aires: Siglo XXI.

de Charras, D., Lozano, L. y Rossi, D. (2013). "Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación", en Mastrini, G., Bizberge, A. y deCharras (eds). *Las políticas de comunicación en el S. XXI*, Buenos Aires: La Crujía.

de León, P. (2011). "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier", en Acuña, C. (comp.) (2011). L*ecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Pp. 463-472. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros- Presidencia de la Nación.

De Lima, V. (2013). *Conselhos de Comunicação Social. A interdição de um instrumento da democracia participativa.* Brasilia: FNDC. Recuperado de https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjvquHpmK7aAhVGipAKHXpcAuIQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fndc.org.br%2Fdownload%2Fconselhos-de-comunicacao-social%2Fpublicacoes%2F196%2Farquivo%2Flivro-fndc.pdf&usg=AOvVaw2YQyPkpfTSwl4g2ij6jrf2

De Lima, V. (2012). *Política de Comunicações: Um balanço dos governos Lula (2003-2010).* Sao Paulo: Publisher Brasil.

De Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Dias, M. (2018). “Novos presentes para velhos amigos: mudanças na radiodifusão beneficiam empresários e políticos”, en Intervozes. *Direito à Comunicação no Brasil 2017*. Sao Paulo: Intervozes. Recuperado de http://intervozes.org.br/arquivos/interliv012dac2017.pdf

Díaz Bordenave, J. (1981). “Democratización de la comunicación: teoría y práctica”, en *Revista Chasqui*, N° 1, Primera Época, Quito: Ciespal. Recuperado de http://www.revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/962/997

DoR7 Redacción (2017). “Simba e Sky fecham acordo e Record TV, SBT e RedeTV! voltam ao ar”, publicado el 31/08/2017 en Diversao R7. Recuperado de https://diversao.r7.com/tv-e-entretenimento/simba-e-sky-fecham-acordo-e-record-tv-sbt-e-redetv-voltam-ao-ar-31082017 [Último acceso 07/06/2018].

Domíngues Da Silva, J. (2015). *Frágil democracia e políticas de comunicação: processos regulatórios, diversidade e concentração na TV aberta no Brasil e na Argentina.* Tesis del Doctorado en Ciencia Política. Universidad Federal de Pernambuco. Recife.

Dos Santos, S. (2006).“E-Sucupira: o Coronelismo Eletrônico como herança do Coronelismo nas comunicações brasileiras”, *Revista E-Compós*, Volumen 7, Diciembre 2006.

Dos Santos, S. y Ramos, M. (2007). *Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas.* Sao Paulo, Brasil: Paulus.

Dorcé, A., Vega, A., Trejo, R., Ortega, P. (2014). “Telecommunications and Broadcasting Reform in Mexico in 2013: Key Elements of the Process”. C*ritical Studies in Media Communications*, Routledge, Vol. 31, No. 5, pp. 356 – 364. Recuperado de https://rtrejo.files.wordpress.com/2015/04/dorcecc81-et-al-critical-studies-dec-14.pdf

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

Drucker, S y Gumpert, g. (ed) (2010): *Regulating Convergence*. New York, Estados Unidos: Peter Lang.

Eggerton, J. (2015). “Amazon to FCC: Many OTTs Don't Want Program-Access Rights”, 2 de abril de 2015, recuperado de http://www.multichannel.com/news/fcc/amazon-fcc-many-otts-dont-want-program-access-rights/389402 [último acceso 25/01/2018].

Ellner, S. (2013). “Latin America’s Radical Left in Power: Complexities and Challenges in the Twenty-First Century.” *Latin American Perspectives* 40 (3): 5–25.

Epstein, A. (2015). "The really important policy affecting the future of TV that no one is talking about", 3 de abril de 2015, recuperado de https://qz.com/375566/the-really-important-policy-affecting-the-future-of-tv-that-no-one-is-talking-about/ [último acceso 25/01/2018].

ERGA (2017). *Rules of procedure of the European Regulators Group for Audiovisual Media Services*. Recuperado de http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2017/12/ERGA-2017-16-ERGA-Rules-of-Procedure-amendments.pdf

EU (2015). *REGULATION (EU) 2015/2120*. Sobre Neutralidad de red. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2120&from=en

Estache, A., Manacorda, M. y Valletti, T. (2002). *Telecommunication Reforms, Access Regulation, andInterneAtdoption in Latin America.* Washington: The World Bank. Recuperado de https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14320/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Estavillo, M. E. (s/f). *Los Servicios OTT: provisión de contenidos vs televisión abierta y de paga*, IFT. Recuperado de http://www.ift.org.mx/sites/default/files/ott_pdf_0.pdf

Esteinou Madrid, J y Alva de la Selva, A. (2009). "El espíritu de la Ley Televisa no ha muerto", en Esteinou Madrid, J y Alva de la Selva, A (coords.). *La "Ley Televisa" y la lucha por el poder en México*. Distrito Federal México: Fundación Friedrich Ebert.

Evans P. (1996). "El Estado como Problema y como Solución", en *Revista Desarrollo Económico* Nº 140, Buenos Aires.

Exeni, J. L. (1998). *Políticas de comunicación*, pp. 67-101. La Paz: Fundación Plural.

Faris, R.; Roberts, H; Etling, B. Et al (2015). "Score Another One for the Internet? The Role of the Networked Public Sphere in the U.S. Net Neutrality Policy Debate", en *Berkman Center Research Publication* No. 2015-4, February 11, 2015, Cambridge: Harvard University. Disponible en https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/15858413/2015_02_10_Score_Another_One_for_the_Internet_0.pdf?sequence=1

FCC (2017a). *Policy Review of Mobile Broadband Operators' Sponsored Data Offerings for Zero-Rated Content and Services*. Recuperado de http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2017/db0111/DOC-342982A1.pdf

FCC (2017b) *Restoring Internet Freedom. DECLARATORY RULING, REPORT AND ORDER, AND ORDER*. Recuperado de https://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2018/db0105/FCC-17-166A1.pdf

FCC (2017c). "FCC MODERNIZES BROADCAST OWNERSHIP RULES AND DECIDES TO ESTABLISH A NEW INCUBATOR PROGRAM TO PROMOTE BROADCAST OWNERSHIP DIVERSITY", 16 de noviembre de 2017, en FCC.gov, Recuperado de http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2017/db1116/DOC-347796A1.pdf [último acceso 17/01/2018].

FCC (2017d). "FCC reinstates pre- august 2016 status quo in broadcast marketplace", 20 de abril de 2017, recuperado de FCC, recuperado de https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-344490A1.pdf [último acceso 26/01/2018].

FCC (2016). "FCC moves to "unlock the box" to spur competition, choice, & innovation in set-top box and app marketplace", fcc.gov, 18/02/2016. Recuperado de https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-337795A1.pdf [último acceso 07/03/2017].

FCC (2015). *Protecting and Promoting the Open Internet. REPORT AND ORDER ON REMAND, DECLARATORY RULING, AND ORDER*. Recuperado de https://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2015/db0312/FCC-15-24A1.pdf

FCC (2014). *Promoting Innovation and Competition in the Provision of Multichannel Video Programming) Distribution Services. Notice of Proposed Rulemaking*. Recuperado de http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2014/db1219/FCC-14-210A1.pdf

FCC (2010). *Preserving the Open Internet. Report and Order*. Recuperado de https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-10-201A1_Rcd.pdf

FCC (2005). *FCC 05-151. Policy Statement*. Recuperado de https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-05-151A1.pdf

Ferrari, V. (2016). *Acceso a Internet en Argentina. Lecciones aprendidas del Plan Argentina Conectada.* Bs. As.: CELE. Recuperado de http://www.palermo.edu/cele/pdf/investigaciones/Acceso_a_internet_en_Argentina.pdf

Florez Ramírez, G. (2018). "La separación funcional de Telmex", 20/02/2018, El Economista. Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/opinion/-La-separacion-funcional-de-Telmex-20180220-0015.html [último acceso 2/03/2018]

Freedman, D. (2008) *The politics of media policy.* Cambridge: Polity Press.

Freedman, D. (2006), "Las dinámicas del poder en la elaboración de políticas de medios en la actualidad", en *Media, Culture & Society,* v.28 (6). Recuperado de http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/freedman.pdf

Freedman, D. y Schlosberg, J. (2011). *Mapping digital media: United Kingdom.* En Open Society Foundation. Recuperado de https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-united-kingdom-20110701.pdf

Fontanals, G. (2016). "Panorama de Argentina y los fuertes cambios en comunicaciones", 15/02/2016, MediaTelecom. Recuperado de https://www.mediatelecom.com.mx/2016/02/15/panorama-de-argentina-y-los-fuertes-cambios-en-comunicaciones/ [último acceso 04/07/2018].

Fontanals, G. (2013). "Negocios y política: el caso de las telecomunicaciones en Argentina durante las administraciones Kirchneristas (2003-2011)", ponencia presentada en XXIX Congreso ALAS 2013 - Santiago/Chile, 30 de septiembre y el 4 de octubre de 2013. Recuperado de http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_FontanalsG.pdf [Último acceso 04/05/2018].

Fortune (2016ª). "100 Fastest-Growing Companies", *Fortune*. Recuperado de http://beta.fortune.com/100-fastest-growing-companies/list [último acceso 19/01/2017]

Fortune (2016b). "Frotune 500", *Fortune.* Recuperado de http://beta.fortune.com/fortune500 [último acceso 19/01/2017].

Fox, J. (1992). “Interacción estado-sociedad y reforma distributiva en México”, en *Las políticas alimentarias en México. Poder estatal y movilización social* (pp.9-40). Londres, Reino Unido: Cornell University Press.. Material de “Teorías del Estado”, cátedra Bosoer. Traducción Laura Muñiz. Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Fox, E. (1988). “La política de reforma de la comunicación en América Latina”, en *Diálogos de la comunicación*, Nº. 21, FELAFACS.

Fox, E. y Waisbord, S. (2002). *Latin Politics, Global Media*. Austin, Estados Unidos: University of Texas Press.

Fransman, M. (2007) “The New ICT Ecosystem”, en *Communications & Strategies. International Journal of digital economics (*68), 4° trimestre de 2007. IDATE. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/227388738_The_New_ICT_Ecosystem [último acceso 11/07/2017].

Frías Barroso, Z., et.al. (2016). “Un nuevo ecosistema digital”. En Pérez Martínez, J. y Frías Barroso, Z. (coords, 2016). *Las reglas del juego en el ecosistema digital. Level playing field.* Barcelona, España: Ariel.

Fuentes, V. y Acevez, R. (2018). “Exhibe la Corte fallas de IFT en TV de Paga”, 1/03/2018. Reforma. Recuperado de http://www.mediatelecom.com.mx/2018/03/01/exhibe-la-corte-fallas-ift-tv-paga/?utm_source=Mediatelecom+México&utm_campaign=09c0066592-EMAIL_CAMPAIGN_2017_12_26&utm_medium=email&utm_term=0_06c3036274-09c0066592-401608829

Galperín, H. (2016). “How to Connect the Other Half: Evidence and Policy Insights from Household Surveys in Latin America”. Paper series: No. 34- June 2016. Waterloo, Canadá: Centre for International Governance Innovation y Chatham House. Recuperado de https://www.cigionline.org/sites/default/files/gcig_no34_web.pdf

Galperín, H. y Cabello, S. (2008). *Convergencia tecnológica y armonización regulatoria: el caso argentino*. CEPAL.

Galperín, H., Mariscal, J. y Viecens, F. (2013). “Los planes nacionales de universalización”. En Jordán, V., Galperín, H y Peres, W. (coords) *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad.* Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35429/S2013070_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Galperín, H. Y Ruzzier, C. (2010). "Las tarifas de banda ancha: benchmarking y análisis". En Jordán, V., Galperín, H. y Wilson, P. (coords). *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2972/LCR2167.pdf?sequence=1&isAllowed=y

García Castillejo, A. (2010). "El escenario de la convergencia. La regulación de los contenidos audiovisuales". En *Revista Telos* (Cuadernos de Comunicación e Innovación) N° 85. Octubre-Diciembre. Madrid: Fundación Telefónica. Recuperado de https://telos.fundaciontelefonica.com/seccion=1268&idioma=es_ES&id=2010110310590001&activo=6.do#

García Leiva, T. (2013). "El futuro del espectro radioeléctrico: entre las políticas". En Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras, D. *Las políticas de comunicación en el S. XXI*. Nuevos y viejos desafíos. La Crujía: Buenos Aires.

García Leiva, T. (2011). "La televisión digital en la Unión Europea: políticas públicas y mercados", en Matos Badillo, A. Y Sierra Caballero, F. (eds). *La transición a la televisión digital terrestre en Iberoamérica: diagnóstico y prospectiva*. Quito: Ciespal.

García Leiva, M.T. (2006). "Políticas europeas de televisión digital terrestre. Antecedentes, caracterización y alternativas". *Revista Latina de Comunicación Social*, 62. Recuperado de https://www.ull.es/publicaciones/latina/200604leiva.htm

García Murillo, M (2009). "Convergencia y regulación en países desarrollados: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón", en Wholers, M. Y García Murillo, M. (eds). *EnREDos. Regulación y estrategias corporativas frente a la convergencia tecnológica*. Bogotá: CEPAL y Mayol Ediciones. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2000/S384E612009_es.pdf;jsessionid=2349F4047ADA84BDAC8D46EC30D37812?sequence=1

Garnham, N. (1999). "El desarrollo del multimedia: un desplazamiento de la correlación de fuerzas". En Bustamante y Álvarez Monzoncillo (eds.). *Presente y Futuro de la televisión digital*. Madrid, España: Edipo.

Garnham, N. (1991). “La economía política de la comunicación. El caso de la televisión”. *Revista Telos N.º 28*, Diciembre-Febrero 1991-92, páginas 68-75.

Garnham, N. (1979). “La cultura como mercancía”. En Ikon. Rivista dell´Istituto Agostino Gemelli, nueva serie, Franco Angeli Editore, No 3.

Garrido, C. (2007). *La innovación en los servicios: aspectos generales y los casos de los servicios de telecomunicaciones, turismo y bancario.* Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/38273/LCW286e.pdf

George, A. & Bennett, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.* Cambridge: MIT Press.

Gerring, J. (2004). “What Is a Case Study and What Is It Good for?”, *American Political Science Review*, Vol. 98 (2), pp. 341-354. May 2004.

Gerring. J. (2001). “Chapter 9: Methods”, en *Social Science Methodology. A criterial framework.* Cambridge: Cambridge University Press.

Getino, O. (2005). “Las industrias culturales como concepto”. *Observatorio de Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires* N°3. Recuperado de http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/industrias/observatorio/publicacion es.php

Getino, O (1995). *Las industrias culturales en la Argentina. Dimensión económica y políticas públicas*. Buenos Aires: Colihue.

Gindre, G. (2014). “Governo abandona Ginga, sistema de interatividade para TV digital”, 9/01/2014, UOL. Recuperado de http://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/opiniao/governo-abandona-ginga-sistema-de-interatividade-para-tv-digital-1796?cpid=txt [último acceso 28/03/2018].

Gindre, G. (2007). “Agenda de regulação: Uma proposta para o debate”. En Silveira, S.; Benkler, Y., Werbach, J.; Brant, J. y Gindre, G. *Comunicação digital e a construção dos commons: Redes virais, espectro aberto e as novas possibilidades de regulação*. Sao Paulo, Brasil: Fundação Perseu Abramo.

Gómez, R. (2017). “Grupo Televisa”, en Birkinbine, B.; Gómez, R. & Wasko, J. (eds.). *Global Media Giants*. New York: Routledge: 112- 124.

Gómez, R. (2016). "Communication industries in North America after 20 years of North American Free Trade Agreement: Media policy, regulatory bodies and concentration". *International Communication Gazette*, 78(3), 177-199. Recuperado de http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1748048515598042#articleCitationDownloadContainer

Gómez, R. (2014). "Apuntes sobre la industria audiovisual mexicana en el contexto de la re-regulación y digitalización". *i-mex*, 7 (4): 42-56.

Gómez, R. y Sosa Plata, G. (2011). Mapping digital media: Mexico. *Open Society Foundation*. Recuperado de https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-mexico-spanish-20120606.pdf

Gómez, R. y Sosa Plata, G. (2006). "Reforma de la legislación en radio, televisión y telecomunicaciones en México", en *Quaderns del CAC*: Número 25. Recuperado de http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q25gomezsosa_ES.pdf

Gómez Germano, G. (2011). "Gobiernos progresistas y políticas públicas de comunicación: una aproximación regional para provocar la reflexión", en Koschützke, E. y Gerber, E. (eds). *Progresismo y políticas de comunicación: manos a la obra*, pp. 15- 32. Buenos Aires, Argentina: Fundación Friedrich Ebert.

González, H. (2017). "Preponderancia, del dicho al hecho…", 15/03/2017, Milenio. Recuperado de http://www.milenio.com/firmas/hugo_gonzalez/preponderancia-resoluciones-ifetel-telecomunicaciones-milenio_18_920487975.html [último acceso 2/03/2018].

Google (2015). "G is for Google", Blog oficial de Google, 11/08/2015. Recuperado de https://googleblog.blogspot.com.ar/2015/08/google-alphabet.html [último acceso 19/01/2017].

Graziano, M. (1986). "Política o ley: debate sobre el debate"; en *Revista Espacios*, Fac. de Filosofía y Letras U.B.A. Recuperado de http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad2_Teorico_Graziano_PolticaoLey.pdf

Graziano, M. (1997). Textos de apoyo para las primeras clases teóricas de Políticas y Planificación de la Comunicación (mimeo). Material de Políticas y Planificación de la Comunicación, cátedra Guillermo Mastrini., Carrera de Ciencias de la Comunicación, FSOC, UBA. Recuperado de http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad2_Teorico_Graziano_Guia.pdf

Grimson, A. y Varela, M. (1999). *Audiencias, cultura y poder. Estudios sobre televisión.* Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Grossmann, O. (2016). "TV Digital: Conversor único para pobres terá Ginga, mas com saída analógica", 11/08/2016. Convergencia Digital. Recuperado de http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&%252525252525253Bpost%25252525252525255Fdata=&infoid=43225&sid=14 [Último acceso 28/04/2018]

Grossman, L. (2012). "Anatel nao prevé compartilhamento de fibra óptica antes de nove anos". 28/08/2012. Convergencia Digital. Recuperado de http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=31603&sid=8 [Último acceso 11/04/2018]

Guerrero, M y Ramírez. M. (2014) "The "Captured-Liberal" Model: Media Systems, Journalism and Communication Policies in Latin America". *The International Journal of Hispanic Media.* Agosto 2014. Volumen 7, pp 53-64. Recuperado de http://www.internationalhispanicmedia.org/wp-content/uploads/2014/09/IJHM-Volume7.pdf

Haje, L. (2010). "O PL 29 e as políticas de comunicação no Brasil: a importância da participação da sociedade civil e do Poder Executivo no processo legislativo", Anais da IV Conferência ACORN-REDECOM, Brasilia, DF, 14 y 15 mayo, 2010.

Hallin, D. y Mancini, P. (2016). "Ten Years After Comparing Media Systems: What Have We Learned?". *Political Communication*: Vol 34, (2).

Hallin, D. y Mancini, P. (2007). *Sistemas mediáticos comparados.* Barcelona, España: Editorial Hacer.

Herman E. S. y McChesney, R. (1999). "Los medios globales a finales de los años noventa", en *Los medios globales: los nuevos misioneros del capitalismo corporativo*, Madrid: Cátedra.

Herscovici, A., Bolaño, C. y Mastrini, G. (1999) "Economía Política de la Comunicación y la Cultura: una presentación." En Mastrini, G. y Bolaños, C. (eds.).Globalización y Monopolios en la comunicación en América Latina. Buenos Aires, Argentina: Ed. Biblos.

Hindin, J. y Lottenbach, M. (2017). "USA. Telecoms, Media & Internet 2018", en ICLG (ed). *The International Comparative Legal Guide to: Telecoms, Media & Internet Law &*

Regulations 2018. Londres: Global Legal Group. Disponible en https://iclg.com/practice-areas/telecoms-media-and-internet-laws-and-regulations/usa

Hoelck, K. y Ranaivoson, H. (2017). "¿Amenaza u oportunidad? La diversidad cultural en la era de las plataformas digitales en la UE", en *Cuaderns del CAC* n.43, Vol. XX, Julio 2017. Recuperado de http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q43_ES.pdf

Humphreys, P. (2012). "A Political Scientist´s Contribution to Comparative Study of Media Systems in Europe", en Just, N y Puppis, M. (eds). *Trends in communication policy research: new theories, methods and subjects*, Bristol: Intellect.

IBGE (2016). *PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA - PNAD CONTÍNUA. ACESSO À INTERNET E À TELEVISÃO E POSSE DE TELEFONE MÓVEL CELULAR PARA USO PESSOAL*. Brasilia: IBEGE. Recuperado de ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Acesso_Internet_Televisao_e_Posse_Telefone_Movel_2016/Analise_dos_Resultados.pdf

IDET (2016). "Informe Trimestral de Cumplimiento de la Preponderancia en Telecomunicaciones, Abril – Junio 2016", 3/10/2016, IDET. Recuperado de http://www.idet.org.mx/comunicados/informe-trimestral-de-cumplimiento-de-la-preponderancia-en-telecomunicaciones-abril-junio-2016/ [último acceso 2/03/2018].

IFT (2017a) "El IFT determinó las tarifas de interconexión para servicios de telecomunicaciones móviles que regirán en 2018 (Comunicado 140/2017)", 2/11/2017. Recuperado de http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-determino-las-tarifas-de-interconexion-para-servicios-de-telecomunicaciones-moviles-que [último acceso 23/02/2018].

IFT (2017b). Comunicado de prensa No. 78/2017. 13/07/2017. IFT. Recuperado de http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicadoift78plenoxxixdoc_1.pdf [último acceso 27/02/2018].

IFT (2017c). "Concluye la presentación de ofertas en la licitación de 148 canales de televisión digital radiodifundida (Comunicado 98/2017)", 17/08/2017, IFT, recuperado de http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/concluye-la-presentacion-de-ofertas-en-la-licitacion-de-148-canales-de-television-digital [último acceso 1/03/2018].

IFT (2017d). "El Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones da cumplimiento a una ejecutoria del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones (Comunicado 24/2017)", 2/03/2017, IFT. Recuperado de http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-instituto-federal-de-telecomunicaciones-da-cumplimiento-una-ejecutoria-del-primer [ultimo acceso 1/03/2018].

IFT (2017e). *Resolución mediante la cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante resolución de fecha 6 de marzo de 2014.* Recuperado de http://www.ift.org.mx/node/9702

IFT (2017f). *Resolución mediante la cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de radiodifusión mediante resolución de fecha 6 de marzo de 2014*. Recuperado de http://www.ift.org.mx/node/9701

IFT (2017g). *Las telecomunicaciones a más de tres años de la reforma constitucional en México. Evolución de los sectores regulados (2T 2013- 1T 2017).* Ciudad de México: IFT. Recuperado de http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/analisistelecom1t2017acc.pdf [Último acceso 5/03/2018].

IFT (2017h). "El IFT autorizó, sujeta al cumplimiento de condiciones, la concentración por la que grupo AT&T adquiere a Time Warner (Comunicado 102/2017)", 22/08/2017, IFT, recuperado de http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-autorizo-sujeta-al-cumplimiento-de-condiciones-la-concentracion-por-la-que-grupo-att-adquiere [último acceso 2/03/2018].

IFT (2016a). "El Pleno del IFT determina que Telmex no viola la condición 1.9 de su título de concesión a través de Uno TV (Comunicado 60/2016)", 9/06/2016, IFT. Recuperado de http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-determina-que-telmex-no-viola-la-condicion-19-de-su-titulo-de-concesion-traves-de [último acceso 1/03/2018].

IFT (2016b). "Modelos de regulación en el sector de las telecomunicaciones y su relación con la aplicación del derecho de la competencia". Grupo de trabajo sobre competencia económica

en el sector de las telecomunicaciones. Presentación realizada en La Antigua, Guatemala, 16 de marzo de 2016. Recuperado de http://www.regulatel.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/07/GruposdeTrabajo/Regulacion.pdf

IFT (2016c). "Inicia el proceso de Opinión Pública sobre las prebases de licitación de 148 canales de televisión (Comunicado 55/2016)". 1/06/2016, IFT, recuperado de http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/inicia-el-proceso-de-opinion-publica-sobre-las-prebases-de-licitacion-de-148-canales-de-television [último acceso, 1/03/2018].

IFT (2015). "El Pleno del IFT resuelve sobre la determinación de la existencia de un agente económico con poder sustancial en el mercado de TV de paga (Comunicado 82/2015)", 2/10/2015, IFT. Recuperado de http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-resuelve-sobre-la-determinacion-de-la-existencia-de-un-agente-economico-con-poder [último acceso 1/03/2018].

IFT (2014a). "VERSIÓN PÚBLICA DEL ACUERDO P/IFT/EXT/060314/77" (declaración de preponderancia en radiodifusión". Recuperado de http://www.ift.org.mx/sites/default/files/p_ift_ext_060314_77.pdf

IFT (2014b). "VERSIÓN PÚBLICA DEL ACUERDO P/IFT/EXT/060314/76" (declaración de preponderancia en telecomunicaciones". Recuperado de http://www.ift.org.mx/sites/default/files/p_ift_ext_060314_76_version_publica_hoja.pdf

Intervozes (2018). *Marco Civil da Internet. Violações ao direito de acesso universal previsto na lei.* Sao Paulo: Intervozes. Recuperado de http://intervozes.org.br/arquivos/interliv012mci2018.pdf

Intervozes (2017). *Neutralidad de red en América Latina: reglamentación, aplicación de la ley y perspectivas. Los casos de Chile, Colombia, Brasil y México.* Sao Paulo: Intervozes. Recuperado de http://intervozes.org.br/arquivos/interliv011nral2017.pdf

Iosifidis, P. (2011). *Global Media and Communication policy*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Irion, K. y Radu, R. (2013). "Independent media regulators: Condition sine qua non for freedom of expression?". En Schulz, W., Valcke, P.; e Irion, K. (eds.). *The independence of the Media*

and Its Regulatory Agencies. Shedding New Light on Formal and Actual Independence Against the National Context. Bristol, UK/ Chicago, Estados Unidos: Intellect.

Jakubowicz, K. (2013). "Preface". En Schulz, W., Valcke, P e Irion, K. (eds). *The independence of the Media and Its Regulatory Agencies. Shedding New light on Formal and Actual Independence Against the National Context.* Bristol, UK/ Chicago, EEUU: Intellect.

Jakubowicz, K. (2012). "Battle of the paradigms: defining the object and objectives of media/communication Policy", en Just, N. y Puppis, M. (eds). *Trends in communication policy research. News theories, methods & subjects*, Chicago, Estados Unidos: Intellect.

Jamison, M y Hauge, J. (2009). "Dumbing Down the Net: A Further Look at the Net Neutrality Debate", en Lehr, W. Y Pupillo, L. (eds). I*nternet Policy and Economics. Challenges and Perspectives.* Second Edition. New York: Springer.

Jenkins, H. (2006). *Convergence Culture: Where old and new media collide*. New York University Press: New York.

Jin, D. Y. (2013). *De-convergence of Global Media Industries*. New York, Estados Unidos: Routledge.

Jordán, V. (2010). "Banda ancha: la nueva brecha digital". En Jordán, V., Galperín, H. y Wilson, P. (coords). *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2972/LCR2167.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Jordana, J. (2011). "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", en Acuña, C. (comp.) (2011). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* Pp. 505-525. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación.

Katz, R. (2015). *El ecosistema y la economía digital en América Latina*. Madrid, España: Ariel.

Katzenbach, C. (2012). "Technologies as institutions: Rethinking the Role of Technology in Media Governance Constellations", en Just, N y Puppis, M. (eds). T*rends in communication policy research: new theories, methods and subjects*, Bristol: Intellect.

Kaye, D. y Lanza, E. (2017). *Comments of the United Nations Special Rapporteur on Freedom of Expression and the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter- American Commission on Human Rights. Before the Federal Communications Commission. Restoring Internet Freedom*. WC Docket No. 17-108. Recuperado de https://ecfsapi.fcc.gov/file/10816116080355/Special%20Rapporteurs'%20submission%20to%20FCC%20(17-108).pdf

Kitzberger, P. (2016). "Media Wars and the New Left: Governability and Media Democratisation in Argentina and Brazil". *Journal of Latin American Studies*. vol. 48 (3) p. 447 - 476. Recuperado de https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/1F3C54C133EBDDE3F13A059A4599A3E2/S0022216X15001509a.pdf/media_wars_and_the_new_left_governability_and_media_democratisation_in_argentina_and_brazil.pdf

Kitzberger, P. (2015). "Variaciones en la legislación de medios en América Latina y sus determinantes", ponencia presentada en Congreso MESO 2015, organizada por Universidad de San Andrés / Northwestern University, Buenos Aires, 27 de noviembre de 2015.

Kitzberger, P. (2014). "Medios y política democrática en América Latina: ¿ha llegado la hora de las reformas?". En Bizberge, A. y Goldstein, A. (eds), "Dossier n° 14", Observatorio Latinoamericano, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA; p. 66 – 77. Recuperado de http://iealc.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/57/2011/06/Observatorio-Latinoamericano-14-medios.pdf

Koschützke, E. y Gerber, E. (eds). *Progresismo y políticas de comunicación: manos a la obra*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Friedrich Ebert.

Krakowiak, F. (2018). "La regulación audiovisual en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los desafíos de la digitalización". En *Zer- Revista de Estudios de Comunicación*, Vol 23. Número 44. Pp 107-119. Recuperado de http://www.ehu.eus/ojs/index.php/Zer/article/view/18829/17573

Krakowiak, F. (2017). *Políticas de comunicación y regulación tecnológica. El proceso de elección del estándar técnico para la Televisión Digital Terrestre en Argentina*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.

Krakowiak, F. (2017b). "La Televisión Digital Abierta, a la deriva", en LetraP, 04/03/2018. Recuperado de https://www.letrap.com.ar/nota/2018-3-4-12-28-0-la-television-digital-abierta-a-la-deriva [último acceso 14/08/2018].

La Nación Redacción (2009). "Avance para que el Grupo Clarín ofrezca telefonía", 15/07/2009, La Nación. Recuperado de https://www.lanacion.com.ar/1150607-avance-para-que-el-grupo-clarin-ofrezca-telefonia [último acceso 13/06/2018].

Labate, C. y Kolyvakis, P. (2017). "Neutralidad de la red en Argentina: entre la indefinición del concepto y la falta de política regulatoria", en Labate, C. Y Arrueta, C. (comps.). *La comunicación digital. Redes sociales, nuevas audiencias y convergencia: desafíos y oportunidades para la industria, el Estado y los usuarios*. San Salvador de Jujuy: EDIUNJU.

Labate, C., Lozano, L., Marino, S., Mastrini, G. y Becerra, M. (2013). "Abordajes sobre el concepto de concentración", en Mastrini, G., Bizberge, A. y deCharras, D. (eds). *Las políticas de comunicación en el S.XXI*. pp. 139-174. Buenos Aires: La Crujía.

Latzer, M., Just, N. y Saurwin, F. (2013). "Self- and Co-regulation: evidence, legitimacy and governance choice". En Price, M., Verhulst, S. y Morgan, L. (eds.). *Routledge Handbook of Media Law*. pp. 373-398. Routledge: New York.

Lennet, B., Clark, J. et. al. (2011). *Mapping Digital Media: United States.* En Open Society Foundation. Recuperado de https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-united-states-20111123.pdf

Lescano, E. (2015). *Análisis de la Ley 27.078 'Argentina Digital', reguladora de los Servicios de Telecomunicaciones*. Bs. As.: Editorial Albrematica S.A. Recuperado de http://ricardoportomedios.com.ar/wp-content/uploads/2016/08/Analisis-de-la-Ley-27078.pdf

Levy, I (2017). "Tarifa cero, argumentación cero", *El Universal*, 14/08/2017. Recuperado de http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/irene-levy/cartera/2017/08/14/tarifa-cero-argumentacion-cero [Último acceso 23/02/2018].

Levy, I. (2015). "La reforma de las telecomunicaciones en México: ¿Una reforma a la mexicana? *Barcelona Centre for International Affairs.* Recuperado de https://www.cidob.org/articulos/monografias/reformas_estructurales_en_mexico/la_reforma_de_las_telecomunicaciones_en_mexico_una_reforma_a_la_mexicana

Levitsky, S. Y Roberts, K. (comps. 2011). *The resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Lijphart, A. (1971). "Comparative Politics and the Comparative Method", *The American Political Science Review*, Vol. 65, (3), pp. 682-693. Sep., 1971.

López Villanueva, J. (2011). "Los grandes cambios", en Álvarez Monzoncillo, J.M. (coord). *La televisión etiquetada: nuevas audiencias, nuevos negocios*. Barcelona, España: Ariel.

Loreti, D. y Lozano, L. (2014). *El derecho a comunicar, los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Loreti, D. y Lozano, L. (2014). "El derrotero de los cambios legislativos. EI caso argentino", en Loreti, D. y Lozano, L. (2014). *El derecho a comunicar, los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Longo, V. et al (2017). "Regresión. Las nuevas políticas para medios comunitarios en Argentina", en *LOGOS 46* Rádio nas bordas – Cartografias da radiodifusão comunitária, livre e alternativa Vol.24, No 01, jan-abr 2017, Río de Janeiro: PPGCom. Recuperado de http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/view/28266/21304

Lozano, L. (2011). "Libertad de expresión y derecho a la información. Tensiones y desafíos en torno a la democratización de la palabra", en CELS. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Llorens-Maluquer, C. (1998), "La convergencia estructural entre las empresas de telecomunicaciones y del audiovisual", en *Revista ZER*, N° 5, Bilbao, Universidad del País Vasco.

Maldonado, M. (2017). ¿Funcionará la separación funcional de Telmex", 02/05/2017, El Universal Recuperado de http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/mario-maldonado/cartera/telecom/2017/05/2/funcionara-la-separacion-de?fb_comment_id=1175238532585472_1261594550616536#f384db69f77bc18 [último acceso 2/03/2018]

Maniewicz, M. (2016). "Outcome of the World Radiocommunication Conference, 2015", ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Telecomunicaciones, 20-23 de junio 2016, Cancún. Recuperado de

http://media.wix.com/ugd/43479b_c2c1d68be2f944e3add501b04036c217.pdf [Último acceso 13/02/2017].

Mann, M. (2011). "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados" , en Proyecto de Modernización del Estado. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Pp. 55-78. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Marino, S. (2017). "Los claroscuros de las políticas de comunicación", en Mastrini, G. Y Becerra, M (eds). *Medios en guerra. Balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2003-2016*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Marino, S. (2014). "Vaivén: desgranar moralejas en la Argentina de la ley audiovisual", en Bizberge, A. Y Goldstein, A. (coords.). *Observatorio Latinoamericano n 14. "Medios y gobiernos latinoamericanos en el S. XXI: las tensiones de una compleja relación*. Buenos Aires: IEALC -FSOC- UBA. Recuperado de http://iealc.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/57/2011/06/Observatorio-Latinoamericano-14-medios.pdf

Marino, S., Mastrini, G. y Becerra, M. (2011), "El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina", *Derecho a comunicar*, núm. 1, pp. 1-17. Asociación Mexicana de Derecho a la Información, México, enero-abril, 2011. Recuperado de http://132.248.9.34/hevila/Derechoacomunicar/2011/no1/no1/1.pdf

Mariscal, J. (2014). "Los retos que enfrenta la reforma de telecomunicaciones", en *Reforma de Telecomunicaciones y Competencia Económica. México más productivo y más competitivo*, pp. 131-144. Ciudad de México: Fundación Colosio.

Mariscal, J.; Barrantes, R; Galperín, H.; Nicolai, C. (2009). "Agendas públicas e instrumentos de la regulación con miras a la convergencia en países seleccionados de la región", en Wholers, M. Y García Murillo, M. (eds). *EnREDos. Regulación y estrategias corporativas frente a la convergencia tecnológica.* Bogotá: CEPAL y Mayol Ediciones. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2000/S384E612009_es.pdf;jsessionid=2349F4047ADA84BDAC8D46EC30D37812?sequence=1

Mariscal, J. y Rivera, E. (2005). *Organización industrial y competencia en las telecomunicaciones en América Latina: estrategias empresariales.* Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4564/1/S05930_es.pdf

Martín Barbero, J. (1987). *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. Barcelona, España: Gustavo Gili.

Martínez, G. (2017). "Telefónica". En Birkinbine, B., Gómez, R. Y Wasko, J. (eds). *Global Media Giants*. New York: Routledge.

Mastrini, G. y Becerra, M. (2017). "Introducción. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: proceso de construcción y contenidos básicos", en Mastrini, G. Y Becerra, M (eds). *Medios en guerra. Balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2003-2016*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Mastrini, G. y Becerra, M. (2006). *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Mastrini, G. (2013). *Las industrias culturales en Argentina: Economía y política del sector audiovisual en la década del '90.* Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid.

Mastrini, G. (ed. 2009). *Mucho ruido, pocas leyes : economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)*. Buenos Aires, Argentina: La Crujía. 2da edición ampliada

Mastrini, G. (ed. 2005). *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920- 2004).* Buenos Aires, Argentina: La Crujía. 1era edición.

Mastrini, G. Et al. (2014). *Uso y consumo de la Televisión Digital Terreste en Argentina. Un estudio en los municipios de San Fernando y Quilmes.* 1a ed. / Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de https://martinbecerra.files.wordpress.com/2014/09/estudio-tdt-argentina-icep-maestria-iicc-unq-2014.pdf

Mastrini, G., Becerra, M., Bizberge, A. y Krakowiak, F. (2013). "Policies for the development of digital terrestrial television in Argentina", en *International Journal of Digital Television*, Volumen 4, número 3, pp. 299- 311, UK: Intellect Limited.

Mastrini, G., Becerra, M., Bizberge, A. y Krakowiak, F. (2012). ""El Estado como protagonista del desarrollo de la TDT en Argentina", en *Revista Cuadernos de la Información* N° 31. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Mastrini, G., de Charras, D. y Fariña, C. (2013). "Nuevas formas de regulación internacional y su impacto en el ámbito latinoamericano". En Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras, D. *Las*

políticas de comunicación en el S. XXI. Nuevos y viejos desafíos. Buenos Aires, Argentina: La Crujía.

Mastrini, G. y de Charras, D. (2004).”Veinte años no es nada: del NOMIC a la CMSI”, ponencia presentada en el Congreso IAMCR 2004, Porto Alegre, Brasil. Recuperado de http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/mastrini_decharras.pdf

Mastrini, G y Loreti, D. (2013) “Sobre el fallo de la Cámara en el caso Clarín”, material de la cátedra Derecho a la Información, carrera de ciencias de la comunicación, FSOC. UBA.

Mauersberguer, C. (2016). *Advocacy coalitions and Democratizing Media Reforms in Latin America. Whose Voice Gets on the Air?* Berlín, Alemania: Springer.

McBride, S. (1980). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.

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

McChesney, R. (2004). *The problem of the media: U.S. communication politics in the Twenty-First century*. New York: Monthly Review Press.

McQuail, D. (2010). “La regulación de los medios”, University of Leicester, mimeo. Traducción Carla Rodríguez Miranda y Ana Bizberge para la materia Políticas y Planificación de la comunicación, cátedra Guillermo Mastrini, carrera de Ciencias de la Comunicación, FSOC-UBA. Recuperado de http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/mcquail_la_regulacion_de_los_medios.pdf

Mendel, T., Castillejo, A.; Gómez, G. (2017). *Concentración de medios y libertad de expresión: Normas globales y consecuencias para las Américas*. Cuadernos de Discusión e Información 7. Montevideo: UNESCO. Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002480/248091S.pdf

Mendel, T. y Salomon, E. (2011). “O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros”, SÉRIE Debates Comunicacao e informacao No7 – Fevereiro de 2011, Brasilia: UNESCO. Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf

Miguel de Bustos, J. C. (2006). "Caracterización de la regulación de la FCC", Disponible en http://www.observatoire-omic.org/colloque-icic/pdf/DeBustosESPAGNOL.pdf

Miguel, J. C. (2003). "Los grupos de comunicación: la hora de la convergencia". En E. Bustamante (Ed.), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital* (pp. 227-256). Barcelona, España: Gedisa.

Ministério das Comunicações (2010). *Caderno da 1a Conferência Nacional de Comunicação.* Brasilia: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Recuperado de http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/comunicacao/caderno-propostas-1a-confecom

Ministerio de Economía (2007). Dictamen 637 sobre fusión Cablevisión- Multicanal. Recuperado de http://www2.mecon.gov.ar/cndc/archivos_c/637.pdf

Ministerio de Planificación (2003). *Informe Final: Congreso Nacional de las Telecomunicaciones. Un Estado Presente para una Comunidad Libre*. Buenos Aires, octubre - noviembre de 2003.

Mizukami, P.; Rea, J. y Varon, J. (2013). *Mapping Digital Media Brazil.* Open Society Foundation. Recuperado de https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-brazil-20131121.pdf

Monje, D. (2013). *Políticas del audiovisual en el marco de la integración regional mercosureña. Período 1991-2007.* Tesis del Doctorado en Comunicación, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26307/Documento_completo.pdf?sequence=6

Monje, D. y Rivero, E. (2018). "La televisión cooperativa y comunitaria en la Argentina frente al imperativo de la convergencia digital". *Commons. Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital, 7*(1), 46-76. Disponible en http://dx.doi.org/10.25267/COMMONS.2018.v7.i1.02

Monje, D. Rivero, E. y Zanotti, M. (2017). "Nuevas disputas por el derecho a la comunicación en Argentina: el giro a la derecha a partir de diciembre de 2015". En Sierra Caballero, F. Y Vallejo Castro, R. (eds). *Derecho a la comunicación. Procesos regulatorios y democracia en América Latina.* Quito: CIESPAL.

Moragas, M. et al. (coord.). (2005) “XXV aniversario del Informe MacBride. Comunicación internacional y políticas de comunicación”. *Quaderns del CAC*, n°21, enero-abril 2005. INCOM-UAB.

Moreno, J y Sierra Caballero, F. (2008). *Comunicación y cultura en Iberoamérica.* Madrid, España: Visión Libros.

Mosco, V. (2006). “La Economía Política de la Comunicación: una actualización diez años después”, en *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 11, 57-79.

Muraro, H. (1987), “Economía y comunicación: convergencia histórica e inventario de ideas. Con especial referencia América latina”. En Muraro, H. *Invasión cultural, economía y comunicación.* Buenos Aires: Legasa.

Murdock, G. (2006). “Bajo la playa, los adoquines: Mercancías, Consumismo, Contradicciones”, *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 11, 31-46.

Murdock, G. y Golding, P. (1981), "Capitalismo, Comunicaciones y relaciones de clase", en Curran, James (ed.), *Sociedad y Comunicación de masas*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Naftel, M. Y Spiwak, L. (2000). *The Telecoms Trade War: The United States, the European Union and the World Trade Organization*. Oxford: Hart Publishing.

Napoli, P. y Caplan, R. (2016). “When Media Companies Insist They're Not Media Companies and Why It Matters for Communications Policy”. Ponencia presentada en “2016 Telecommunications Policy Research Conference”, Antonin Scalia Law School George Mason University, Arlington, Virginia, Estados Unidos.

Napoli, P. y Friedland, L. (2016). “US Communications Policy Research and the Integration of the Administrative and Critical Communication Research Traditions”. *Journal of Information Policy*, Vol 6 (2016), pp. 41-65. Penn State University Press.

Napoli, P. (2008), "Paradoxes of media policy analysis: implications for public interest media regulation”. *McGannon Center Working Paper Series*. Paper 17. Recuperado de http://fordham.bepress.com/mcgannon_working_papers/17

Natanson, José (2014). “La triple crisis de los medios de comunicación”. *Nueva Sociedad*, enero-febrero de 2014, No 249: 50-60.

NCTA (2016). “Michael Powell keynote speech”, NCTA.com, 16/05/2016. Recuperado de https://www.ncta.com/news-and-events/media-room/content/michael-powell-keynote-speech [último acceso 07/03/2017].

NCTA (2014). “NCTA Statement Regarding FCC Proposal to Update the Definition of Multichannel Video Programming Distributor (MVPD)”, 29 de octubre de 2014. Recuperado de https://www.ncta.com/media/media-room/ncta-statement-regarding-fcc-proposal-update-the-definition-of-multichannel-video-programming-distributor-mvpd [último acceso 25/01/2018].

Negroponte, N. (1996). *Being Digital*, New York: Vintage Books.

Noam, E. (2016). *Who owns the world´s media? Media concentration and ownership around the world*. New York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Noam, E. (2009). *Media Ownership and Concentration in America. New York: Oxford University Press.*

Noam, E. (2008). “TV or not TV: Three Screens, one regulation? Documento comisionado por la CRTC de Canadá”. Documento encargado por *Canadian Radiotelevision and Telecommunications Commision* (CRTC). Recuperado de http://www.crtc.gc.ca/eng/media/noam2008.htm [Ultimo acceso 12/01/2017]

OBSERVACOM (2018). “Zero rating no afecta la competencia, según la Comisión Europea”, 27 de junio de 2017, recuperado de http://www.observacom.org/zero-rating-no-afecta-la-competencia-segun-la-comision-europea/ [último acceso 8/02/2018].

OBSERVACOM (2017a) "México liberará banda de 600 Mhz en 2018 para asignarla a banda ancha móvil”, 24/10/2017, Observacom. Recuperado de http://www.observacom.org/mexico-liberara-banda-de-600-mhz-en-2018-para-asignarla-a-banda-ancha-movil/ [último acceso 27/02/2018].

OBSERVACOM (2017b) “Medidas del IFT para América Móvil y Televisa son insuficientes para limitar la concentración en México, dicen expertos”, 16/03/2017, OBSERVACOM. Recuperado de http://www.observacom.org/medidas-del-ift-para-america-movil-y-televisa-son-insuficientes-para-limitar-la-concentracion-en-mexico-dicen-expertos/ [último acceso 2/03/2018]

OBSERVACOM (2017c). "ANCINE recomienda vetar la fusión AT&T-Time Warner en Brasil", Observacom, 17/05/2017, Recuperado de http://www.observacom.org/ancine-recomienda-vetar-la-fusion-att-time-warner-en-brasil/#post_content

OBSERVACOM (2017d). "Fusión AT&T-Time Warner no infringe Ley SeAC en Brasil según área técnica de ANATEL. Procuraduría Federal Especializada discrepa", Observacom, 9/05/2017, Recuperado de http://www.observacom.org/fusion-att-time-warner-no-infringe-ley-seac-en-brasil-segun-area-tecnica-de-anatel-procuraduria-federal-especializada-discrepa-2/#post_content

OBSERVACOM (2017e). "Congreso de Argentina vota Ley de intermediarios en Argentina. Expertos señalan aspectos positivos pero también legalización de la censura privada", 22/11/2017, OBSERVACOM. Recuperado de http://www.observacom.org/congreso-de-argentina-vota-ley-de-intermediarios-en-argentina-expertos-senalan-aspectos-positivos-pero-tambien-legalizacion-de-la-censura-privada/#post_content [último acceso 16/07/2018].

OBSERVACOM (2017f). "Relatores apoyan proyecto de Ley de Intermediarios en Argentina pero advierten riesgos sobre decisiones privadas para remoción de contenidos y suspensión de cuentas", 08/05/2018, OBSERVACOM. Recuperado de http://www.observacom.org/relatores-apoyan-proyecto-de-ley-de-intermediarios-en-argentina-pero-advierten-riesgos-sobre-decisiones-privadas-para-remocion-de-contenidos-y-suspension-de-cuentas/#post_content [último acceso 16/07/2018].

OBSERVACOM (2017g). "Argentina asigna dividendo digital de VHF a televisoras en la Ciudad de Buenos Aires", 23/01/2017, OBSERVACOM. Recuperado de http://www.observacom.org/argentina-asigna-dividendo-digital-de-vhf-a-televisoras-en-la-ciudad-de-buenos-aires/#post_content [último acceso 22/08/2018].

OBSERVACOM (2016a). *Informe sobre Pluralismo, Concentración y TV digital en América Latina*, PDIC-UNESCO.

OBSERVACOM (2016b). *México. Informe 2016: Regulación y Políticas Públicas para la TV Digital*.

OBSERVACOM (2016c). *Brasil. Informe 2016: Regulación y Políticas Públicas para la TV Digital*.

OBSERVACOM (2016d). “Cámara de Diputados de Argentina ratifica decreto que rebaja límites a la concentración de la Ley Audiovisual”, OBSERVACOM, 07/04/2016, Recuperado de http://www.observacom.org/nuevo-escenario-de-concentracion-en-argentina-la-camara-de-diputados-ratifico-el-dnu-que-modifica-la-ley-sca-y-argentina-digital/#post_content [último acceso 02/11/2018].

OCDE (2017). Key issues for digital transformation in the G20. *Report prepared for a joint G20 German Presidency/ OECD conference. BERLIN, GERMANY 12 JANUARY 2017.* Recuperado de https://www.oecd.org/g20/key-issues-for-digital-transformation-in-the-g20.pdf

OCDE (2017b). *Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017*. París: OCDE. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-telecomunicaciones-y-radiodifusion-en-mexico-2017_9789264280656-es#.WpQyS2bSGu4

OCDE (2012). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México.* OECD Publishing. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-mexico_9789264166790-es#.WoyOUmbSF-U#page14

OCDE (2008a). Convergence and next generation networks. Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy. Recuperado de http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=dsti/iccp/cisp(2007)2/final

OCDE (2008b). *OECD Policy Guidance on Convergence and Next Generation Networks*, OCDE, documento presentado en OECD Ministerial Meeting on the future of Internet economy, Korea, 17-18 de junio de 2008, Recuperado de http://www.oecd.org/sti/broadband/40869934.pdf [último acceso 7/04/2017]

OCDE (s/f). *The International Regulatory Co-operation Toolkit.* Recuperado de http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc-toolkit.htm

O'Donnell, G (1996). E*l estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Pp. 11-59. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

O'Donnell, G (1984). “Apuntes para una Teoría del Estado”, en Oszlak, O (comp.). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Paidós.

OFCOM (2017). “BT agrees to legal separation of Openreach”, 10/03/2017, en OFCOM, Recuperado de https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2017/bt-agrees-to-legal-separation-of-openreach

OFCOM (2016). *Making communications work for everyone Initial conclusions from the Strategic Review of Digital Communications*, Recuperado de https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0016/50416/dcr-statement.pdf

OMC (1996). *Servicios de Telecomunicaciones. Documento de referencia.* Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/telecom_s/tel23_s.htm

ONU (2018). *Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión*, David Kaye. Recuperado de https:// freedex.org/wp-content/blogs.dir/2015/files/2018/05/G1809672.pdf

ONU (2016). *Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión*, David Kaye. UN Doc. A/HRC/32/38. Recuperado de https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf? reldoc=y&docid=576ce07b4

ONU (2016b). *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Argentina.* Recuperado de http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/07/CCPR_C_ARG_CO_5_24580_S.pdf

Ordoñez y Navarrete (2016). “Industria de servicios de telecomunicaciones y reforma regulatoria en México”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 184 (47), pp. 35- 60, enero-marzo 2016. Recuperado de http://www.probdes.iiec.unam.mx/numeroenpdf/184_v47/02art_Ordonez.pdf

O Siochru, S y Girard, B. (2002). *Global Media Governance*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

Oszlak, O. (2012). “Lineamientos conceptuales e históricos”, en *La Formación del Estado Argentino*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.

Oszlak, O. (2011). “Falsos Dilemas: macro-micro, teoría-caso, cuantitativo-cualitativo”, En Wainerman, C. y Sautu, R. (comp.), *La trastienda de la investigación.* Buenos Aires,

Argentina: Editorial Manantial. Recuperado de http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Falsos%20dilemas1.pdf

Oszlak, O. (2004). "Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica". En AAVV, *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Fondo de Cultura Económica.

Oszlak, O. (1980). "Políticas Públicas y Regímenes Políticos", en *Estudios CEDES*, Vol.3, N° 2. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/REFLEXIONES%20A%20PARTIR%20DE%20ALGUNAS%20EXPERIENCIAS%20LATINOAMERICANAS.pdf

Oszlak, O y Gantman, E. (2007). "La Agenda Estatal y sus Tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad". Iberoamericana. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. XXXVII: 1 2007, pp. 79-110. Recuperado de http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La%20Agenda%20Estatal%20y%20sus%20Tensiones%20v%20final.pdf

Oszlak, O. y O´ Donnell, O. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Oszlak%20y%20O%20Donnell%20%20Estado%20y%20Politicas%20Estatales.pdf

Páez Triviño, A. (2016). "Distribución online. Televisiones convergentes, intereses divergentes", en Marino, S. (coord.). *El audiovisual ampliado*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.

Pai, A. (2014). "Concurring statement of commissioner Ajit Pai on Promoting Innovation and Competition in the Provision of Multichannel Video Programming Distribution Service", MB Docket No. 14-261. FCC. Recuperado de https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-14-210A5.pdf

Passos, G. (2018). "A comunicação pública brasileira: resistência e sobrevivência", en Intervozes. *Direito à Comunicação no Brasil 2017*. Sao Paulo: Intervozes. Recuperado de http://intervozes.org.br/arquivos/interliv012dac2017.pdf

Parlamento Europeo (2018). Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE (Directiva de servicios de comunicación audiovisual). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=ES

Parlamento Europeo (2015). *Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015*. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2120&from=ES

Peil C., Sparviero S. (2017) "Media Convergence Meets Deconvergence". En Sparviero S., Peil C., Balbi G. (eds) *Media Convergence and Deconvergence. Global Transformations in Media and Communication Research* - A Palgrave & IAMCR Series. Cham: Palgrave Macmillan. Recuperado de https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-51289-1_1

Pérez Martínez, J. y Frías Barroso, Z. (coords, 2016). *Las reglas del juego en el ecosistema digital. Level playing field.* Barcelona, España: Ariel.

Pis Diez, E. Y García, F. (2014). "El desarrollo del mercado audiovisual en Argentina: una industria de exportación", *Palabra Clave* - Vol. 17 No. 4 - Diciembre de 2014. 1137-1167. Recuperado de http://palabraclave.unisabana.edu.co/index.php/palabraclave/article/view/4629/pdf

Postolski, G. y Marino, S. (2005). "Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura entre el control, la censura y los negocios", en Mastrini, G. (ed). *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y política de comunicación en la Argentina (1920-2004).* Buenos Aires: La Crujía.

Prado, E. (2010). "Del flujo al stock. Desafíos de la digitalización para las políticas de comunicación", en Instituto de Estudios sobre Comunicación (editor). *Pensar los medios en la era digital. Iberoamérica frente al desafío de la convergencia.* Buenos Aires, Argentina: La Crujía.

Presidencia de la Nación (2016). *El Estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015.* Presidencia de la Nación: Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://www.sigen.gob.ar/pdfs/el_estado_del_estado.pdf

Price, M., Verhulst, S. y Morgan, L. (eds.) (2013). *Routledge Handbook of Media Law*. New York, Estados Unidos: Routledge.

Produ Redacción (2009). “La ATVC contra resolución 275 del Comfer: Ilegítima entrada de las telefónicas”, 14/04/2009, PRODU. Recuperado de http://www1.produ.com/noticias/la-atvc-contra-resolucion-275-del-comfer-ilegitima-entrada-de-las-telefonicas [último acceso 19/06/2018].

Promtel (2017). “Concluye SCT el concurso de la Red Compartida, el proyecto más importante de la reforma de telecomunicaciones: Ruiz Esparza”, 24/01/2017. Promtel. Recuperado de http://promtel.gob.mx/boletin_prensa/Firma_contrato.pdf [último acceso 27/02/2018].

Puddephatt, A. (2016). *Internet y Libertad de expresión*. Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información 6. Montevideo: UNESCO. Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/ 0024/002466/246670S.pdf

Puppis, M y Maggetti, M. (2012). “The accountability and legitimacy of regulatory agencies in the communication sector”. En Just, N. y Puppis, M. (eds). *Trends in communication policy research. News theories, methods & subjects*, Chicago, Estados Unidos: Intellect.

Quirós, F. (2006). “La economía política de la comunicación iberoamericana: un enfoque en alza”, en *Revista Telos* n° 67, Segunda Época, abril-junio 2006. Recuperado de https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulobalance.asp@idarticulo=1&rev=67.htm [Último acceso 2/06/2016]

Raboy, M. y Mawani, A.(2013). “Are states still important? Reflections on the nexus between national and global media and communication policy”, pp. 343-360. En Price, M., Verhulst, S. y Morgan, L. (eds.) (2013). *Routledge Handbook of Media Law*. Routledge: New York.

Ragin, Ch. (2007). *La construcción de la investigación social*, Bogotá, Colombia: Siglo del hombre editores.

Ramírez, M y Guerrero, M (2014). “Introduction: Media Systems in the Age of (Anti) Neoliberal Politics”. Guerrero, M. y Ramírez, M. (eds). *Media Systems and Communication Policies in Latin America.* New York: Palgrave McMillan.

Ramos, M. (2014). “Hechizo del tiempo: el tímido legado de Lula y Dilma en la comunicación” en Bizberge, A. y Goldstein, A. *Observatorio Latinoamericano* No 14 «Medios y gobiernos latinoamericanos en el Siglo XXI: las tensiones de una compleja relación», Agosto 2014, pp. 66-77. Recuperado de http://iealc.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/57/2011/06/Observatorio-Latinoamericano-14-medios.pdf

Ramos, M. (1998). “TELEVISÃO A CABO NO BRASIL: desestatização, reprivatização e controle público”, en *Intexto*, v. 2, n. 4, p. 1-20, julho/dezembro 1998. Porto Alegre: UFRGS. Recuperado de http://www.seer.ufrgs.br/intexto/article/viewFile/3374/3958

REGULATEL (2015). *Modelos de regulación en el sector de las telecomunicaciones y su relación con la aplicación del derecho de la competencia en los países miembros de Regulatel.* Regulatel. Recuperado de http://www.regulatel.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/11/Anexo_10_Modelos_de_regulacion_y_competencia.pdf

REGULATEL (2006). *Las telecomunicaciones en América Latina hoy*. Regulatel. Recuperado de http://www.regulatel.org/miembros/publicaciones/ESTU%20DIOS/SERV%20UNIV/PPIAF/informe%20final/draft%20vf/espanol/Ch.%20II%20%20v.%20junio%2006%20fin.pdf

Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) et.al. (2018). *Declaración Conjunta sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación en la era digital*. Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1100&lID=2

Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) et.al. (2017). *Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión Y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación Y Propaganda.* Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&lID=2

Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) et.al. (2011). *Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet*. Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp? artID=849&lID=2

Revista Chasqui (1981). “Informe McBride”, en *Chasqui*. Segunda Época, N° 1. Quito: CIESPAL.

Ricchieri, G. (1994). *La transición de la televisión* (fragmentos), Barcelona: Bosch Comunicación.

Rivero, E. y Zanotti, J.M. (2017). “Debates hacia la Ley de Comunicaciones Convergentes en la Argentina: de las audiencias públicas al comité de expertos”, en *Revista EPTIC*, Vol. 19,no1, enero-abril 2017. Recuperado de https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/6362/5275

Roncagliolo, R. (1983). “Comunicación y democracia en el debate internacional”, en *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación* N° 7, pp. 12-17. Recuperado de http://www.revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/1733/1753

Rossi, p. y Meier, W. (2012). “Civil Society and Media Governance. A participatory Approach”, en Just, N y Puppis, M (eds.). *Trends in Communication Policy Research: New theories, Methods and Subjects*, pp. 381-400. Bristol: Intellect.

Rossi, D. (2005). “La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado - comercial”, en Mastrini, G. (ed). *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y política de comunicación en la Argentina (1920-2004).* Buenos Aires: La Crujía.

Rossi, D. y Morone, R. (2013). “Diversidad y sustentabilidad: actores, inversiones e indicadores para analizar la democratización del audiovisual”. Texto reelaborado en junio 2014 para la cátedra de Políticas y Planificación de la comunicación (Carrera de Ciencias de la Comunicación, FSOC-UBA), sobre ponencia presentada en VIII Congreso Internacional Ulepicc, julio 2013. Recuperado de http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/textos-de-la-cursada/

Roth Deubel, André-Noël (2007). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ed. Aurora. Capítulo V, pp. 135-166 y Capítulo VI, pp. 167-200.

Sabatier, P. (ed, 2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros- Presidencia de la Nación.

Sabatier, P. y Weible, Ch. (2010). “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones”, en Sabatier, P. (ed, 2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Pp. 203-238. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros- Presidencia de la Nación.

Sandvig, C. (2009) “Política de comunicações dos Estados Unidos pós-convergência”. En *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, v. 1, (1), 77-109.

Sánchez Ruiz, E. (2009). “Poderes fácticos y gobernabalidad autoritaria. La “Ley Televisa” como estudio de caso”, en Esteinou Madrid, J y Alva de la Selva, A. (coords). *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*. Distrito Federal México: Fundación Friedrich Ebert.

Sautu, R. et. al. (2005) *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Bs. As, Argentina: CLACSO. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D1532.dir/sautu2.pdf

Schiffrin, A. (2017). "Introduction". En Schiffrin, A. (ed). *In the Service of Power: Media Capture and the Threat to Democracy*. Washington: CIMA.

Schlesinger, P. (2011). "Intelectuales y políticas culturales". En Albornoz, L. (comp.). *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires; Paidós.

Schlesinger, P. (2007). "Creativity: from discourse to doctrine". *Screen* Nro 3.(48). Oxford: Oxford University Press.

Schmidt, E. (2011). "Full Transcript: Eric Schmidt's Edinburgh Festival Keynote", 26/08/2011, www.gigaom.com Recuperado de https://gigaom.com/2011/08/26/419-watch-live-here-eric-schmidts-edinburgh-keynote-and-twitter-reaction/ [último acceso 19/01/2017].

Scokpol, T. (2011). "El Estado regresa al primer plano", en Acuña, C. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación.

Secretaría de Comunicaciones (2014). *Pliego de Bases y condiciones generales y particulares del concurso público para la adjudicación de bandas de frecuencia destinadas a la prestación del servicio de comunicaciones personales (PCS), del servicio de radiocomunicaciones móvil celular (SRMC) y del servicio de comunicaciones móviles avanzadas*. Recuperado de https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2014/Resolucion-38_14-ANEXO.pdf

Secretaría de Cultura de la Nación (2003). *En la ruta digital: cultura, convergencia tecnológica y acceso*- 1a ed. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación.

Segura, S. et. al. (2018). "Los públicos de medios comunitarios, populares y alternativos en América Latina. El caso argentino", en *Commons. Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital, 7*(1), 5-45. Cádiz: Universidad de Cádiz. Disponible en https://revistas.uca.es/index.php/cayp/article/view/4245/4026

Segura, S. y Waisbord, S. (2016). *Media Movements. Civil society and media policy reform in Latin America*. Chicago, Estados Unidos: Chicago Press.

Senado de la República (2017). "El Senado aprueba reformas a la Ley Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", 27/10/2017, Senado. Recuperado de http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/39175-el-senado-aprueba-reformas-a-la-ley-ley-federal-de-telecomunicaciones-y-radiodifusion.html [último acceso 3/03/2018].

Sierra Caballero, F. (2006). *Políticas de Comunicación y Educación. Crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento.* Madrid, España: Gedisa.

Sierra Caballero, F. (2002). *Los profesionales del silencio: la información y la guerra en la doctrina de los EEUU.* España: Hiru.

Simis, A. (2015). *Estado e Cinema no Brasil.* Sao Paulo, Brasil: UNESP Editora.

SINCA (2013). *Encuesta de consumos culturales y entorno digital. Audiovisual.* Ministerio de Cultura.

Silke, A. y Hanspeter, K. (2010). "El enfoque de redes", en Sabatier, P. (ed, 2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Pp. 139-166. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros- Presidencia de la Nación.

Sinclair, J. (1999). *Latin American television: a global view*. New York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Singh, R. y Raja, S. (2010). *Convergence in Information and Communication Technology. Strategic and regulatory considerations*. Washington: The World Bank.

Smythe, D. (1983). Las comunicaciones agujero negro del marxismo occidental. En G. Richeri (Ed.), *La televisión entre servicio público y negocio*. Barcelona, España: Gustavo Gili.

Sola Pool, I. (1983). *Technologies of Freedom*, Cambridge: Belknap Press.

Solomon, E. (2016). *Regulación independiente de la radio y teledifusión: Una revisión de políticas y prácticas internacionales*.Cuadernos de Discusión e Información 5. Montevideo: UNESCO. Disponible en http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002460/246055S.pdf

Sosa Plata, G. (2017a). "América Móvil". En Birkinbine, B., Gómez, R. Y Wasko, J. (eds). *Global Media Giants.* New York: Routledge.

Sosa Plata, G. (2017b). "Televisa, preponderante", 14/03/2017, Sinembargo, sección Opinión. Recuperado de http://www.sinembargo.mx/14-03-2017/3171486 [último acceso 2/03/2018].

Sosa Plata, G. (2016a). "Concentración de medios y de comunicación, poder y nuevas legislaciones en América Latina". *El Cotidiano 195*, pp. 17-30, enero- febrero 2016, Ciudad de México. Recuperado de http://www.redalyc.org/html/325/32543454003/

Sosa Plata, G. (2016b). "Nace Imagen TV", 18/10/2016, *Sinembargo*, sección opinión. Recuperado de http://www.sinembargo.mx/18-10-2016/3105039 [último acceso 1/03/2018].

Statista (2016). "Share of desktop search traffic originating from Google in Latin America as of October 2016, by country", www.statista.com, Recuperado de https://www.statista.com/statistics/639072/googles-share-of-search-market-in-selected-countries-latam/ [último acceso 7/01/2017].

Stern, P. y Townsend, D. (2007). *Nuevos modelos para el acceso universal de los servicios de telecomunicaciones en América Latina. Lecciones del pasado y recomendaciones para una nueva generación de programas de acceso universal para el siglo XXI.* Buenos Aires: Regulatel. Recuperado de http://documentos.bancomundial.org/curated/es/253421468300572608/pdf/408290SPANISH01rsal0Access01PUBLIC1.pdf

Stein, E. y Tomassi, M. (2006). "La política de las políticas públicas", en *POLÍTICA y gobierno*, vol. XIII, núm. 2, Pp, 393-416.

Stiglitz, J. (2017). "Toward a taxonomy of media capture". En Schiffrin, A. (ed). *In the Service of Power: Media Capture and the Threat to Democracy.* Washington: CIMA.

Straubhaar, J. (2017). "Grupo Globo", en Birkinbine, B, Gómez, R. Y Wasko, J. (eds). *Global Media Giants*. New York; London: Routledge. pp.226-238.

Tamayo Saez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, F y Carrillo, E. (comp.) *La nueva administración pública*. Madrid, España: Alianza Universidad.

Telefónica (2014). *Manifiesto Digital: Por una Internet abierta y segura para todos*. Recuperado de

https://www.telefonica.com/documents/341171/362460/Manifiesto_Digital/e0652543-fbed-45c5-ba9c-74e16c08a69d

Telesintese Redacción (2012). "PGMC: fibras apagadas também ganham "feriado regulatório". 1/12/2012. Telesintese. Recuperado de http://www.telesintese.com.br/pgmc-fibras- apagadas-tambem-ganham-feriado-regulatorio/ [último acceso 11/04/2018]

Telesintese Redacción (2012b). "PGMC dará feriado regulatorio de 9 anos para fibra, mas será revisto em 4". 30/10/2012. Telesintese. Recuperado de http://www.telesintese.com.br/pgmc-dara-feriado-regulatorio-de-9-anos-para-fibra-mas-sera-revisto-em-4/ [Último acceso 11/04/2018]

Televisa (2017). "Resultados de la Revisión Bienal del IFT en Materia de Preponderancia en el Sector de Radiodifusión", 9/03/2017, Televisa. Recuperado de http://www.televisa.com/sala-de-prensa/telecomunicaciones/1004731/resultados-revision-bienal-ift-materia-preponderancia-sector-radiodifusion/ [último acceso 2/03/2018].

Televisa (2016). "Resultados del cuarto trimestre y año completo 2016". Recuperado de http://www.televisair.com/~/media/Files/T/Televisa-IR/documents/spanish/quarterly-spanish/2016/ESP%204Q16%20FINALa.pdf

Televisa (2015). "Fourth-quarter and full year 2015 results". Recuperado de http://www.televisair.com/~/media/Files/T/Televisa-IR/documents/quarterly/2015/fourth-quarter-and-full-year-2015-results.pdf

Toer, M., et al.(2012). *La emancipación de América Latina. Nuevas Estrategias*. Buenos Aires, Peña Lillo: Continente.

Trejo Delabre, R. (2017). "Qué hay en juego con la tarifa cero". 14/08/2017, *Crónica*, Recuperado de http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1038387.html [último acceso 23/02/2018].

Tremblay, G. (2011). "Industrias culturales, economía creativa y sociedad de la información". En Albornoz, L. (comp). *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires; Paidós.

UIT (s/f). I*CT Regulation toolkit, UIT*. Recuperado de http://www.ictregulationtoolkit.org/contents [último acceso 7/04/2017]

UIT (2015). *Final Acts WCR-15,* UIT. Recuperado de http://wftp3.itu.int/pub/epub_shared/BR/2015-WRC-Final-Acts/E/flipviewerxpress.html [último acceso13/02/2017]

UNESCO (2018). *Repensar las Políticas Culturales, Informe Mundial Seguimiento de la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones cultuales.* París: UNESCO Publishing. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260678_spa

UNESCO (2016) *Regulación independiente de la radio y teledifusión: Una revisión de políticas y prácticas internacionales.* En Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información 5. Montevideo: UNESCO. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246055_spa

UNESCO (2015). *World trends in freedom of expression and media development: special digital focus 2015.* Paris, Francia: UNESCO Publishing. Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/ 0023/002349/234933e.pdf

UNESCO (2005). *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales.* Recuperado de http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/the-convention/convention-text/

UNESCO (1977), *Informe final de la reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación en materia de comunicación,* UNESCO: Belgrado. Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/0003/000303/030337sb.pdf

UNESCO (1976). *Informe final de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe,* San José, Costa Rica, 12-21 de julio de 1976. Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/0002/000213/021380sb.pdf

UNESCO (1972). "Políticas y planteamiento de la comunicación", en *Revista Chasqui* Primera Época, N°2. 1973 Quito: CIESPAL. Recuperado de http://www.revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/2344/2342 [Último acceso 27/12/2016].

UNESCO & CNTV (2018). *Módulo 2. Libertad de expresión y regulación independiente.* Material del curso online "Regulación y Libertad de Expresión", organizado por UNESCO y el Consejo Nacional de Televisión de Chile (CNTV). Octubre 2018.

Van Cuildenburg, J. y Mc Quail, D. (2003). "Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación". *European Journal of Communication*, Vol. 18. (2), pp. 181-207. Sage, Londres.

Verhlust, S. & Price, M. (2013). "Introduction". En Price, M., Verhlust, S. & Morgan, L. (2013) *Routledge Handbook of Media Law*. New York, Estados Unidos: Routledge.

Villanueva, E. (2000) "Convergencia multimedia: más allá de la Internet". En *Diálogos de la Comunicación*. Edición 59-60. Recuperado de http://www.dialogosfelafacs.net/dialogos_epoca/pdf/59-60-21EduardoVillanueva.pdf

Vinelli, N. (2015). "Concursos en TDA: Itinerario de la TV alternativa y comunitaria", en *AVATARES de la comunicación y la cultura*, No 10. ISSN 1853-5925. Diciembre de 2015. Buenos Aires: Carrera de Ciencias de la Comunicación UBA. Recuperado de http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/avatares/article/view/9136/pdf

Waisbord, S. (2017). "Estados Unidos: Certezas e incertidumbres en las telecomunicaciones en la era Trump", 14 de marzo de 2017. Recuperado de Observacom http://www.observacom.org/estados-unidos-certezas-e-incertidumbres-en-las-telecomunicaciones-en-la-era-trump/ [último acceso 25/01/2018].

Waisbord, S. (2013). *Vox Populista. Medios, periodismo, democracia.* Barcelona: Gedisa.

Weaver, K. y Rockman, B. (2015). "Examinando los efectos de las instituciones", en Chudnovsky, M. (comp.) (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Pp. 357-407. Buenos Aires: Cooperación Andina de Fomento (CAF).

Weber, M. (2003). *El Político y el Científico*, Buenos Aires: Prometeo.

White House (s/f). "The path to a free and open internet". Recuperado de https://obamawhitehouse.archives.gov/node/323681

Wholers, M. (2008). *Convergencia Tecnológica y Agenda Regulatoria de las Telecomunicaciones en América Latina*. CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3615/S2008194_es.pdf?sequence=1 [Último acceso 10/01/2017].

Wimmer, M. (2010), “Os Projetos de Lei de Comunicação de Massa por Assinatura: controvérsias, interesses e expectativas”, *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, vol. 2, núm. 1, pp. 231-258 . Universidad de Brasilia, Brasilia,

Zallo, R. (2011a). *Estructura de la comunicación y de la cultura. Políticas para la era digital.* Barcelona, España: Gedisa.

Zallo, R. (2011b). “Retos actuales de la economía crítica de la comunicación y la cultura”, en Albornoz, L. (comp.). *Poder, Medios, Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. pp. 17-60, Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Zallo, R. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura.* Madrid, España: Akal/Comunicación.

Anexo 1: Entrevistados

Europa

- Entrevista a Carlos Magno, Presidente de la Entidad Reguladora para la Comunicación (ERC) de Portugal, realizada en forma presencial el 27/04/2017 en Lisboa, Portugal.

- Entrevista a Mónica Durán Ruiz, área de Relaciones Internacionales del Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC), realizada de forma presencial el 24/05/2017 en Barcelona, España.

México

- Entrevista a María Elena Estavillo, comisionada del IFT 2013- 2019. Realizada por Skype el 7/03/2018.

- Entrevista a Aleida Calleja, Coordinadora de Advocacy de OBSERVACOM, ex Vicepresidenta Internacional de AMARC, ex Directora del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación para AMARC América Latina y el Caribe y ex presidenta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI). Realizada por Skype el 19/05/2017 y 13/03/2018.

- Entrevista a Ángel García Castillejo, Director de MEL Abogados, ex Consejero de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (CMT) de España (2005-2013) y consultor en la revisión de la implementación de las medidas de la reforma de telecomunicaciones en México. Realizada en forma telefónica el 09/06/2017.

Brasil

- Entrevista a Samuel Possebon, periodista del portal TelaViva, realizada por WhatsApp el 01/06/2018.

- Entrevista a Joao Brant, ex Secretario Ejecutivo del Ministerio de Cultura entre febrero de 2015 y mayo de 2016, realizada por WhatsApp el 24/04/2018.

- Entrevista a Vitor Elisio Menezes, Superintendente de Títulos y Recursos de Prestación de ANATEL y Secretario Ejecutivo de GIRED. Realizada por email el 19/04/2018.

- Entrevista a Artur Coimbra, Director del Departamento de Banda Ancha del MCTIC, realizada por WhatsApp el 16/04/2018.

- Entrevista a Laerte Davi Cleto, Director de Servicios de Telecomunicaciones de la Secretaría de Telecomunicaciones del MCTIC. Realizada por Whatsapp el 13/04/2018.

- Entrevista a Marcos Dantas, investigador de la UFRJ y representante de la comunidad técnica en el CGI.br. Realizada el 24/09/2015 en Sao Paulo, Brasil.

- Entrevista a Murilo César Ramos, profesor de la UnB, realizada el 4/09/2015, Río de Janeiro, Brasil.

Argentina

- Entrevista a Nicolás Karavaski, Sub- interventor de la CNC (2012-2014) y Director de AFTIC (2015), realizada en forma personal el 18/02/2016.

- Entrevista a Carlos Moltini, CEO de Cablevisión, realizada en forma personal el 03/02/2016.

- Entrevista a Guillermo Russ, Vicepresidente de ARSAT (2013-2015). Realizada en forma presencial el 21/12/2015.

- Entrevista a Luis Lázzaro, Director de Fiscalización y Evaluación de Emisiones del COMFER (2000-2001) y coordinador general de COMFER y AFSCA (2008 -2011), realizada el 17/12/2015 en forma presencial.

- Entrevista a Henoch Aguiar, Secretario de Comunicaciones durante el gobierno de Fernando De La Rua. Realizada en forma personal el 14/12/2015.

- Entrevista a Emanuel Jaffrot, Secretario Técnico y Académico de Argentina Conectada (2010- 2015), realizada en forma presencial el 10/12/2015.

- Entrevista a Pablo Fontdevilla, presidente de la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados entre 1999-2003. Realizada en forma personal el 4/12/2015.

- Entrevista a Sonia Agnese, integrante de la Dirección de Regulación de Telecom Argentina hasta julio de 2014. Realizada en forma presencial el 03/12/2015.

- Entrevista a Edmundo Poggio, ex Director de Asuntos Regulatorios de Telecom y actual consultor externo de la empresa. Realizada en forma presencial el 01/12/2015.

- Entrevista a Osvaldo Nemirovsci, presidente de la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados (2003-2007) y Director General del Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T) (2009-2015). Realizada el 26/11/2015 en forma personal.