



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

TESIS DOCTORAL

**Calidad democrática y políticas de comunicación durante el
kirchnerismo**

**Análisis de la elaboración e implementación de la Ley
Argentina Digital (2014-2015)**

**Programa de doctorado Medios, Comunicación y Cultura
Departamento de Medios, Comunicación y Cultura**

**Universitat Autònoma de
Barcelona**

2020

**Autor: Víctor Hugo Luna
Directora: Dra. Mercè Díez Jiménez
Tutor: Dr. Joan Manuel Tresserras Gaju**

Para Valeria, Olivia y Tomás

Agradecimientos

A lo largo de los años que ha durado esta investigación los cambios de residencia entre Brasil, Alemania y México le han agregado un desafío extra al esfuerzo que significa realizar una tesis doctoral. De esta forma, no quisiera dejar pasar la oportunidad de agradecer a las personas que me han ayudado de distintas formas en su proceso de elaboración. En Argentina quisiera agradecer la enorme contribución de Martín Becerra (Universidad Nacional de Quilmes), Guillermo Mastrini (Universidad de Buenos Aires), Gustavo Fontanals (Universidad de Buenos Aires), Osvaldo Iazzetta (Universidad Nacional de Rosario) y Enrique Chaparro (Fundación Vía Libre) por haberme brindado la oportunidad de conocerlos y de compartir observaciones siempre pertinentes que se han transformado en importantes guías para esta investigación. A César Grisotto (CAPPI, Cámara Argentina Pequeños Prestadores Internet) y Marcelo Massatti (CCI, Cámara Cableoperadores Independientes) por participar en las entrevistas. Un agradecimiento especial para Ariel Graizer (Cámara Argentina de Internet, CABASE) y a Nicolás Karavaski (Funcionario, AFTIC) por brindarme en varias ocasiones la posibilidad de dialogar, evacuar dudas y señalar aspectos fundamentales de la Ley Argentina Digital. A Lidia de la Peña, mi madre, por recibirme y alentarme siempre. En Colombia, a Juana Ochoa Almanza una excelente colega y gran amiga; un agradecimiento especial a *Mediaciones* de Uniminuto por publicar el artículo que hace parte de esta investigación. En Brasil, a Vittor Blotta (Universidade de São Paulo) por haberme aceptado en su seminario "O Direito da Comunicação: liberdade de expressão e controle" el cual se transformó en un espacio indispensable para trabajar mi investigación y conocer colegas. A Rodrigo Suriani por orientarme constantemente con comentarios desde dentro y fuera de la industria. En Barcelona, a Laura Benedicto y Camilo Azubel por recibirme siempre. En la Ciudad de México, a Delia Crovi por alentarme a continuar formándome y a Fabiola Román Pacheco por observaciones y apoyo. Finalmente, a los que se han mudado de país conmigo, a Valeria Gladsztein, por todo lo que he logrado junto a vos, por alentarme siempre y brindarme tu invaluable compañía, a Tomás y Olivia por sus gratas y necesarias interrupciones.

Índice

Introducción	4
Delimitación del objeto de estudio y justificación de su relevancia	5
Objetivos	10
Metodología	15
Capítulo 1. Calidad democrática y políticas de comunicación	21
1.1 Calidad democrática	22
1.1.1 Dimensiones	27
1.1.2 Indicadores	34
1.1.3 Análisis de las políticas públicas	47
1.1.4 Características de las políticas regulativas	63
1.2 Políticas de comunicación	66
1.2.1 Paradigmas y evolución histórica	72
1.2.2 Convergencia tecnológica	78
1.2.3. Regulación de la convergencia tecnológica	91
1.3 Aspectos centrales sobre calidad democrática en la regulación de la convergencia tecnológica	103
1.3.1 Estándares interamericanos de regulación de la convergencia	115
1.3.2 Libertad de expresión en Internet	118
1.3.3 Neutralidad de la Red	122
1.3.4 Acceso a la información	124
1.3.5 Intermediarios, indexadores y privacidad	126
Capítulo II. Políticas de comunicación y kirchnerismo	130
2.1 Origen de las telecomunicaciones y la radiodifusión en la Argentina	131
2.2 Período pre convergente	137
2.2.1 Reforma del Estado y privatización de Entel	138
2.2.2 Normas del período pre convergente	143
2.2.3 Decreto 764/00	146
2.2.4 Defensa del consumidor y defensa de la competencia	147
2.2.5 Autoridades regulativas	149
2.3 Estructura de medios y convergencia en Argentina	152
2.3.1 Televisión de pago	155
2.3.2 Telefonía móvil	158
2.3.3 Internet	160
2.4 El kirchnerismo desde la óptica de la calidad democrática	164
2.5 El kirchnerismo y las políticas de comunicación	170
2.5.1 Gobierno de Néstor Kirchner 2003-2007	171
2.5.2 Fusiones de actores convergentes	175
2.5.3 Arsat	178
2.5.4 Gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner 2007-2015	181
2.5.5 Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA)	182
2.5.6 Digitalización de la Televisión (TDA)	189
2.5.7 Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”	195
2.5.8 Resoluciones sobre gestión de espectro	202
Capítulo III. Ley Argentina Digital	214
3.1 La necesidad de políticas para la convergencia tecnológica	215
3.2 Principales contenidos del proyecto original	225
3.3 Proceso parlamentario y posicionamientos de actores	236
3.3.1 Consumidores y usuarios	238

3.3.2 Sindicatos	241
3.3.3 Sector cooperativo y Pyme.....	243
3.3.4 Cable operadores (TV de pago y proveedores de Internet).....	246
3.3.5 Sector de medios de comunicación y productores de contenidos	252
3.3.6 Proveedores Internet (ISP) y servicios TIC	254
3.3.7 Empresas de telecomunicaciones	256
3.3.8 Funcionarios públicos	261
3.3.9 Expertos.....	265
3.4 Implementación: Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación.....	279
3.4.1 Principales resoluciones de la AFTIC	283
3.4.2 Caso Nextel-Clarín.....	286
3.4.3 Caso Telecom-Fintech.....	287
3.5 Disolución de AFTIC y modificaciones a la LAD.....	289
3.5.1 La respuesta de la sociedad civil.....	292
3.5.2 Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	293
3.6 Evaluación de la LAD.....	297
Conclusiones	304
Bibliografía.....	315
Anexo I Ley Argentina Digital.....	378
Anexo II Entrevistas personales y expositores audiencias LAD Senado.....	403
Certificado de dirección	406

Índice de figuras

FIGURA 1. DIMENSIONES E INDICADORES	39
FIGURA 2. FASES DEL PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	54
FIGURA 3. CONVERGENCIA TECNOLÓGICA.....	79
FIGURA 4. CONVERGENCIA DE SERVICIOS.....	83
FIGURA 5. LINEAMIENTOS DE LA REGULACIÓN CONVERGENTE	95
FIGURA 6. POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN Y CALIDAD DEMOCRÁTICA	106
FIGURA 7. MARCO INSTITUCIONAL PRE CONVERGENCIA	150
FIGURA 8. DISTRIBUCIÓN DE FACTURACIÓN POR SERVICIO.....	155
FIGURA 9. TV DE PAGO ABONADOS Y PARTICIPACIÓN DE MERCADO (2010-2015).....	157
FIGURA 10. TELEFONÍA MÓVIL ABONADOS Y PARTICIPACIÓN DE MERCADO (2010-2015)	159
FIGURA 11. CONECTIVIDAD ACCESO Y VELOCIDAD	160
FIGURA 12. BANDA ANCHA ABONADOS Y PARTICIPACIÓN DE MERCADO (2010-2015)	161
FIGURA 13. ESTRUCTURA DE MERCADO DE LA CONVERGENCIA (2013).....	162
FIGURA 14. EFICACIA GUBERNAMENTAL Y CALIDAD REGULATIVA ARGENTINA (2003-2015).....	165
FIGURA 15. EFICACIA GUBERNAMENTAL Y CALIDAD REGULATIVA MEDIA REGIONAL (2003-2015)	165
FIGURA 16. PODER JUDICIAL INDEPENDIENTE (2003-2015).....	167
FIGURA 17. AMBIENTE LEGAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LOS MEDIOS (2003-2015)	210
FIGURA 18. REGULACIÓN ENTORNO DIGITAL (2012-2015)	210
FIGURA 19. EXPOSITORES PARTICIPANTES EN LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS.	237
FIGURA 20. PARTICIPACIÓN POR SECTORES.	237
FIGURA 21. RESOLUCIONES DE AFTIC	283
FIGURA 22. OTORGAMIENTO DE LICENCIAS (2010-2018).	285

Introducción

La presente investigación aborda el estudio de las políticas de convergencia tecnológica en Argentina durante la etapa kirchnerista (2003-2015), centrando el análisis en la Ley Argentina Digital 27.078 (LAD)¹. La investigación se enmarca en el campo de estudios sobre políticas de comunicación en América Latina planteando como apuesta teórica la incorporación de elementos conceptuales de la calidad democrática. En la adopción de la perspectiva de calidad para el estudio de las políticas de comunicación han operado distintos factores. En primera instancia, colaborar con el desarrollo de líneas de investigación transversales entre el campo de la comunicación y los estudios de democracia. La calidad democrática brinda la posibilidad de problematizar a las políticas de comunicación desde herramientas de análisis que integran tanto el régimen político como el funcionamiento estatal. Así pues, la capacidad de respuesta de los Gobiernos, la rendición de cuentas institucional y la participación ciudadana serán considerados, entre otros elementos, para el estudio de la convergencia regulativa entre los servicios audiovisuales, de telecomunicaciones y de datos. En segunda instancia, distintas organizaciones internacionales monitorean constantemente diversos aspectos de la calidad de la democracia, lo cual ha permitido acceder a información actualizada sobre el estado de distintas instituciones para el período que abarca la investigación. Dicha información empírica ha dado pie a la valoración de diferentes indicadores que permiten reflexionar sobre la relación entre políticas de comunicación y calidad democrática. Finalmente, estos datos contextuales junto con los que establece la investigación permiten examinar los aspectos de mayor relevancia y discrepancia en las políticas públicas: sus impactos y resultados.

El supuesto del que parte la investigación es que las políticas de comunicación representan un atributo valioso para valorar la calidad democrática². Las decisiones que se toman en el marco dichas políticas afectan a los entornos simbólicos y culturales de la sociedad democrática. En el contexto de la convergencia tecnológica el

¹ Ley 27.078 Argentina Digital Boletín Oficial No 33.034, 19/12/14.

² Dante Avaro (2017) explica que, si bien en la agenda de la calidad democrática existe una marcada ausencia de recomendaciones sobre políticas públicas, estas pueden representar atributos valiosos para la calidad cuando sus contenidos posean una clara conexión con la teoría democrática.

debate sobre el derecho y la libertad de expresión, o la diversidad y el pluralismo informativo se ha reactualizado en torno al principio de la neutralidad de la red, la regulación de las aplicaciones *over the top* y las posiciones de dominio de determinados gigantes digitales, entre otras cuestiones. En la medida de lo posible, la investigación trata de evidenciar estas cuestiones a través del proceso político abierto por el kirchnerismo en materia de políticas de comunicación. En este sentido, si bien el kirchnerismo impulsaría nuevas políticas de comunicación enmarcadas en el derecho humano a la comunicación y en principios de regulación democrática, dichas políticas, como expondremos, se verían supeditadas a distintas formas tradicionales del ejercicio del poder político —discrecionalidad y particularismo—. Esta tensión entre innovación y continuidad establecería significativos límites tanto para la regulación sectorial como para el establecimiento de dichos derechos y principios regulativos declarados. Estas cuestiones pueden ser observadas en el estudio de la elaboración e implementación de la LAD. Así pues, si bien se avanzaría rápidamente en la estructuración de la nueva autoridad reguladora, al mismo tiempo, se dejarían de lado actualizaciones necesarias para la organización de la actividad del sector. Importantes reglamentos que hubiesen tenido que hacer efectivos derechos y principios regulativos declarados en el cuerpo de la norma no fueron puestos en práctica. Hacemos referencia por ejemplo, a reglamentos sobre relaciones entre usuarios y prestadores de servicios convergentes, en torno a la obtención de licencias de servicios, la interconexión de redes y la gestión de espectro, entre otros. Es aquí, en el marco de estos límites, donde las políticas sobre la convergencia tecnológica demuestran su relevancia como escenario para estudiar la calidad de nuestras democracias.

Delimitación del objeto de estudio y justificación de su relevancia

En lo que respecta a la delimitación del objeto de estudio, la presente investigación aborda el análisis de las políticas de convergencia tecnológica en Argentina durante la etapa kirchnerista, centrándose en la Ley Argentina Digital y su implementación por parte de la autoridad de aplicación. La investigación se focaliza en el período establecido entre octubre de 2014 y diciembre de 2015³.

³ El proyecto de ley fue anunciado el 29/10/2014; entró a ser debatido por la comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Senado el 6/11/2014; la ley sería sancionada el 16/12/2014 y promulgada dos días más tarde. Fernández de Kirchner finalizó su segundo mandato el 15 de diciembre de 2015.

A la hora de justificar la relevancia del objeto de estudio, hay que tener en cuenta que la regulación de los servicios de telecomunicaciones y de servicios audiovisuales fue una materia pendiente en la democracia argentina durante un amplio período. Durante la primera gestión de Menem (1989-1995), se establecerían importantes cambios estructurales que marcarán los lineamientos sobre los cuales se asentará *a posteriori* la conformación del sector convergente. En el ámbito de las telecomunicaciones la privatización del operador nacional establecerá un duopolio de mercado (entre Telefónica de España y Telecom Italia), en paralelo, los servicios audiovisuales experimentarían un renovado impulso comercial a través del establecimiento de conglomerados mediáticos. Ahora bien, este período de privatizaciones y auge comercial no estaría acompañado del establecimiento de un marco regulatorio general, sino de acciones desarticuladas por parte de distintos organismos estatales.

Los mandatos siguientes (Menem 1995-1999; de la Rúa 1999-2001; Duhalde 2001-2003, Kirchner 2003-2007) tendrán características similares, la exclusión del Poder Legislativo de la agenda regulativa, el impulso de normas de segundo orden por parte del Poder Ejecutivo y, sobre todo, la falta de estructuración de una política pública de largo plazo (Becerra, 2015; Fontanals 2007; Porto, 2017). Con la elaboración de la LAD, primera ley general para el sector convergente establecida con la participación de distintos poderes públicos, se dará un importante avance formal, cuestión que permite explorar aspectos relacionados con la calidad democrática a nivel de procedimientos, contenidos y de respuesta.

Uno de los principales cambios que impulsa la LAD ha sido la modificación de la arquitectura regulativa estatal para el sector de las telecomunicaciones. La investigación reflexiona cómo estas nuevas capacidades estatales entran en relación con procedimientos de calidad democrática. Como se ha mencionado, con cada recambio presidencial, las cuestiones centrales de las políticas de convergencia tecnológica se establecían en base a modificaciones *ad hoc* sobre un marco regulatorio desactualizado y heredado de períodos autoritarios⁴. Esto contribuiría a que tanto la aplicación de normas como el funcionamiento de las autoridades regulativas del sector sean caracterizadas por su discrecionalidad política y reglamentaria (Chaparro, 2014a; Fontanals, 2007; Galperin y Cabello, 2008) e invariablemente mantenidas en la órbita

⁴ Las normas vigentes en las telecomunicaciones eran la Ley Nacional de Telecomunicaciones 19.798 (1972) y Ley de Radiodifusión 22.285 (1980).

del Poder Ejecutivo y estrictamente ligadas a la línea política del presidente (Becerra y Mastrini, 2017b). En 2009, la inclusión del Poder Legislativo en la agenda regulativa de la comunicación, a través de la elaboración Ley Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA)⁵, sería uno de los principales logros del Gobierno de Fernández de Kirchner. Esta innovación con respecto al período anterior, si bien permitiría posteriormente una mayor legitimidad democrática en la elaboración de la LAD, al mismo tiempo, abre la posibilidad de indagar en qué medida las dinámicas informales y centrípetas en torno al Poder Ejecutivo se vieron atenuadas en el plano de la implementación por procesos con un mayor grado de formalización (transparencia pública y rendición de cuentas).

Asimismo, consideramos que la regulación de servicios troncales de la convergencia tecnológica, esto es, la telefonía móvil, la televisión de pago y la conectividad a Internet, se han constituido en un interesante espacio para indagar sobre determinados contenidos de la calidad democrática, lo que implica valorar la regulación de dichos servicios desde la óptica los derechos humanos y el desarrollo democrático. Wong, Dempsey y Biddle (2012, p. 314) señalan que “las características esenciales [de Internet] —la apertura, control por parte del usuario y accesibilidad— se vinculan directamente con los principios de los derechos humanos”; para esto es vital mantener un ambiente digital libre de censura (filtrado de contenidos), fortalecer el principio de la neutralidad de la red para la libre circulación de diversos contenidos y especificar las formas de responsabilidad de intermediarios y proveedores de servicios de Internet en torno a la protección de datos personales y la difamación en línea (Bertoni, 2012); por último, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2013 y 2017a) señala la necesidad de establecer una regulación de la convergencia mediante el principio de acceso universal a servicios junto con el desarrollo de normas que permitan el acceso a la información pública, entre otras cuestiones. Desde la óptica de la calidad democrática, la actualización de las capacidades regulatorias del Estado conlleva necesariamente un posicionamiento sobre estas cuestiones y, de igual modo, invita a valorar en qué medida dicho posicionamiento ha significado la puesta en marcha de acciones regulativas vinculadas con el derecho humano a la comunicación.

⁵ Ley 26.522 Boletín Oficial N° 31.756, 10/10/09.

En complemento con la evaluación de procedimientos y contenidos, la LAD puede ser evaluada en términos de respuesta hacia distinto tipo de demandas (usuarios, corporaciones y sociedad civil). En este plano, la LAD posee características contradictorias con respecto al marco de las políticas de comunicación del kirchnerismo. En este sentido, la LAD modifica uno de los estandartes del período kirchnerista, la LSCA que reafirmaba barreras regulativas a la convergencia entre sectores y servicios y, aún más, apuntaba a desconcentrar económicamente la estructura de la comunicación (Becerra, 2015; Becerra y Mastrini, 2017b). La LAD es la primera normativa argentina que regula el empaquetamiento de servicios (voz, audio, video y datos), el cual permite a un mismo operador proveer los servicios centrales de la convergencia tecnológica. De esta manera, no sólo se formalizó una situación que se desarrollaba hacía tiempo, sino que, además, abrió paso a que las empresas de telecomunicaciones entraran en el mercado audiovisual (en especial la televisión de pago). Asimismo, la existencia de dos normas con distintas orientaciones respecto a la convergencia tecnológica dio paso a debates en torno a su posible coexistencia y conflictos entre autoridades reguladoras.

Otra de las características paradigmáticas por las cuales se seleccionó a la LAD como objeto de estudio son sus particularidades político-institucionales. La LAD fue sancionada en el epílogo del kirchnerismo y fusiona dos organismos clave en la regulación de la convergencia: la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) y la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) que funcionaban como autoridades de aplicación y control, respectivamente (Fontanals, 2014a). La LAD está rubricada por el apremio institucional y asociada al destino electoral del kirchnerismo. Esto ha impactado tanto en las regulaciones de sobre distintos regímenes (licencias, interconexión, servicio universal y espectro radioeléctrico, entre otros) que no se plasmarían en la práctica como en su continuidad institucional (durante el Gobierno de Macri sufriría importantes modificaciones). En este sentido, la investigación indaga en torno a las motivaciones de un Gobierno saliente en impulsar una norma esperada con anterioridad por diversos sectores de la convergencia y las asociaciones de usuarios. Se considera que estas cuestiones permitirán explorar aspectos concernientes a la política en tanto a su posible consolidación institucional como a su efectividad regulativa entre otras cuestiones.

Finalmente, la baja calidad y los elevados precios de los servicios de convergencia delimitan el contexto de la sociedad de la información en Argentina (Mastrini y Aguerre, 2009; Chaparro, 2014a; Galperin, 2014). La presente investigación permitirá conocer detalles sobre la conflictiva relación entre la calidad del servicio y las posiciones dominantes de operadores en el marco de servicios privatizados y renovadas capacidades regulativas del Estado. Esta conflictiva relación sería expuesta durante la participación de distintas organizaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores durante las sesiones legislativas sobre la norma. No obstante estas características que tornan a la LAD en un interesante objeto de estudio, la norma no recibiría el mismo grado de atención que la LSCA por parte del campo de investigación. Si bien se destacan importantes contribuciones al estudio de la LAD, aprovechadas por esta investigación, las mismas están orientadas principalmente a reflexionar en torno a aspectos regulativos de la convergencia de servicios (Lescano, 2015; Chaparro, 2014a) o al derecho social a la comunicación (Porto, 2017). De esta forma, no han quedado cubiertos aspectos relacionados con el funcionamiento y calidad de nuestras democracias. La investigación resalta la relevancia que tienen en nuestros días tanto las tecnologías de la convergencia digital como sus distintos aspectos regulativos, dicha relevancia no solo implica consecuencias para los entornos simbólicos o la organización sectorial, sino que parecen afectar atributos fundantes del régimen democrático. De esta forma, las políticas y regulaciones de la comunicación en el marco de la convergencia tecnológica, poseen una valiosísima importancia para evidenciar la relación que estas tienen con los contenidos, los procedimientos y las respuestas de dicho régimen político.

Objetivos

El objetivo general de la presente investigación ha sido describir y analizar las políticas públicas en materia de convergencia tecnológica en Argentina durante el período kirchnerista. Para lo cual, se toma como caso de estudio la Ley Argentina Digital, Ley 27.078 y su implementación por la Autoridad Federal de Tecnologías de Información y las Comunicaciones (AFTIC) (octubre 2014 - diciembre 2015).

A partir de este objetivo general se plantearon los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar los principales ejes de la Ley Argentina Digital: justificación del marco regulatorio, problemas y necesidades que intenta resolver y objetivos y metas a alcanzar.
2. Analizar los posicionamientos de los principales actores políticos, empresariales y de la sociedad civil expresados en la Comisión de Medios, Comunicación y Libertad de Expresión del Senado con respecto a los contenidos de la norma.
3. Analizar la implementación de la Ley Argentina Digital: conformación del organismo de aplicación y regulación, la AFTIC, su principales acciones e impactos de la regulación entre junio y noviembre de 2015.
4. Valorar en qué medida esta legislación y su implementación resultan coherentes o disruptivas con relación al conjunto de regulaciones sobre la comunicación emprendidas en el período de los gobiernos kirchneristas.
5. Reflexionar sobre cómo distintos aspectos de las políticas de convergencia tecnológica pueden resultar valiosos para la perspectiva de la calidad democrática.

Los objetivos específicos expuestos se desarrollaron a partir de las siguientes preguntas de investigación:

1. *¿Cuáles han sido los principales lineamientos de la Ley Argentina Digital?*

Identificar los principales ejes de la Ley Argentina Digital permitirá conectar los problemas públicos que impulsaron su elaboración con los instrumentos regulatorios que se proponen como solución de los mismos. La investigación desarrolla aspectos teórico-metodológicos pertinentes para problematizar dicha relación. En primera instancia, se plantea en qué medida la erosión de barreras regulatorias entre servicios de telecomunicaciones y audiovisuales representan importantes tensiones para el régimen democrático. Para esto se toman en cuenta los estándares internacionales de regulación en torno a los principios de acceso, pluralismo, no discriminación, privacidad y neutralidad de la red (CIDH, 2013). Y, al mismo tiempo, se hace referencia de estos principios en base a los regímenes regulatorios específicos que plantea la norma en torno a licencias de servicios, interconexión de redes, gestión de espectro radioeléctrico, el servicio universal, defensa de la competencia, derechos de los usuarios y la regulación de servicios OTT, entre otras cuestiones. Esto nos permitirá establecer de qué modo dichos lineamientos se relacionan con aspectos como la expansión de derechos, la regulación de contenidos o la diversidad del sector en base a las modificaciones tecnológicas que propone la convergencia. De esta forma, se exponen distintos elementos tanto teóricos de las políticas de comunicación (Cuilenburg y McQuail, 2003; Mastrini, Bizberge y de Charras, 2012) como regulatorios de la convergencia tecnológica en el contexto local (Becerra, 2015; Galperin y Cabello, 2008; Lescano, 2015; Porto, 2017).

2. *¿Qué contenidos en materia de regulación expusieron los distintos actores de la sociedad civil en el marco de la Ley Argentina Digital? y ¿en qué grado se han incorporado a la estructura de la política?*

Estas preguntas permitirán evaluar el criterio de responsividad (respuesta) el cual es un aspecto relevante para la calidad democrática (ver punto 1.1.1). Para esto como primer paso, el trabajo distinguirá demandas que se vinculan a distintos actores sociales de aquellas que se asocian al ámbito de las corporaciones económicas. En segunda instancia, la investigación recupera tanto los argumentos

de los diversos actores que participaron en el marco de la formulación de la norma, como los posicionamientos de distintas fuentes (actores políticos, empresariales y de la sociedad civil) establecidos posteriormente en la etapa de implementación. Ambas valoraciones resultan insumos necesarios para valorar en qué medida los lineamientos, objetivos y acciones de la política se vinculan con los distintos tipos de demandas. Al mismo tiempo, para evaluar la respuesta gubernamental sobre estas demandas, la investigación analiza las diferencias en la línea secuencial de los diversos tipos de documentos oficiales que organizan a la política: el proyecto de ley original, la versión final de la norma, los decretos de implementación de la norma y las resoluciones posteriores de la autoridad regulativa.

3. *¿Cuáles han sido los principales impactos y resultados de la Ley Argentina Digital?*

La celeridad y brevedad del proceso de la LAD ha permitido incorporar al marco de la investigación su implementación. Señalar sus impactos y resultados permite, entre otras cuestiones, analizar la función del Gobierno y su relación con la autoridad de aplicación. Esta relación es de vital importancia para conocer diversas cuestiones asociadas al grado de independencia de dichas autoridades con respecto a diversos intereses, como así también, aspectos concernientes a la profesionalidad e idoneidad de sus funcionarios. En el marco de la toma de decisión e implementación de políticas, los estudios de calidad democrática suelen remarcar varias tensiones en relación a los procesos formales e institucionales: la predominancia de la discrecionalidad política sobre la rendición de cuentas y la tendencia a incorporar distintos tipos intereses —el particularismo— sobre el bien común (Morlino, 2014). Esto permitirá enfocarse en criterios procedimentales como la rendición de cuentas y la transparencia pública que aluden tanto a la eficacia regulativa como a los límites entre lo público y lo privado en el marco de las políticas públicas. En consecuencia, el balance entre medidas y resultados adquieren especial interés para evaluar en qué medida los actores institucionales han respondido y han sido responsables.

4. *¿Cuál ha sido la coherencia interna entre las distintas regulaciones que se impulsaron durante el kirchnerismo?*

Beatriz Sarlo (2011) sostiene que el kirchnerismo lograría plantear con “audacia y cálculo” el problema de la comunicación como ninguna otra fuerza política. En la argumentación de sus políticas el kirchnerismo calaría hondo en problemas estructurales del sector mediático —la elevada concentración económica del sector y la falta de pluralidad estructural como deudas de la democracia—. Sin embargo, en el plano de la implementación, estas políticas servirían de escenario para constantes enfrentamientos con la prensa crítica, exhibirían distintos grados de descoordinación institucional entre autoridades, programas y recursos y se mantendrían siempre alineadas a línea política del presidente o la presidenta (Becerra y Mastrini, 2017b; Kitzberger, 2008; Ruiz, 2010 y Waisbord, 2015). A su vez en el plano normativo la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (2009) y la Ley Argentina Digital (2014) poseen, en relación a la convergencia tecnológica, fuertes contrastes en términos regulativos⁶ (Becerra, 2015; Porto, 2017). Un factor explicativo que se desprende del marco teórico adoptado es que estas contradicciones exhiben, ante todo, un modo específico de funcionamiento del proceso político-institucional en el interior de la democracia argentina. En este sentido, la investigación es fuertemente deudora de los elementos conceptuales que brinda Guillermo O’Donnell en su “Otra institucionalización” (1996a ; 1996b). Si bien el anuncio de nuevas capacidades regulativas estatales abriría paso al establecimiento de renovadas autoridades para el sector, al impulso a programas y acciones estatales orientados al desarrollo de infraestructura para la convergencia tecnológica⁷, la persistencia de la centralización y el control de la Presidencia sobre las decisiones sectoriales impondrá ajustes sobre la marcha, muchas veces contradictorios entre sí, que pondrán en crisis a dichas renovadas capacidades. Estos ajustes sobre la marcha estarán ligados principalmente a acuerdos o conflictos entre el Gobierno y actores corporativos de peso y a

⁶ La LAD a diferencia de la LSCA permite que las empresas telefónicas puedan brindar servicios de comunicación audiovisual.

⁷ Hacemos referencia al plan de desarrollo de banda ancha Argentina Conectada, el programa Televisión Digital Argentina (digitalización de la televisión), la empresa estatal Arsat (desarrollo de satélites y servicios de telecomunicaciones) y el programa Conectar Igualdad (acceso y distribución de ordenadores portátiles).

desplazamientos políticos internos en el kirchnerismo. En este sentido, la investigación busca poner en evidencia en qué grado este reposicionamiento de la centralidad estatal en la regulación de la convergencia tecnológica ha sido coherente con el desarrollo de una política pública a largo plazo.

5. *¿Qué implica para el estudio de las políticas de comunicación la perspectiva de la calidad democrática?*

Finalmente se pretende establecer en qué medida el campo de la calidad democrática puede ser provechoso para el estudio de las políticas de comunicación. El estudio parte de la premisa de que “las políticas públicas no son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran” (Medellín, 2004, p. 8). En la democracia argentina la matriz de las políticas públicas —elaboración, implementación e impactos— se encuentra estrictamente asociada a una institucionalidad vertical y gravitatoria al Poder Ejecutivo (O’Donnell, 1996a). No obstante esto, la investigación resalta la singularidad de las políticas de comunicación para el régimen democrático. Por la naturaleza transversal de la comunicación, su regulación posee impactos que trascienden a la organización sectorial y están ligados a aspectos institucionales de la democracia —libertad de expresión, pluralismo informativo, acceso a la información, etc.— (Napoli, 2001). En consecuencia, este alcance sobre aspectos fundantes de la democracia abre la posibilidad de indagar en qué medida las políticas de comunicación pueden colaborar en la mejora de la democracia. La actualización normativa, la progresividad de derechos, la rendición de cuentas y la transparencia pública como atributos de la calidad democrática serán indagados en relación a distintas regulaciones de la convergencia tecnológica. La forma bajo la cual se organicen dichos atributos no solamente representan valores en torno a la calidad de servicios o para la organización económica del sector, el control, la manipulación y la censura en entornos digitales implican consecuencias para los contenidos, los procedimientos y las respuestas institucionales de la democracia. Esta conexión con la calidad democrática habilita el estudio de procesos sobre políticas públicas desde una perspectiva poco desarrollada en el campo de estudios de la comunicación.

Metodología

Por la naturaleza del objeto de estudio —una política pública— se ha adoptado como estrategia de investigación el estudio de caso. Perea, Crespo y Lago (2009, p. 67) encuentran que “los estudios de caso investigan con detalle una única unidad de análisis (un sistema político, un partido, un grupo de presión, una política pública) de la que analizan muchas propiedades en un solo momento del tiempo”. De la misma forma, Yin (2009) sostiene que en las investigaciones de administración pública el estudio de caso ha sido la estrategia predominante. Entre sus virtudes, los estudios de caso permiten abordar sus objetos de forma intensiva, controlada, y escoger las teorías, los conceptos, las variables y los criterios de operacionalización que mejor se ajusten al estudio de los mismos. Si bien existe un consenso en que el análisis cualitativo es el enfoque predominante en los estudios de caso, su flexibilidad en cuanto a las técnicas de recolección y análisis de datos son dos puntos de vital importancia.

La investigación ha tomado el formato metodológico de estudio descriptivo con intención explicativa. La propuesta metodológica de la investigación ha sido realizar un análisis de política pública que permitiera identificar períodos relevantes del objeto de estudio, la Ley Argentina Digital. Para esto se utilizan herramientas de análisis del modelo heurístico-procesal de las políticas públicas (Fernández, 1996; Tamayo Sáez, 1997). Una vez identificados dichos períodos se ha ajustado el análisis de cada uno de ellos a los objetivos de investigación y metodologías específicas:

- a) Agenda pública (enero-septiembre 2014): evidenciar los asuntos, problemas y necesidades que dominaron la agenda de la convergencia tecnológica. En esta etapa se busca poner en evidencia las causas que llevaron al Gobierno a presentar un proyecto de ley sobre la convergencia tecnológica. De igual modo, se comparan los lineamientos del proyecto y las demandas que dominaban agenda pública para conocer en qué grado el proyecto implica una respuesta a dicha agenda. Para esto se investiga en medios especializados, se analizan normativas y material bibliográfico.

- b) Proceso de elaboración (octubre-diciembre 2014): análisis de los posicionamientos de los principales actores políticos, empresariales y de la sociedad civil durante el proceso de elaboración de la norma. En qué grado estas intervenciones —expresadas como demandas— han logrado ser incorporadas en el plexo normativo. Al mismo tiempo esto permite valorar el grado de incidencia del Poder Legislativo en el espacio de las políticas de comunicación. Para este período se han analizado las versiones taquigráficas de las sesiones de la Comisión de Sistemas de Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Senado⁸ junto con entrevistas a los participantes de las audiencias y análisis de los medios de comunicación.
- c) Proceso de implementación (enero y octubre de 2015): análisis de la puesta en marcha de las acciones oficiales teniendo en cuenta la conformación de la AFTIC, sus principales acciones e impactos de la regulación. En este caso se han sistematizado y analizado documentos oficiales, se han realizado entrevistas a expertos y funcionarios de gestión de la AFTIC y se han revisado medios especializados.

Se considera que, vinculadas al ciclo político del kirchnerismo, las políticas de comunicación pueden ser tomadas como una unidad temporal con características propias de un estudio de caso: el kirchnerismo y sus políticas de comunicación son un período que se abre y se cierra. Ahora bien, las políticas de comunicación del kirchnerismo abarcan un período de 12 años que implica el análisis de un elevado número de acciones e intervenciones a lo largo de tres mandatos (Kirchner 2003-2007 y Fernández de Kirchner 2007-2015). La selección de la LAD ofrece, en un lapso de aproximadamente poco más de un año, condensar los procesos de agenda, elaboración e implementación de los distintos aspectos ligados a la regulación de la convergencia y la calidad democrática.

En lo que respecta a la matriz de datos de la investigación ha estado compuesta por:

⁸ Estas versiones son de acceso público y se encuentran disponibles en: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>

- **Fuentes primarias:** entrevistas en profundidad con actores de la sociedad civil, del gobierno, la oposición y académicos que participaron en los distintos momentos del proceso de política pública.

- **Datos secundarios:**
 - a) Análisis bibliográficos de las perspectivas que integran el marco teórico: políticas públicas, economía política de la comunicación y calidad democrática.
 - b) Análisis de normativas y regulación oficial, a partir de las siguientes fuentes: Boletín Oficial de la República Argentina; Información Legislativa y Documental (INFOLEG); Centro de Información Judicial (CIJ) y Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM).
 - c) Análisis de material audiovisual y bibliográfico de las audiencias públicas sobre el proyecto de Ley Argentina Digital en la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión de la Cámara de Senadores (Senado TV). Dicho material ha permitido comparar el proyecto original, las modificaciones hechas por la comisión del Senado y su reglamentación final del Poder Ejecutivo.
 - d) Para respaldar la investigación en torno a indicadores sobre el estado de derecho, responsividad y rendición de cuentas. Se ha recurrido, por un lado, a estadísticas especializadas en calidad democrática de organizaciones como Freedom House⁹, Transparencia Internacional y Banco Mundial entre otras. Estas organizaciones presentan datos frecuentemente utilizados por estudios del campo. Por otra parte, distintos organismos internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), han elaborado estándares internacionales de regulación de convergencia tecnológica para América Latina y han presentado, mediante diferentes informes, su posición en torno a las distintas medidas públicas del Gobierno argentino en materia de las políticas de comunicación. Además, la CIDH presenta regularmente informes sobre regulación de Internet —libertad de expresión, acceso a la información,

⁹ Esta organización presenta dos informes sobre la situación jurídica, económica y política de los medios de comunicación (Freedom of the Press y Freedom of the Net).

responsabilidad de los intermediarios, neutralidad de la Red, universalización de servicio acceso— (CIDH, 2013 y 2017a).

Este trabajo se compone de tres capítulos principales. En el primero de ellos se presentan los elementos que componen la perspectiva teórica de la investigación desde la cual se aborda el objeto de estudio. Este marco teórico integra principios provenientes de la calidad democrática, de las políticas de comunicación y de la regulación de la convergencia tecnológica. La investigación presenta una mirada multidisciplinaria sobre el fenómeno de la convergencia, integrando aportes de la informática, el derecho, la economía y la comunicación, entre otras disciplinas. Al finalizar este apartado, se plantea en qué medida las políticas de comunicación podrían colaborar con la mejora de la calidad de nuestras democracias en el desafiante contexto de la regulación de la convergencia tecnológica.

En el segundo capítulo se muestran los lineamientos centrales de la regulación de las comunicaciones en Argentina. Se realiza un recorrido histórico desde el inicio de la regulación de las telecomunicaciones y la radiodifusión hasta nuestros días, al mismo tiempo, se identifican los principales actores de la estructura económica y mercados de la convergencia tecnológica en dicho país. Asimismo, en este apartado se presentan valores sobre calidad democrática y analizan las principales acciones y medidas regulativas de la convergencia tecnológica durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015). Finalmente, el tercer capítulo aborda el estudio de caso de este trabajo: la LAD 27.078 para lo cual se revisan distintas investigaciones sobre la ley, recopilado información de los distintos poderes públicos (versiones taquigráficas del Poder Legislativo, resoluciones de la autoridad de aplicación, fallos del Poder Judicial, etc.) e información de los medios de comunicación. Además, se realizan entrevistas a expertos, funcionarios públicos y actores de distintos sectores. Esto ha permitido sistematizar un importante volumen de información sobre el proceso de elaboración e implementación de la normativa.

Por eso, ante la frase “vivimos en democracia”, una parte de nosotros dice que “no” o por lo menos “no plenamente”, y nos preguntamos “¿cuán democráticos son, verdaderamente, los procesos políticos en América Latina?” (Gerardo Munck, 2010, p.36)

Si se considera el proceso de convergencia en marcha, que fomenta la desaparición de barreras previas entre mercados, no resulta arriesgado esperar que los niveles de concentración –esta vez, potenciando su manifiesta tendencia conglomeral– continúen incrementándose (Becerra, y Mastrini, 2017a, p.203)

Capítulo 1. Calidad democrática y políticas de comunicación

En este capítulo se desarrollan los principales lineamientos de nuestro marco teórico: la calidad democrática, las políticas de comunicación y la convergencia tecnológica. En primera instancia se describen las principales problemáticas que atraviesan a la agenda de la calidad democrática. En relación a nuestro objeto de estudio, se hace una especial distinción de las contribuciones académicas que toman en cuenta las especificidades del contexto latinoamericano. En dicho apartado se destacan dimensiones e indicadores de calidad democrática que resultan relevantes para el estudio de las políticas de comunicación: calidad regulativa, eficacia de gobierno, rendición de cuentas y participación ciudadana, entre otros indicadores. No obstante las delimitaciones del estudio, se brinda información necesaria tanto de la conceptualización como de los aspectos metodológicos en la construcción de dichas dimensiones e indicadores; sin embargo, es preciso señalar que estas cuestiones continúan siendo objeto de importantes debates. Asimismo, se abordan cuestiones relacionadas con el estudio de las políticas públicas. Se presentan los principales enfoques de análisis de las políticas públicas y las herramientas de análisis para el proceso de las políticas: estructuración de la agenda, formulación, toma de decisión, implementación y evaluación. Con relación a la calidad de la democracia, se resalta la importancia de los factores explicativos relacionados con los procesos institucionales y se valoran aportes que distinguen aspectos relacionados con las políticas regulativas dentro del marco general de las políticas públicas.

En el segundo apartado de este capítulo se brindan aportes provenientes de las políticas de comunicación y del estudio de la convergencia tecnológica. Así, se presentan contribuciones que destacan la evolución histórica de los paradigmas regulativos, en relación a las cambiantes configuraciones entre el Estado y la regulación de los servicios de telecomunicaciones y audiovisuales. Enseguida se aborda la problemática de la convergencia tecnológica desde diferentes dimensiones: tecnológica, económica y regulativa. En virtud del objeto de estudio esta última dimensión adquirirá mayor atención sobre las primeras destacándose cómo los distintos instrumentos regulativos provenientes de las telecomunicaciones y del sector

audiovisual, han sido tensionados por la convergencia tecnológica. Al mismo tiempo, se toman en cuenta las posibles arquitecturas regulativas y herramientas para la regulación de los mercados competitivos.

El tercer apartado de este capítulo será dedicado a vincular posibles relaciones entre las políticas de comunicación y la calidad democrática en el contexto de la convergencia tecnológica. Como primer paso se retoman distintos aspectos mencionados a lo largo del capítulo que nos permiten desarrollar nuestra idea principal: que las políticas de comunicación pueden desempeñar un destacado rol en el fomento de la calidad democrática. Si bien no es el objetivo de esta investigación establecer qué valor aproximado poseen dichas políticas sobre la calidad general de la democracia, sí se presentan aspectos regulativos que permiten viabilizar dicha relación. Para reforzar esta idea se cierra el capítulo con los estándares latinoamericanos de regulación de la convergencia tecnológica recomendados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

1.1 Calidad democrática

La calidad democrática es un objeto de investigación de la Ciencia Política que reúne debates conceptuales y metodológicos en torno a la valoración de distintos aspectos del régimen democrático. Entre sus antecedentes directos se encuentran los estudios sobre las transiciones democráticas en América Latina y Europa del Este. Estas investigaciones, que abordaban la emergencia de procesos democráticos, sondeaban al mismo tiempo posibles residuos del autoritarismo en las nuevas instituciones democráticas. Finalizadas las transiciones democráticas, un nuevo conjunto de investigaciones con renovadas inquietudes se propondrían monitorear el funcionamiento institucional en las ya establecidas democracias. Sobre la base de estos últimos estudios se ha estructurado una agenda de investigación que plantea el problema sobre la calidad de la democracia.

Lo que se entiende por una democracia de calidad ha implicado diversos debates en la Ciencia Política. Sin embargo, es posible afirmar que entre dichos debates se destaca la reapertura de una cuestión mayor: ¿qué entendemos por democracia? Los estudios de calidad democrática debaten dos ideas de democracia,

una noción mínima, asociada al concepto de poliarquía¹⁰ de Robert Dahl, que resalta los atributos procedimentales del acceso al poder —derechos y libertades cívicas—, y una noción ampliada de democracia, asociada a los aportes de Guillermo O’Donnell¹¹ que resaltan aspectos ligados a la rendición de cuentas (*accountability*) en el ejercicio del poder. Esta última noción ha tenido un particular desarrollo en estudios de calidad democrática en el ámbito de la Ciencia Política latinoamericana.

Es posible definir a un régimen político como democrático por la presencia exclusiva de la regla de acceso al poder — la regla electoral— o se necesitan considerar otros aspectos igualmente relevantes para el funcionamiento de las instituciones políticas. Con la expansión global del régimen democrático este dilema comenzaría a plantearse con mayor notoriedad. La definición procedimental de Dahl, vital para demarcar la línea divisoria entre autoritarismo y democracia, comenzaría a volverse obsoleta para otros objetivos académicos, como por ejemplo comparar la calidad institucional entre distintos casos. La necesidad de comparar y monitorear otros aspectos ligados al funcionamiento concreto de las instituciones democráticas más allá de los procesos electorales, implicaría una reformulación de qué entendemos por democracia.

Entre estos aspectos Osvaldo Iazzetta (2013) destaca la democraticidad del régimen, el ejercicio del poder, el control político y las formas en la adopción de políticas públicas por parte de los Gobiernos. Estas cuestiones serían desarrolladas por una abundante producción bibliográfica, que incluye investigaciones académicas, reflexiones y debates entre expertos, auditorías, informes e índices de instituciones multilaterales. Morlino (2014) y Vargas Cullerell (2011) identifican los siguientes tipos de fuentes sobre calidad democrática:

¹⁰ El concepto de *poliarquía* tuvo un valor destacado en los estudios pioneros de calidad, ya que permitió delimitar con precisión los atributos necesarios del régimen democrático y continúa siendo aceptado como una definición consensuada de democracia. Una poliarquía implica los siguientes mínimos: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa y libertad de asociación (Iazzetta, 2013).

¹¹ Guillermo O’Donnell fue un politólogo argentino, graduado en Derecho (Universidad de Buenos Aires), realizaría un posgrado en Ciencia Política en la Universidad de Yale donde fue alumno de Robert Dahl. La obra de O’Donnell está considerada uno de los principales aportes al desarrollo de la Ciencia Política, entre los cuales se destacan importantes contribuciones a la transición democrática latinoamericana y sus críticas al concepto de poliarquía de Dahl.

- a) Los estudios sobre las transiciones democráticas (inicialmente en Portugal, Grecia y España, luego América Latina, Europa del Este y Asia entre 1974-1990) que se especializaron en los procesos de democratización y consolidación democrática poniendo foco en el contenido y funcionamiento de las instituciones.
- b) Informes y auditorías sobre democracia, en gran parte provenientes de la literatura anglosajona —Reino Unido, Estado Unidos, Canadá y Australia— a partir de las obras de David Beetham y Stuart Weir. En América Latina, con el apoyo de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y distintas instituciones, también se han realizado informes similares.¹²
- c) Banco de datos de fundaciones internacionales especializadas en aspectos relacionados con la calidad democrática —como Freedom House, Transparency International o Polity IV— o de instituciones no especializadas (Banco Mundial, Latinobarómetro o los índices de democracia de Bertelsmann o de *The Economist*).

En América Latina, la perspectiva de la calidad democrática privilegia el análisis comparativo¹³. Barreda (2011) e Iazzetta (2013) distinguen los enfoques que utilizan la noción de poliarquía de Dahl (1989) de aquellos que, a partir de las observaciones que hace O'Donnell (1993, 2001, 2004 a) a dicha noción, resaltan la problemática de la rendición de cuentas en las democracias latinoamericanas. Rendir cuentas es una traducción aproximada del término *accountability*, el cual significa el hecho o la condición de ser responsable, lo que implica dar explicaciones, responder y justificar nuestros actos. O'Donnell resalta que las reglas de acceso al poder del sistema poliárquico deberían ir acompañadas de sólidos mecanismos de rendición de cuentas que sirvan para controlar al poder político, especialmente, en la implementación de las políticas públicas. Este aspecto clave, si bien pone la mirada sobre la dimensión legal del régimen (*rule of law*), alude de la misma forma a la sustantividad del mismo.

¹² Ver los siguientes informes y auditorías: PNUD 2001, 2004, 2008 y 2014 o del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, 2015).

¹³ Destacamos los aportes sobresalientes de Altman y Pérez-Liñán (2002), Iazzetta (2013), Levine y Molina (2007), Morlino (2004a, 2004b, 2007, 2014 y 2015), Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001), Munck (2006, 2010 y 2014), Munck y Verkuilien (2002), O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullell (2003), Peruzzotti y Smulovitz (2002) y Schmitter (2005) entre otros.

La democracia no es tan sólo un régimen, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos, y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de Derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas (O'Donnell, 2001b, p. 27)

En nuestra investigación sobre políticas de comunicación, la perspectiva de O'Donnell adquiere una relevancia fundamental. En primera instancia, porque su visión sobre la democracia es profundamente latinoamericana. Para O'Donnell las especificidades de las democracias en dicha región demuestran que la visión procedimental no es suficiente para evaluar la calidad de la democracia. Esto no implica desconocer su estándar poliárquico, ya que existen distintos grupos en la sociedad que compiten por el poder político, el resultado de esta competencia reviste de legitimidad a las acciones del régimen y, por ende, al funcionamiento del aparato de Estado. Sin embargo, una vez alcanzado este piso, se observan serias dificultades en torno a la juridicidad de las poliarquías latinoamericanas, que marcan notables diferencias con las democracias establecidas. En consecuencia, esta visión legal sobre el régimen posee un trasfondo sustantivo valiosísimo, ya que afecta al funcionamiento del aparato estatal, tanto en la adopción de las políticas públicas como en sus capacidades regulativas. En la propuesta de O'Donnell el debate sobre la democracia no excluye al Estado y, por lo tanto, a sus políticas públicas.

Con el objetivo de profundizar esta relación entre políticas públicas, democracia y Estado, O'Donnell (1994 y 2010) desarrollará el concepto de *democracia delegativa*, el cual será adoptado constantemente por los estudios de calidad democrática. Para O'Donnell, las democracias delegativas si bien son parte del género democrático, se distinguen de las democracias representativas al ser fuertemente mayoritarias y estar débilmente institucionalizadas¹⁴. De esta forma, si bien en las democracias delegativas existen elecciones libres y abiertas, la construcción de mayorías establece líderes que, como verdaderos intérpretes de los intereses de la nación, generan preocupación en torno a sus constantes transgresiones legales e institucionales. Son delegativas, porque los atributos de responsabilidad —proveniente de la tradición republicana— y de

¹⁴ O'Donnell (1994) considera que las democracias delegativas no son democracias consolidadas como las representativas, aunque sí pueden ser duraderas.

representación —procedente del liberalismo— que consagran el voto popular, se encuentran disminuidos por la idea de “delegación plena”: el líder delegativo ejerce el poder sin aceptar los mecanismos institucionales de control del poder.

Las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente (O’Donnell, 1994, p. 12).

En las democracias delegativas, la carencia real de componentes de rendición de cuentas coexiste con esta concepción del ejercicio del poder en donde cualquier aspecto de control por parte de otros poderes institucionales es considerado un estorbo. Así, en dichas democracias, “la manera típica de adopción de políticas públicas es abrupta e inconsulta; trata de no pasar por los filtros de otras instituciones” (O’Donnell, 2010, p. 3). En este sentido, la notoria convivencia de rasgos formales e informales —clientelismo y particularismo— junto con el componente plebiscitario posee importantes consecuencias para los procesos de las políticas públicas. En este esquema, por un lado, dicha convivencia permite que al interior de las políticas la frontera entre lo público y lo privado se vaya desdibujando. Esto posibilita a los intereses concentrados un canal de acceso asegurado al ámbito de las políticas. Por otro lado, la continuidad de las políticas, como una capacidad estatal, queda casi siempre supeditada al destino electoral del presidente que las promovió. Estas cuestiones sobre la democracia adquieren un valor relevante para el estudio de la regulación de la comunicación, ya que permiten integrar tensiones provenientes tanto a nivel del régimen político como del Estado (véase apartado 1.3).

Para O’Donnell (2010) la democracia argentina es un claro ejemplo de democracia delegativa. Los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), pese a desplegar políticas de distinto signo político, han sido, junto a otros casos latinoamericanos, las principales fuentes empíricas de su modelo conceptual. De esta forma, si bien las democracias delegativas emergieron durante el apogeo de las políticas neoliberales, sus principales características continuaron con la llegada de Gobiernos críticos de dichas políticas y

orientados hacia la recuperación de las capacidades estatales. Enrique Peruzzotti (2017, p. 389) explica que esta línea de continuidad se entiende por los déficits en el Estado de derecho:

The outcome of democratization in Latin America resulted in a delegative form of polyarchy that while adopting the basic features of democratic rule, exhibited notorious rule of law deficits that set these regimes apart from the Western model of representative polyarchy.

De esta forma, los estudios de calidad democrática han adoptado el concepto de democracia delegativa para desarrollar dimensiones e indicadores empíricos que dan cuenta de esta intrínseca problemática. Así, en el marco general de la calidad de la democracia, el Estado de derecho y la rendición de cuentas se presentan como importantes factores explicativos tanto para la elaboración, implementación y resultado de políticas públicas como para las capacidades regulativas del Estado. A continuación, expondremos las principales dimensiones de la calidad democrática y destacaremos cómo adquieren relación con el objeto de estudio.

1.1.1 Dimensiones

Los estudios comparativos de calidad democrática se caracterizan por operacionalizar dimensiones, establecer indicadores y construir índices para analizar distintos casos. Leonardo Morlino (2004a; 2004b; 2007) establece tres dimensiones principales:

- a) *Calidad en el contenido* es una dimensión que identifica el respeto de las libertades civiles y políticas. Estas libertades y derechos se establecen como contenidos mínimos para que un régimen pueda ser definido como democrático.
- b) *Calidad en los procedimientos* está orientada a conocer cuán sólido es, jurídicamente, el sistema legal del Estado. Comprende al Estado de derecho, la rendición de cuentas y la participación ciudadana como principales variables¹⁵.

¹⁵ Morlino ubica a la participación ciudadana dentro de esta dimensión porque la considera como un conjunto de reglas. Estas reglas definen dos procedimientos principales: 1. de acceso al poder político a través de la competencia electoral y 2. como proceso colectivo o individual de participación ciudadana que engloba varias formas de actuación sean o no institucionalizadas.

- c) *Calidad en el resultado*, incorpora la capacidad de respuesta de los Gobiernos como principal variable. La responsividad permite conocer en qué grado un Gobierno traslada efectivamente las demandas ciudadanas a políticas públicas. Esto evalúa no sólo los resultados de su gestión, implica una valoración general de la democracia.

Para Morlino, pues, la calidad de la democracia es un sistema que integra contenidos, procedimientos y resultados, los cuales se encuentran relacionados entre sí y se afectan mutuamente.

Una buena democracia es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a los ciudadanos (calidad en términos de resultado); donde los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran gozan de libertad e igualdad, incluso en formas y grados distintos (calidad en términos de contenido), y donde los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar en qué medida el Gobierno se atiene a los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el estado de derecho (calidad en términos de procedimientos)¹⁶ (Morlino, 2014, p. 40).

Este enfoque de contenidos, procedimientos y resultados brinda importantes elementos metodológicos para indagar a las políticas de comunicación. Hasta aquí se ha sostenido que en el contexto latinoamericano los déficits en la rendición de cuentas y el Estado de derecho han demostrado ser un serio límite para la adopción de políticas públicas. Sin desconocer estas limitantes, nuestra investigación planteará que las políticas de comunicación podrían revelarse como un aspecto relevante para la calidad democrática al incorporar distintos aspectos relacionados con dichas dimensiones — véase apartado 1.3—. A continuación, desarrollaremos los principales atributos de las dimensiones de calidad democrática con relación a las políticas públicas.

¹⁶ Esta definición de calidad democrática establecida por Morlino es la que ha conseguido mayor nivel de consenso en el campo de estudio. Para otras definiciones de calidad democrática consulte el trabajo de Munck (2014).

Rendición de cuentas

La necesidad de control del poder político se remonta a los orígenes de la democracia. Tanto el republicanismo y como el liberalismo hacen referencia al problema del abuso del poder —arbitrariedad y discrecionalidad— que puede emanar de las instituciones democráticas (Sabine, 1945). En la literatura anglosajona, la función de control se expresa a través del término *accountability*, por lo contrario, en la lengua española la falta de un término específico derivó en el uso del concepto *rendir cuentas*. Schedler (1999) entiende que la rendición de cuentas contiene dos dimensiones principales: 1. *answerability* —las autoridades públicas están sujetas a brindar información y justificar sus actos— y 2. *enforcement* —las agencias de rendición de cuentas pueden imponer sanciones sobre las autoridades que hayan violado u omitido deberes—.

La rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los han elegido como sus representantes (Ugalde, 2016, p. 9).

La rendición de cuentas puede ser vertical, representa los mecanismos externos al Estado, u horizontal representa mecanismos y agencias del Estado (O'Donnell, 2002; Peruzzotti y Smulovitz, 2002):

a) Vertical

- a. *Electoral*, a través de elecciones libres, abiertas y regulares, es la forma de control básica entre representantes y representados. El agente principal de control es el electorado.
- b. *Social*, inspirada en la presión y monitoreo de la sociedad civil a través de canales no institucionales. Los agentes de control pueden ser una diversidad de actores, como los movimientos sociales, partidos políticos de oposición y los medios de comunicación.

b) Horizontal

- a) *Como función asignada*, los gobernantes son responsables de dar cuenta ante agencias de un mismo Estado u otros actores investidos con la capacidad de controlar.

- b) *Como función de balance*, inspirada en frenos y contrapesos del poder político a partir de la división de Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo. En este último tipo de rendición de cuentas el agente principal de control es el mismo Estado.

En la interacción entre los ejes vertical y horizontal se encuadran interesantes consecuencias para el diseño de las políticas públicas. Sin bien, la rendición de cuentas electoral puede ser vista como un mecanismo retrospectivo *ex post* a través del cual el ciudadano evalúa representantes y políticas, este mecanismo, ha demostrado ser una herramienta insuficiente de rendición de cuentas (Przeworski, Stokes y Manin, 2010). Desde la perspectiva que defiende esta investigación, para que la brecha entre gobernantes y gobernados provea bienes públicos y solucione problemas a través de políticas públicas, son provechosas las interacciones entre rendición de cuentas horizontal y vertical social¹⁷. Una sociedad organizada con medios de comunicación guardianes de lo público (*whatchdog function*) y con redes sociales alertas, representan importantes estímulos para la acción de las agencias estatales. Peruzzotti y Smulovitz (2002) explican que la rendición de cuentas vertical social implica diversas sanciones simbólicas como altos costos reputacionales, modificación de apoyos políticos y hasta la alteración de la orientación de las políticas.

Distintas investigaciones han planteado para el caso argentino la problemática entre rendición de cuentas y la función de los medios de comunicación. Menéndez (2009) plantea que la constante evaluación que hacen los medios de lo político, de no estar seguida de sólidos procesos judiciales, impacta sobre la calidad democrática. La denuncia y visibilidad de actos ilícitos sin sanciones efectivas, pueden desencadenar mayor incertidumbre sobre la transparencia pública. Waisbord (2000), por otro lado, resalta el rol del Estado en la economía de los medios —a través de la publicidad oficial y el impacto de las políticas regulativas—, lo que vuelve necesario, al mismo

¹⁷ A comienzos de la década del año 2000 se produjo un debate entre Guillermo O'Donnell y Adam Przeworski que dejó planteado el problema de esta relación. Przeworski sostenía que los problemas de la rendición de cuentas son inherentes a todas las democracias, ya que no hay instancias reales de control por parte de los ciudadanos más allá de las elecciones. Además, afirmaba que no hay pruebas empíricas de que los presidentes en América Latina sean más independientes que en Europa o Estados Unidos, y con ello logren evitar situaciones de control; por lo contrario, O'Donnell encontraba que la especificidad de las poliarquías latinoamericanas era una notable carencia de mecanismos de rendición de cuentas horizontal, esta carencia fue la que lo llevaría a indagar sobre el desplazamiento de la representatividad política hacia la delegación del poder, en liderazgos personalistas (Daza, 2014).

tiempo, la revisión de la calidad del periodismo de investigación. En consecuencia, esta desarticulación entre denuncia y sanción o captura económica de los medios expone de forma preocupante la pérdida de responsabilidad por parte de las autoridades en las decisiones públicas.

Teniendo en cuenta la carencia de un sólido sistema de rendición de cuentas, tanto el diseño de políticas de comunicación como el funcionamiento de sus respectivas autoridades de aplicación, podrían verse comprometidos o quedar seriamente limitados. Hacemos referencia a los distintos organismos de control estatal, sectoriales — aplicación y control de regulaciones — o genéricos —defensa de la competencia, del consumidor, del público—, que si bien son afectados por distintos tipos de presiones, en especial lobbísticas, al mismo tiempo, suelen verse afectados en su independencia del vértice político —Poder Ejecutivo— (véase capítulo 2).

Participación ciudadana

Las distintas formas de participación ciudadana son consideradas como los “motores de la democracia” (Morlino, 2014; 2015). La participación es vista como un síntoma saludable, ya que aumenta la posibilidad de que los Gobiernos y sus políticas sean representativos de las demandas ciudadanas (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Barreda, 2011; Levine y Molina, 2007). Los estudios de calidad destacan distintas figuras participativas: *a*) ámbitos de la democracia participativa, como los foros consultivos, los presupuestos participativos, las cuentas públicas, los referéndums y las iniciativas legislativas; *b*) formas de participación asociadas a la administración pública: cogestión de servicios públicos y elaboración de políticas públicas y *c*) formas no institucionales de participación (pueden ser legales o no) como las manifestaciones, los disturbios, las huelgas y otras modalidades que brindan un rol alternativo a los canales institucionalizados (Morlino, 2015). Finalmente, la participación política como un estándar de la democracia, hace alusión a la participación efectiva de los ciudadanos (Munck, 2010). En estos estudios se remarca la importancia del valor del acto participativo más allá del sufragio ya que la participación torna al ciudadano más comprometido con sus ambientes y mejor informado sobre su realidad.

En el ámbito de la administración y las políticas públicas, la participación ciudadana se define a través de distintos arreglos institucionales con el objetivo de articular relaciones entre Estado y sociedad. El apogeo del modelo de elección pública a partir de la década de 1970, propuso arreglos institucionales que tienden a

desvalorizar el estatus político de la ciudadanía¹⁸. En América Latina, a principios de este siglo experiencias no institucionales de participación ciudadana, a través del uso intensivo de las tecnologías digitales emergentes (#cacerolazo; #YoSoy132 y #changebrazil, entre otros), pusieron en evidencia la ineficacia de los mecanismos formales de participación ciudadana (Luna, 2010). De cara a las políticas de comunicación, la participación ciudadana pone en relevancia aspectos importantes: por un lado, la necesidad de reconocer y valorar intereses de las distintas partes involucradas (especialmente organizaciones de defensa de distintos tipos de derechos y pequeños y medianos actores económicos) y, por otro lado, para que este reconocimiento sea real, debe generarse la construcción de auténticos espacios públicos de participación en las arenas de regulación.

Responsividad

La responsividad o reciprocidad se refiere al nivel de respuesta y la sensibilidad política de los Gobiernos. *Responsiveness* es la oportunidad (Ugalde, 2016) o aptitud (Dahl, 1989) de los Gobiernos para satisfacer las demandas de los ciudadanos en torno a bienes materiales y simbólicos de interés público para plasmar esas preferencias en políticas públicas (Diamond y Morlino, 2004). Para Przeworski, Stokes y Manin (2010, p. 9) “*a government is responsive if its adopt policies that are signaled as preferred by citizens*”. Los estudios de calidad democrática que se especializan en la dimensión de resultado hacen hincapié en hecho de que, si bien es necesario separar la calidad de los Gobiernos de la calidad de la democracia, en la práctica esta separación no es absoluta. Así, Avaro (2017) señala que en esta dificultad se establece una delgada línea roja:

Aunque la dimensión resultados está hecha, por decirlo de algún modo, de políticas, la responsividad no busca cribar y jerarquizar el efecto de las políticas sobre la calidad de la democracia, sino que pondera la calidad de la democracia en función de la respuesta política de los Gobiernos frente a los deseos y preferencias de los ciudadanos (p. 73).

¹⁸ Cunill (1997) destaca que el modelo de elección pública (*public choice*), como paradigma dominante en la administración pública, ha sido producto de un clima neoconservador. En consecuencia, el ciudadano ha devenido en usuario-cliente de servicios desregulados y privatizados, pero sin una garantía del acceso universal a los mismos.

En esta línea, Levine y Molina (2007) sostienen que la dimensión de responsividad colabora en diferenciar el liderazgo democrático del caciquismo y el caudillismo. Estos autores afirman que la respuesta a la voluntad popular se refiere a políticas, no a resultados del Gobierno. En este sentido, los autores intentan diferenciar un buen o mal gobierno del examen de la calidad democrática; muchos Gobiernos demuestran sensibilidad política trasladando demandas a las políticas y, a su vez, fallan en este último paso (implementación de las políticas). Para Morlino (2015), la responsividad debe ser tratada de forma conjunta con la rendición de cuentas, ya que esta evalúa las decisiones de los funcionarios y la responsabilidad asociada a tales decisiones a través de un sistema de controles, contrapesos y equilibrios dentro y fuera del Estado. La rendición de cuentas, al evaluar las acciones de los Gobiernos, dice mucho sobre la responsividad de estos. Powell (2004) agrega que un Gobierno traduzca preferencias del electorado en sólidas políticas públicas y que sea responsable por las mismas, depende de un sistema de partidos funcional, burocracias especializadas y honestas, y una sociedad civil comprometida con sus demandas. En este sentido, la responsividad no depende solamente de la voluntad del Gobierno, sino de ciertos atributos generales de las democracias.

Asociado a lo anterior, existen distintos factores que, con relación a nuestro objeto de estudio, tornan sumamente compleja la evaluación de las respuestas de los Gobiernos en materia de convergencia tecnológica. Roberts (2010) encuentra débil el argumento de que los ciudadanos, sean o no políticamente activos, conocen de modo invariable sus necesidades y poseen un nivel de información adecuado para ejercer esa influencia en temas de interés público. Diamond y Morlino (2004) sostienen que los líderes políticos que buscan maximizar su autonomía y moldear las percepciones de los ciudadanos con métodos que incluyen la manipulación o incluso la demagogia. Al mismo tiempo, existen cada vez mayores limitaciones impuestas a la soberanía de los Gobiernos nacionales por parte de entidades supranacionales como la Unión Europea o, especialmente para los países en vías de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otras agencias de financiamiento internacional en materias específicas — véase apartado 1.2—. En consecuencia, la revalorización de espacios regulativos abiertos a las partes interesadas y con sólidos mecanismos de rendición de cuentas permitiría a los Gobiernos legitimar decisiones sobre la regulación de la convergencia ante distinto tipo de intereses concentrados.

1.1.2 Indicadores

En el siguiente apartado se presentan diversos indicadores que aportan evidencias sobre las dimensiones de calidad democrática antes explicadas. Para ello se identifican y analizan informes y bancos de datos disponibles para valorar qué indicadores emplean y con qué metodologías, con el propósito de discernir cuáles pueden ser más apropiados en el estudio de las políticas públicas de comunicación, particularmente en el caso en el que se centra la presente investigación. Además, se brinda información concerniente al carácter y objetivos de las organizaciones que elaboran dichos estudios, con detalles metodológicos y observaciones provenientes del campo de la calidad democrática.

A lo largo de las últimas décadas, la importancia de indicadores e índices globales sobre el estado de la democracia ha ido aumentando. Gerardo Munck (2010) sostiene que la medición de la democracia estuvo acompañada por su promoción como valor universal por una amplia gama de actores internacionales. Actualmente, una diversidad de agencias y organizaciones producen y publican datos e informes — generalmente de acceso público— sobre distintos temas que involucran la calidad de la democracia¹⁹. Esta defensa y promoción de la democracia en el mundo se ha visto complementada —como mencionábamos anteriormente— por el interés académico de medir, indexar y clasificar distintos atributos que componen al régimen democrático. Sobre la base de los trabajos pioneros de Robert Gurr a finales de 1960 (impulsor de Polity Data Series) y Raymond Gastil a principios de 1970 (impulsor del índice Freedom in the World) se ha desarrollado una serie de barómetros que evalúan con distintas herramientas el estado de las democracias²⁰.

Es posible afirmar que uno de los mayores logros de la calidad democrática haya sido el desarrollo de diversas herramientas de monitoreo. Este monitoreo se expandió de la observación electoral a temáticas tan diversas como el financiamiento de los partidos políticos, el acceso y el ejercicio del poder político, la libertad de prensa, el acceso a la información pública, la corrupción de funcionarios públicos, el

¹⁹ Sobre la evolución de actores, agencias gubernamentales y organizaciones, véase Munck (2010).

²⁰ Los principales índices sobre calidad democrática son: Polity IV Project (Estados Unidos), y los de Freedom House (Estados Unidos): Freedom in the World, Freedom of the Press, Freedom on the Net y Nations in Transit. A su vez destacamos los siguientes: Índice Vanhanen (Noruega), índices desarrollados por los informes IDEA (2014) (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) (Suecia), los informes que presenta The Economist Intelligence Unit's Democracy Index (Reino Unido-Estados Unidos), Bertelsman Transformation Index (Alemania).

funcionamiento del poder judicial, el respeto a los derechos humanos y la implementación de políticas públicas (Bühlmann et al., 2012; Morlino, 2014; Munck, 2006). En la actualidad, reportes como Freedom of the Net (FN) permiten acceder a datos específicos sobre control, manipulación y censura en entornos digitales y conocer en qué medida la regulación de dichos entornos se vincula con la calidad de las instituciones democráticas. En consecuencia, el campo de la calidad democrática ha propuesto poner en consideración ciertos estándares del régimen democrático que no se tenían en cuenta anteriormente.

Ahora bien, esta tendencia de cuantificar y evaluar el estado de la democracia ha recibido críticas desde diversas perspectivas. Desde la perspectiva de la calidad democrática, las críticas se conjugan en torno a la metodología general de los barómetros. En un exhaustivo aporte, Munck y Verkuilen (2002) sostienen que si bien es mejor tener un índice a no tenerlo, la mayoría de los índices deben realizar ajustes en los niveles de conceptualización (identificación de atributos que componen al concepto), medición (validez y confiabilidad de los indicadores seleccionados y en los niveles de medición) e incorporación de datos (validez de la regla de agregación y del nivel de agregación) para evitar debates informales y formular inferencias causales de los mismos²¹.

Una segunda línea de críticas se desprende de la evaluación de correlaciones entre los distintos índices, la cual tiene como objetivo medir la confiabilidad de los datos. Hadenius y Teorell (2005) midiendo la correlación entre índices de mayor peso en la literatura, se preguntan qué peso se les debería dar a los defectos de medición de Freedom House (FH) y de conceptualización para el caso de Polity IV, ya que por éstos —y otros motivos que destacan— los índices sufrían constantes desviaciones. Así, estos autores proponen como solución combinar sus puntajes finales para reducir estas desviaciones²². Coppedge et al. (2011) sostienen que si bien la mayoría de los índices están correlacionados —o sea, arrojan los mismos datos, en especial los dominantes FH y Polity IV— dicha correlación decae bastante cuando se retiran del examen los casos

²¹Munck y Verkuilen (2002) presentan cuáles son las principales críticas metodológicas a los estudios y a las bases de datos que dominan la literatura —las de Freedom House y Polity— y aportan reflexiones sobre mediciones alternativas.

²² Este estudio señala que en el caso de FH, existe un sesgo sistemático que baja los puntajes de la democracia cuando se expresan distintas formas de violencia política y represión. Entre sus virtudes señalan la validez conceptual de FH y, a diferencia de este, el desempeño metodológico de Polity IV.

de Estados Unidos, Canadá, Suecia y otras democracias consolidadas. Para Coppedge et al. (2011), esta falta de consenso sobre democracias imperfectas plantea la necesidad de redefinir aspectos conceptuales para dichos casos.

Una tercera línea de críticas, siempre desde el campo de la calidad, se concentra especialmente en aspectos concernientes a la conceptualización. Estas observaciones apuntan a posibles sesgos ideológicos de los barómetros sobre Gobiernos de izquierda y, en consecuencia, a la necesidad de explicitar con mayor claridad las reglas de codificación de los índices a la comunidad académica (Bollen y Paxton, 2000; Mainwaring et al., 2001)²³. Przeworski (2003), a su vez, señala que la definición de libertad que defiende FH proviene de una interpretación dominante en Estados Unidos —libertad de voto, de participación, de expresión— que se encuentra plagada con los serios limitantes que existen en dicho país y que parecen ser imperceptibles para FH. Przeworski (2003, p. 277) sostiene que en Estados Unidos sólo dos partidos políticos reales compiten por el poder y actúan coordinados, además, sólo participa en las elecciones la mitad del padrón electoral —“*Somehow this freedom is not incompatible with the feeling of impotence*”—. Asimismo, las organizaciones que realizan estos sondeos han recibido críticas. Si bien es preciso señalarlas, resulta imposible por los alcances de la investigación listarlas en su totalidad. En su gran mayoría estas críticas se nuclean en: *a)* fuentes de financiamiento; *b)* posiciones adoptadas por las organizaciones en torno a sucesos controversiales y, *c)* consecuencias vinculadas a las bajas calificaciones que sufren algunos países.

Tanto los objetivos, como las herramientas que utiliza nuestra investigación resultan convenientes para analizar las críticas realizadas a Freedom House (FH). Para ello es preciso señalar previamente que esta organización no gubernamental, si bien ha recibido el apoyo financiero de agencias gubernamentales de distintos países, el apoyo del Gobierno de Estados Unidos ha ido creciendo hasta alcanzar el 90% de los aportes (Freedom House, 2016). FH se ha planteado históricamente como una fuerte voz de apoyo y respaldo a la política exterior de este país, en cuanto a la defensa y promoción de la democracia desde su fundación en 1941. Entre otros datos, FH señala que ha respaldado al Gobierno de Estados Unidos en su lucha contra los totalitarismos —

²³ Estos autores presentan detalles sobre la categorización que realizó FH en los casos de Nicaragua, El Salvador y México durante la década de 1980. En virtud de estas observaciones, FH y Polity IV han prestado mayor atención a explicitar cuestiones metodológicas, de codificación, y, a su vez, han publicado fuentes de financiamiento.

nazismo y comunismo— y suele brindar apoyo a funcionarios de este Gobierno en áreas de defensa de derechos políticos y libertades civiles en el mundo.

Ahora bien, esta falta de diversificación en las fuentes de financiamiento aunado a la convicción de colaborar con la política exterior de Estados Unidos, no han imposibilitado que en sus últimos informes se plasmen serias críticas hacia el sistema democrático de dicho país. FH (2018) reconoce la erosión de estándares democráticos de Estados Unidos —basado en las dudas que ha abierto en varias ocasiones su proceso electoral, presiones y amenazas a la prensa y el funcionamiento de la justicia penal entre otros agravantes—. Esta erosión, si bien es parte de un proceso que envuelve a los dos partidos mayoritarios, se da de forma manifiesta —no sólo por hechos, sino de forma declarada por distintas autoridades— a partir de 2017 con la administración del presidente Donald Trump²⁴.

En respuesta a estas críticas, aquellos que defienden la necesidad de contar con medidas sobre la democracia, hacen hincapié en que no tendría sentido construir indicadores e índices si no tuvieran consecuencias políticas. Incluso reclaman mayor compromiso político tanto de la comunidad académica como de los líderes políticos.

Desde la perspectiva de los políticos, requiere un compromiso previo tanto de no intervención, como de aceptación de los resultados, los ejercicios de monitoreo. De hecho, el objetivo principal del monitoreo se pierde tanto si la integridad de la investigación se pone en riesgo, como si el monitoreo no tiene importancia política y, por lo tanto, es un “mero ejercicio académico”. Tal compromiso previo no depreciaría el rol de la política. Los valores y estándares se establecerían a través de un proceso esencialmente político. Además, las posibles respuestas a los resultados de ejercicios

²⁴ El informe *Freedom in the World* (FH,2018) ha sido enteramente dedicado al ascenso de Trump. En dicho informe se destaca que en clara oposición a los últimos 70 años, Estados Unidos ha abandonado su lucha por la promoción y defensa de la democracia y sus propias instituciones centrales de la democracia, como así también, los códigos de ética han sido mayormente atacados por la administración Trump. Entre otras cuestiones internas se resaltan: la fusión de los intereses empresariales del imperio económico del presidente con la administración pública; el nombramiento de familiares directos en el gabinete presidencial y de representantes de intereses específicos; el rechazo a respetar prácticas de transparencia pública y divulgación de información sensible como lo han hecho otros presidentes; el conflicto desarrollado contra los medios —incluidos insultos a periodistas y medios de comunicación—; la intimidación a los jueces que bloquearon sus decisiones, al personal profesional de las agencias policiales y de inteligencia que investigan sus acciones, y su público desprecio por los musulmanes y los inmigrantes latinoamericanos. Entre las cuestiones de política exterior, FH señala que Estados Unidos ha criticado más a sus históricos aliados y se ha acercado a líderes autocráticos y autoritarios.

de monitoreo son, en su esencia, una cuestión de juicio político. No obstante, una vez que los ejercicios de monitoreo son avalados, constituyen constreñimientos sobre los políticos. Ahí yace el mayor obstáculo potencial a la viabilidad política de propuestas para monitorear la democracia (Munck, 2006, p.164).

Indicadores seleccionados

Antes de pasar a los indicadores seleccionados —véase Figura 1— es importante señalar los criterios de selección utilizados:

- a. Que sean reconocidos como indicadores válidos y confiables por la comunidad académica. Se ha tenido en cuenta la utilización de indicadores seleccionados por parte de la literatura especializada²⁵.
- b. Que su producción no sea esporádica y que mantengan una línea temporal de aparición en informes considerados de referencia en el terreno de la calidad democrática.
- c. Que abarquen en sus mediciones el período analizado por la investigación. En nuestro caso, tenemos en cuenta el período de los Gobiernos del kirchnerismo, que abarca entre 2003-2015, como marco contextual de la Ley Argentina Digital.

Nuestra investigación ha seleccionado indicadores que brindan información relevante sobre el contexto de las políticas públicas, esto es, las instituciones de gobierno, las agencias del Estado y de forma específica aquellos que brinden información directa sobre el objeto de estudio: la Ley Argentina Digital.

²⁵ Hemos revisado las siguientes investigaciones: Alcántara (2008); Altman y Pérez Liñán (2002); Barreda (2011); Bühlmann et al., (2012); Duhem (2006); Gervasoni (2015); Levine y Molina (2007); Mainwaring y Pérez-Liñán (2008); Molina (2011) y Morlino (2014).

Figura 1. Dimensiones e indicadores

Dimensión	Subdimensión	Indicador	Fuente
Rendición de cuentas horizontal	Capacidad administrativa e institucional	Calidad Regulatoria 2003- 2015	Banco Mundial
Rendición de cuentas horizontal	Poder judicial independiente/Control político	Índice de Corrupción 2003-2015	Transparencia Internacional
Rendición de cuentas horizontal	Independencia de poderes	Polity IV (2007-2015)	Polity Data Series
Rendición de cuentas societal vertical	Ambiente legal, político y económico de los medios	Freedom of the Press 2009-2015	Freedom House
Responsividad	Regulación de Internet	Freedom on the Net 2012-2015	Freedom House
Responsividad	Capacidad de respuesta de los gobiernos	Eficacia Gubernamental	Banco Mundial
Participación ciudadana	Participación en la elaboración de las políticas de comunicación	Audiencias Poder Legislativo	Senado

Fuente: Elaboración propia a partir de Barreda (2011) y Morlino (2014)

Indicadores de rendición de cuentas horizontal

Calidad regulatoria 2003-2015, Banco Mundial (BM)

La calidad regulatoria (*regulatory quality*) es un indicador que mide procedimientos y resultados de la regulación implementada por los Gobiernos. El mismo hace parte de un conjunto mayor de indicadores globales sobre gobernanza (*World Governance Indicators*, WGI) diseñados por el Banco Mundial (BM). Los indicadores globales sobre gobernanza del BM se construyen con datos provenientes de 32 organizaciones que se dividen en cuatro tipos de fuentes (Kaufmann, Kraay, y Mastruzzi, 2005):

1. Censos nacionales y encuestas del sector privado entre los que se destacan Afro Barometer, encuestas globales del grupo Gallup e informes del Foro Económico Mundial.
2. Compañías especializadas en reportes económicos y de negocios como The Economist Intelligence Unit.
3. Organizaciones no gubernamentales como Global Integrity, Freedom House y Reporteros sin Fronteras.
4. Organismos del sector público, evaluaciones de países realizadas por el mismo Banco Mundial y bancos de desarrollo regionales, reportes del Banco Europeo (Transition Report) y del Ministerio de Finanzas de Francia, entre otros organismos.

Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2010) explican que la calidad regulatoria se basa en las percepciones de distintos sectores sobre la implementación de políticas públicas y la solidez de la regulación orientadas al desarrollo económico y social —en concordancia

con los objetivos establecidos por el Banco Mundial—. Se observan principalmente el respeto por parte de los ciudadanos y del Estado de las reglas que regulan la interacción social y económica. La percepción de una sólida y eficaz calidad regulativa implica, como paso previo, un poder judicial independiente que es sinónimo de horizontalidad y equilibrio de poderes dentro del Estado. En este sentido, la calidad de la regulación es un indicio de poderes públicos balanceados e interdependientes. Por el contrario, la percepción por parte de los ciudadanos de la discrecionalidad y arbitrariedad por parte del Gobierno o de sus burocracias, es vista como una pérdida de capacidad regulativa. Al mismo tiempo, investigaciones que utilizan estos indicadores corroboran la existencia de la correlación positiva calidad regulativa y eficacia gubernamental la cual es asociada a los entornos legales robustecidos (Jacobs y Ladegaard, 2010). Es importante señalar que los indicadores de calidad regulativa se basan en determinados ítems de la reforma administrativa que tienen como objetivo mejorar el rendimiento del sector privado. Estos indicadores tienen la finalidad de medir el desempeño de las autoridades regulativas en cuanto a la reducción de las trabas burocráticas (desde el tedioso papeleo administrativo hasta políticas específicas de apoyo a emprendedores), la percepción de excesivas cargas de regulación y otras políticas no favorables a dicho sector. En la regulación de la comunicación, la calidad regulativa hace alusión, aunque no exclusivamente, a la aplicación por parte de las autoridades regulativas de distintos regímenes en aspectos como las licencias de servicios, la interconexión de redes y el establecimiento de sanciones para operadores entre otras cuestiones —véase capítulo 3—. Los valores de referencia del indicador sobre calidad regulativa son: 2.5 (máximo) a -2.5 (mínimo).

Índice de Percepción de Corrupción (IPC) Transparencia Internacional

El IPC es utilizado como indicador de rendición de cuentas horizontal por Levine y Molina (2007), Barreda (2011) y Morlino (2014). Estos autores sostienen que los casos donde se observan mejores rendimientos en la lucha contra la corrupción se basan en dos correlaciones principales. Por un lado, una serie de cuestiones agrupadas a la situación de los poderes judiciales —cuán independiente es del poder ejecutivo y autónomo de intereses de poderes fácticos—, la existencia de figuras institucionales de control para dar respuesta a denuncias —defensoría del pueblo y tribunal de cuentas públicas entre otras— y leyes y mecanismos reales de acceso a la información que

permitan a los ciudadanos conocer el estado de las cuentas públicas y solicitar información sobre asuntos públicos. Por otro lado, el IPC exhibe una fuerte correlación con variables económicas como el cálculo del Producto Interno Bruto y el ingreso per cápita entre otras variables —la rendición de cuentas estatal se encuentra asociada al desarrollo social— (Transparencia Internacional, 2019). Los valores de referencia del indicador son: escala de 0 (equivale al mayor nivel de corrupción percibida) a 100 (equivale al menor nivel de corrupción percibida).

Informe Polity IV

Polity Project

Polity IV Project (2016) brinda importantes herramientas sobre el régimen político, en especial para la dimensión de rendición de cuentas horizontal. Pondremos especial atención en la variable *Constraint on Chief Executive* (XCONST), que analiza la autonomía de los jefes de los poderes ejecutivos en la toma de decisión. Operacionalmente, esta variable se refiere al alcance de controles y equilibrios —restricciones institucionalizadas— entre las diversas partes del proceso de toma de decisión. Tales limitaciones pueden ser impuestas por distintas agencias de rendición de cuentas. En las democracias occidentales éstas son, generalmente, las legislaturas y un poder judicial fuerte e independiente. Este indicador ha sido utilizado por Gervasoni (2015) en su investigación sobre cómo distintos elementos básicos de la democracia fueron afectados durante gobiernos del kirchnerismo. El equilibrio entre poderes públicos está representado en una escala de siete puntos.

Los valores de referencia son (Polity IV Project, 2016):

1. Autoridad ejecutiva ilimitada
2. Categoría intermedia
3. Leves a moderadas limitaciones
4. Categoría intermedia
5. Limitaciones sustantivas
6. Categoría intermedia
7. Paridad ejecutiva o subordinación

Indicadores para rendición de cuentas social vertical

Freedom of the Press (FP) 2009-2015²⁶

Freedom of the Press es un indicador vital para nuestra investigación, ya que ha seguido de cerca el contexto de elaboración e implementación de las políticas de comunicación durante el kirchnerismo, específicamente, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y el conflicto entre Gobierno y Grupo Clarín. Distintas investigaciones de calidad democrática han adaptado este indicador para la dimensión de rendición de cuentas —como garantías sobre la libertad de expresión y de prensa— (Barreda, 2011; Gervasoni, 2015).

Información metodológica del indicador. Alcance 199 países que incluyen 23 preguntas divididas en tres categorías:

1. Entorno legal de los medios. Analiza leyes y regulaciones que afectan al sector de los medios, poniendo especial interés en las regulaciones que podrían entorpecer el desarrollo de contenidos y la labor periodística: el impacto de las garantías legales y constitucionales de la libertad de expresión; los impactos sobre los medios del Código Penal y las leyes de seguridad (por ejemplo, los delitos de calumnias e injurias); la independencia del Poder Judicial y de las autoridades de regulación de medios —si funcionan (o no), libres de presiones políticas y económicas—, si el proceso de designación de esos organismos es transparente y representativo; si los medios privados tienen presencia en ellos y si las decisiones tomadas por el organismo regulador son justas y libres de sesgos políticos, entre otras cuestiones.
2. Entorno político de los medios. Analiza las presiones políticas que influyen en el trabajo de la prensa. Se evalúa el grado de influencia de las agencias estatales a través de presiones sobre contenidos e independencia editorial de los medios público-estatales y privados; censura oficial y autocensura; diversidad

²⁶ Freedom House presenta anualmente distintos informes relevantes para la calidad democrática: Freedom in the World, Freedom of the Press, Freedom of the Net y Nations on Transit. La conceptualización de dichos informes toma a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) como valor de alcance global y como un marco de referencia para derechos básicos inalienables. Nuestra investigación utilizará Freedom of the Press, la cual afecta medios impresos, audiovisuales y digitales y Freedom of the Net dedicado exclusivamente a redes digitales y al cual haremos referencia más adelante. Ambos informes poseen un capítulo sobre Argentina en el período que abarca esta investigación (véase punto apartado 2.5.8).

de noticias y la respuesta de los medios sobre distintos hechos de la realidad; la capacidad de los periodistas (locales y extranjeros) para cubrir noticias sin obstáculos de las autoridades públicas; represalias contra periodistas y blogueros por parte del Gobierno, actores estatales y privados, incluyendo todo tipo de maniobras intimidatorias, detenciones y agresiones físicas con el objetivo de imponer visiones sobre las noticias.

3. Entorno económico de los medios. Analiza los factores económicos que afectan el acceso a las noticias y la información, esto incluye: la estructura de propiedad de los medios de comunicación; las políticas sobre transparencia de la propiedad y concentración de medios; los costos de operación y establecimiento de medios; asignación arbitraria de la publicidad oficial y otros subsidios por parte de actores estatales, públicos y privados; el impacto de la corrupción (sobornos) en los medios, así como también cómo afecta la situación económica de un país o territorio a la sustentabilidad y desarrollo de los medios de comunicación.

Valores de referencia del indicador. El puntaje de cada pregunta colabora en un índice que categoriza a los países en tres niveles:

1. Libre (0-30)
2. Parcialmente libre (31-60)
3. Sin libertad de prensa (61-100)

Indicador para la participación ciudadana

Este indicador será desarrollado por la investigación a través de la información que brinda el Poder Legislativo. Dicho poder estableció audiencias públicas con el objetivo de consultar a la sociedad civil y actores del sector convergente en torno al proyecto de ley Argentina Digital presentado por el Poder Ejecutivo. Estas audiencias fueron llevadas a cabo por la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Senado en el mes de noviembre de 2014. Las audiencias se encuentran registradas tanto en formato taquigráfico como audiovisual y son de acceso público a través del sitio web del Senado. En dichas sesiones se puede conocer el número y la diversidad de asistentes, así como sus distintos posicionamientos tanto sobre la norma, como sobre el marco general de las políticas de comunicación del kirchnerismo. Al

mismo tiempo, este indicador permite valorar el rol del Poder Legislativo en la elaboración de las políticas de comunicación, al comparar en qué grado las demandas de las partes interesadas han sido introducidas como modificaciones al proyecto original. De esta forma, este indicador posibilita tanto un análisis cuantitativo como cualitativo sobre la participación, en un importante espacio institucional, de partes interesadas en la regulación de la convergencia tecnológica.

Indicadores de responsividad

Eficacia gubernamental

Este indicador forma parte del conjunto de indicadores globales que el Banco Mundial. Condensa datos sobre la percepción de la calidad de los servicios públicos, de la administración pública y de su independencia de la política; mide la calidad de la formulación e implementación de las políticas públicas, y la credibilidad y compromiso de los Gobiernos con dichas políticas (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010). Combina la percepción de los ciudadanos sobre la eficacia del sector público y de sus resultados, en términos de políticas efectivas. Se busca conocer la calidad de la provisión de servicios públicos, la calidad de la burocracia, la competencia de los servidores públicos, la independencia de la administración pública de las presiones políticas y la credibilidad del compromiso de los Gobiernos con las políticas. El enfoque principal de este índice es analizar qué insumos son necesarios para que el Gobierno pueda elaborar e implementar políticas y entregar bienes públicos que la ciudadanía demanda.

Valores de referencia del indicador: 2.5 (máximo) a -2.5 (mínimo)

Freedom on the Net (FN) 2012-2015

Desde 2010, Freedom House presenta un informe exclusivo dedicado a los ambientes digitales y su relación con la democracia. Se observan campañas electorales, la libre circulación y acceso a la información, y las acciones de la libertad de expresión en Internet. FH entiende que tanto los derechos y libertades como la transmisión e intercambio de noticias y comunicación son vitales para la vida pública y privada, por lo tanto, deben tener la misma garantía en Internet. Como se ha mencionado, este informe incluye un análisis sobre la elaboración y la implementación de la Ley Argentina Digital.

En su visión de la tecnología digital, FH sostiene que puede servir tanto para libertarios como para censores. Para los regímenes autoritarios las redes digitales representan una seria amenaza, por lo que han establecido todo tipo de barreras para evitar su desarrollo. El empoderamiento individual y social de dichas redes mina las bases de regímenes políticos sin legitimidad democrática. De esta forma, el informe detalla y explica los tipos de barreras y distintos tipos de censura que pueden sufrir dichas redes. En regímenes democráticos, el informe pone especial atención en formas sutiles —como no tan sutiles— de lesionar y cercenar derechos y libertades en la web, y en distintos aspectos ligados —legales y extralegales— de los derechos de los usuarios. Señala que las restricciones a la libertad de expresión y acceso a la información deben estar amparadas siempre bajo el estado de derecho y los tratados internacionales (véase apartado 1.3.4). Los creadores del informe sostienen que no se califican gobiernos y que, si bien los derechos y libertades pueden verse afectados por medidas estatales, también se consideran otro tipo de presiones provenientes del mundo corporativo y criminal. En consecuencia, FH entiende a Internet como nuevo campo de batalla para los derechos individuales en torno al acceso y la apertura de medios de transmisión de información como los teléfonos celulares, los servicios de mensajerías de textos y las aplicaciones digitales *Over The Top* (OTT). El cuestionario consta de 21 preguntas que suman 100 puntos distribuidas en tres categorías: *a*) barreras al acceso; *b*) límites sobre el contenido y, *c*) violaciones a los derechos de los usuarios. Los valores de referencia del indicador son:

1. 0-30 libre
 2. 31-60 parcialmente libre
 3. 61-100 sin libertad
-
- a) Barreras al acceso. Abarca las barreras económicas y de infraestructura al acceso a Internet; controles legales y de propiedad sobre los proveedores de servicio de Internet (ISP por sus siglas en inglés) e independencia de las autoridades de regulación y control.
 - b) Límites al contenido. Analiza las regulaciones de contenido; las técnicas de filtrado y bloqueo de sitios *on line*; la autocensura; la diversidad y cuánto vibra (repercusión) la red ante las noticias *on line*, así como también el uso de herramientas digitales para la participación y movilización ciudadana.

- c) Violaciones a los derechos de los usuarios. Abarca los impactos de la vigilancia sobre la privacidad y el monitoreo; sobre las expresiones y acciones de los usuarios. Se analizan las condenas y encarcelamientos, arrestos extralegales y ciberataques.

Freedom House ha desarrollado un listado de las herramientas frecuentes y emergentes de censura y control en Internet: bloqueo de redes sociales y *apps*; bloqueo de contenido político, social y religioso; bloqueo de redes locales y de alcance nacional; falsos o verdaderos perfiles en redes sociales; pagos o subsidios por el Gobierno con el fin de manipular contenidos y conversaciones *on line*; nuevas leyes sobre el sector TIC permitiendo figuras y métodos de censura para exponer la identidad o punir acciones legítimas en la web; arrestos y ataques a usuarios; ataques técnicos sobre usuarios u organizaciones críticos del Gobierno.

Los temas frecuentemente censurados son los contenidos percibidos como crítica a las autoridades, funcionarios o familias con poder (*ruling family*); contenidos asociados a la oposición política; distintos tipos de contenidos asociados a críticas a la corrupción y a la religión; llamado a la movilización y participación política y contenidos sociales, de derechos humanos; referentes a grupos minoritarios, en situación de conflicto; contenidos sobre LGBTI, y otros contenidos que involucren cuestiones económicas, ambientales, culturales o educativas.

Este apartado ha sido desarrollado como parte de nuestros objetivos: incorporar a las políticas de comunicación como un aspecto esencial de la calidad democrática. Para ello hemos adoptado una visión sustantiva de democracia que nos permite incorporar distintos aspectos, en este caso la regulación de la comunicación y la convergencia tecnológica. Si bien la comunicación ha estado históricamente asociada al desarrollo de la democracia, la regulación de la convergencia ha despertado una inusitada relevancia para dicho régimen. La perspectiva de la calidad democrática nos ofrece valorar dicha relevancia a través de contenidos, procedimientos y resultados del régimen democrático. Esta visión integra tensiones tanto a nivel del régimen político, como en la capacidad de resolver problemas públicos a través de políticas. Cómo las políticas de comunicación pueden colaborar con la calidad democrática es una pregunta que será desarrollada con mayor detenimiento a lo largo de este capítulo (véase apartado 1.3). A su vez, en nuestro segundo capítulo se presentarán valores de los indicadores de calidad democrática seleccionados, esto nos permitirá incorporar

información valiosa sobre distintos aspectos que se relacionan con nuestro caso (véase apartados 2.4 y 2.5.8). Antes es preciso desarrollar nociones provenientes del campo de las políticas públicas y de la regulación de la convergencia tecnológica.

1.1.3 Análisis de las políticas públicas

En esta sección se brindan distintas nociones sobre políticas públicas, se presentan elementos teóricos del campo de estudio y herramientas metodológicas para el análisis de casos. A su vez, dentro del marco general de las políticas públicas se establece una distinción en torno a las políticas regulativas. Esta última cuestión adquiere suma importancia para lograr definir un tipo de conflicto específico y dinámicas propias que se dan en el contexto de la regulación. Estas herramientas sobre políticas públicas se revelan fundamentales para poder establecer conexiones pertinentes entre los principales campos que componen nuestro marco teórico: la calidad democrática y las políticas de comunicación.

Los estudios sobre calidad democrática no se caracterizan por establecer recomendaciones sobre políticas públicas, aunque sí ponen su mirada de forma recurrente en el desempeño de las políticas públicas con el objetivo de establecer relaciones empíricas con sus objetos de estudios (Morlino, 2014). De la misma forma, los estudios de políticas públicas resaltan cuestiones que se enlazan con la calidad democrática. Medellín (2004) explica que los diversos enfoques de políticas pueden resultar desbordados si no toman en cuenta las especificidades de los tejidos institucionales donde se desenvuelven tanto generadores como receptores de políticas. Para este autor, la estructuración de las políticas está determinada por la particular configuración del régimen político, así como por el proyecto del gobierno.

El problema no radica, entonces, en concentrar los esfuerzos en el estudio de las políticas públicas en sí mismas. Las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran. Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno (Medellín, 2004, p. 8).

De esta forma, los estudios de políticas y de calidad suelen coincidir en un diagnóstico: la conflictiva institucionalización entre lo formal y lo informal como factores explicativos de la estructuración de las políticas públicas. En esta coincidencia pueden rastrearse elementos teóricos sobre la democratización en América Latina apropiados por ambos campos.

La importancia del debate [sobre las políticas públicas y el régimen político] se revela con toda su fuerza. La mayor o menor capacidad de los gobiernos para mantener poder político y generar nuevo poder, plantea claramente los problemas de “calidad” de la democracia y la “persistencia” de las instituciones democráticas y las implicaciones que tienen sobre la estructuración de políticas públicas (Medellín, 2004, p. 12).

Los estudios en políticas han sido pioneros en Estados Unidos a partir de la reforma administrativa de fines del siglo XIX (*Pendleton Act*) basada en los aportes de Woodrow Wilson. Estos aportes sostenían la necesidad de separar lo político de lo administrativo, esto es, el nivel de decisión (representación política) del nivel de ejecución (burocrático). En la década de 1950, sobresalen los aportes de Harold Lasswell —considerado el fundador de la disciplina—, a quien se le adjudica el uso formal del concepto *policy sciences*, el cual expresa el encuentro multidisciplinario de la econometría, la teoría de los juegos, los estudios de costo-beneficio y la cibernética, entre otras disciplinas. Las administraciones de John Kennedy y Lyndon Johnson en la década de 1960, han sido señaladas como las primeras que buscaron integrar analistas de políticas públicas en la implementación de programas federales (Aguilar Villanueva, 1992b; Fernández, 1996; Madrid, 2007).

En la actualidad, el estudio de las políticas públicas es concebido como un campo multidisciplinario de investigación que tiene como objeto de estudio los problemas públicos de las sociedades democráticas. Regonini (1990) y Frey (2000) coinciden en que una de las dificultades en la definición de este objeto se debe a que *policy*, término anglosajón específico de políticas públicas, ha sido traducido al castellano por el término polisémico de política. Así para estos autores, en el universo anglosajón existe una diferenciación de mayor claridad de los términos asociados a *policy*. Así se

distinguen: *politic* (como astucia individual); *politics* (relativo a los intereses y la actividad política); *polity* (referente al régimen político); *political* (como aspecto sustantivo) y *policies* plural de *policy* (designa a las políticas de una organización pública y/o privada).

Ahora bien, ¿qué son las políticas públicas? Si bien no existe una definición consensuada sobre qué es una política pública, Agudelo y Álvarez (2008) encuentran que en toda definición de política pública operan tres campos:

1. El Estado. Como el lugar de las mismas; puede variar el énfasis teórico (Estado-céntrico, sociocéntrico o mixto), sin embargo, el ámbito de realización es siempre el estatal.
2. La acción. Puede ser tanto un acto como una omisión (actor de omisión); pero siempre se refiere a la acción del Estado o del Gobierno.
3. La intervención de los poderes públicos. Es una búsqueda por alterar un estado de cosas, en la sociedad o en el aparato institucional, con final siempre abierto (resultados positivos o negativos).

A esta visión sobre las políticas públicas que podríamos denominar mínima, consideramos necesaria en virtud de nuestro objeto de estudio, incorporar la que realizan Subirats y Dente (2014, p. 38): “las políticas son un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público”. Esta última visión, sin desconocer las características originales de las políticas, nos permite abarcar con mayor claridad el contexto en el cual se definen cuestiones ligadas a la convergencia tecnológica, esto es, un problema público que requiere de la participación de diversos actores interesados —no solamente estatales— para su tratamiento desde un conjunto de acciones y procedimientos asociados a una regulación democrática.

Enfoques

Ahora bien, si el estudio de las políticas públicas reúne múltiples disciplinas, su consolidación se da en el ámbito de la Ciencia Política. Aguilar Villanueva (1992a) simplifica los debates epistemológicos en dos grandes campos: 1. los enfoques hiperracionalistas y, 2. los hiperpolitizados. A su vez, Lasswell (1992) ha propuesto un esquema heurístico o procesal (*policy-making process approach*) que ha dominado en

el campo de estudio como herramienta de análisis de las distintas etapas que abarcan el proceso de las políticas:

1. Estructuración de la agenda
2. Formulación
3. Toma de decisión
4. Implementación
5. Evaluación

Enfoques y herramientas se complementan y afectan mutuamente, así los enfoques que adoptan los modelos de racionalidad absoluta o limitada se caracterizan por herramientas de análisis económico-cuantitativas para el estudio del comportamiento de los actores y de búsqueda de alternativas óptimas en las soluciones gubernamentales. Estos estudios han sido dominantes en la fase de formulación de políticas. En cambio, los estudios hiperpoliticados han adaptado distintas teorías sociológicas como el marxismo, el estructural funcionalismo o institucionalismo, desarrollando modelos de políticas como el incrementalismo y el cubo de basura, entre otros. En estos últimos, las políticas son variables dependientes de equilibrios y conflictos provenientes del sistema social o del régimen político —según sea el caso—. Aunque no de forma exclusiva, estos últimos aportes se han visto atraídos por la implementación de las políticas.

Enfoque racionalista

El enfoque de racionalidad exhaustiva inspirado en la *acción racional con arreglo a fines* de Max Weber generó una corriente conductista-positivista centrada en el cálculo racional tanto de las acciones de los actores como de las herramientas técnicas de las políticas. Este enfoque plantea que es posible identificar una solución racional u óptima para los problemas colectivos. Se ocupa preferentemente del proceso de formulación y adopta una visión *top-down* en la implementación de las políticas, es decir, aunque se tomen en cuenta las preferencias de los ciudadanos, las políticas son una prolongación de la voluntad de los decisores. Estos aportes pueden ser interdisciplinarios, pero siempre dentro de un universo racionalista que incluye la econometría, los modelos matemáticos o el *rational choice*, que plantean como telón de fondo a los individuos como seres racionales que tienden a maximizar beneficios

(Madrid, 2007). Al asumir que el decisor puede plantear tanto el problema como sus alternativas de solución correctamente de antemano, se pueden establecer soluciones óptimas, siempre y cuando se posea suficiente información y recursos. Esto le ha valido fuertes críticas por los estudios de políticas públicas que han planteado la importancia de las restricciones contextuales señaladas por el enfoque de racionalidad limitada (*bounded rationality*).

Enfoque racionalidad limitada

Estos enfoques parten de que la información acerca de las alternativas de solución, de sus consecuencias, de los intereses y valores de los actores, de los recursos y del tiempo que el decisor posee, son siempre escasos y precarios. Es por ello que se pueden plantear soluciones satisfactorias, pero no siempre definitivas. El enfoque de racionalidad limitada de Herbert Simon y James March (1982) citado por Forester (1992, p. 318) asume los limitantes del enfoque de racionalidad exhaustiva y resalta las condiciones reales en las cuales los decisores están inmersos. Así, los problemas no parten de cero, son siempre preexistentes y sobre todo ambiguos, pueden estar mal planteados y a veces ser producto de otra política. Del Castillo (2001) sostiene que los modelos de la racionalidad limitada aportan a la toma de decisiones su capacidad falible, ya que se toman en cuenta las limitaciones para percibir, comprender y manipular el mundo social. Estas modificaciones al enfoque de la racionalidad exhaustiva han tenido como principal aporte la intervención de distintos actores en el proceso de las políticas. En este sentido, si bien las políticas se elaboran e implementan desde ámbitos gubernamentales y estatales, estas deben involucrar otro tipo de actores, extra institucionales, provenientes del contexto que pretende impactar a través de acciones y medidas.

Enfoque incrementalista

El incrementalismo resalta que en el sistema democrático la pluralidad de intereses ocasiona que los distintos actores, lejos del interés general, pujen por incrementar demandas durante el proceso de las políticas. Charles Lindblom, referente principal de esta corriente, destaca tanto la importancia de la incidencia contextual en el proceso de las políticas como el pragmatismo en la toma de decisiones. Así, actores y decisores públicos pueden interactuar desde el conflicto, la negociación y el acuerdo, pero siempre partiendo del propio interés (Lindblom, 1992a). Esto lleva a que los decisores

apliquen medidas pragmáticas para “salir del paso” (*muddling through*) con el objetivo de llegar a una solución o acuerdo, con el paradójico resultado de que cada uno de los actores ve recortadas sus demandas originales. Por esta razón, para los incrementalistas se torna casi imposible calcular previamente las acciones de los gobiernos. Es importante destacar que, Wohlers (2008) y Galperin y Cabello (2008) adoptan este enfoque de ajustes incrementales para explicar las políticas de convergencia tecnológica en América Latina —véase apartado 1.2—. Tamayo Sáez (1997) sostiene que racionalismo e incrementalismo, como estrategias de elaboración de políticas, no son antagónicas, ya que el incrementalismo es la racionalidad de lo plausible, de lo previsible y de la certidumbre. El debate entre estas perspectivas promovió la búsqueda de concepciones racionales alternativas, así como, de distintas formas de concebir la relación entre política y políticas.

Enfoque del cubo de basura (*Garbage Can model*)

Esta conceptualización fue propuesta por James March y Johann Olsen en 1972 como modelo de elección para cualquier tipo de organización orientada a la toma de decisión (*decision-making*). La metáfora del cubo de basura²⁷ es presentada para poder entender los procesos decisionales dentro de las organizaciones, las cuales a su vez, son definidas intuitivamente como un conjunto de decisores en búsqueda de oportunidades o de soluciones en búsqueda de problemas (Del Castillo, 2001). Para March y Olsen, las organizaciones —verdaderas anarquías organizadas— están integradas por objetivos contrapuestos (a veces mal definidos por los mismos actores), por problemas de tecnología (no siempre se cuenta con la adecuada) y por distintos niveles de participación (los que varían según el tiempo). En este contexto la toma de decisión acaba surgiendo del encuentro causal de factores coyunturales. Para March y Olsen, a diferencia del modelo racionalista, el proceso de las políticas públicas es siempre confuso y casual. Los autores presentan seis hipótesis para explicar los cursos de toma de decisión (Del Castillo, 2001):

²⁷ La idea del cesto de basura alude a que los participantes arrojan en su interior problemas y soluciones. Dentro del cubo se mezclan participantes, problemas, soluciones y decisiones.

1. Las decisiones se toman en dos sentidos: sin considerar el problema o el conjunto de problemas, decisión por omisión (*by oversight*) o bien, por falta de mejores alternativas los problemas se asocian a las decisiones, a este tipo de decisiones las denominan por coyuntura (*by flight*).
2. Participantes, soluciones y problemas varían de situación en situación (no son campos estancos).
3. El resultado de las decisiones dependen del tiempo disponible, del contexto del proceso de decisión, del tipo de problema que se enfrenta y la disponibilidad de los participantes.
4. En situaciones de decisión no hay diferencia entre problemas más o menos importantes.
5. Las decisiones consideradas “no importantes” suelen ser las de mayor efectividad.
6. La toma de decisión (sea por descuido, coyuntura o forma expresa) tiende a elevar su eficacia cuando es considerada como menos importante.

Hasta aquí hemos sintetizado los principales enfoques y elementos conceptuales del campo de las políticas públicas. Estos enfoques suelen integrar entre un diverso conjunto de herramientas metodológicas el modelo heurístico-procesal de Laswell. Dicho modelo si bien ha recibido modificaciones, sostiene la existencia de un consenso general en su carácter cíclico (Tamayo Sáez, 1997). Este carácter cíclico puede observarse en la evaluación que realizan los Gobiernos sobre impactos de las políticas (véase Figura 2). El resultado de esta evaluación permite saber en qué modo sus acciones han sido efectivas o si ameritan una nueva batería de decisiones. A continuación describimos aspectos del modelo de Laswell que consideramos relevantes para nuestra investigación.

Figura 2. Fases del proceso de política pública

Ciclo de las políticas	Medidas del decisor	Preguntas del investigador
Formación de la agenda	<ul style="list-style-type: none"> - Definición del problema. - Organización de las demandas. - Entrada en la agenda pública e institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuál es el problema y sus dimensiones. - Cuáles son las causas del problema. - A quién afecta y en qué medida. - Cómo evolucionará el problema si no se regula.
Formulación de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de alternativas. - Estudio de soluciones. - Propuesta de solución. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cómo se resolverá el problema. - Cuáles son los objetivos y prioridades. - Qué opciones existen para alcanzar las metas. - Qué riesgos, beneficios y costos implican cada alternativa. - Qué acción genera mayores beneficios y menores costos.
Toma de decisión	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimación de la política elegida. - Creación de una coalición. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo cuál enfoque se define la decisión tomada. - Viabilidad técnica y política de la alternativa seleccionada.
Implementación de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución. - Gestión y administración. - Producción de efectos. - Impactos sobre el terreno. 	<ul style="list-style-type: none"> - En quién recae la implementación. - Qué instrumentos políticos se seleccionaron de acuerdo con los objetivos y metas.
Evaluación de los resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de impacto. - Evaluación de calidad. - Reajuste de la política o terminación. 	<ul style="list-style-type: none"> - En qué medida se han alcanzado los objetivos. - Cómo se implementó la política. - Qué actores están involucrados en la evaluación. - Antes y después podemos identificar fallos en la implementación, de qué tipo.

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández (1996, p. 437) y Tamayo Sáez (1997, p. 307).

Formación de la agenda

La formación de la agenda está caracterizada por dos situaciones: la definición del problema y su entrada en la agenda pública. Toda política pública comienza con la evidencia de un problema que requiere la intervención de las autoridades legítimamente establecidas (Subirats, 1994). La intervención de las autoridades establece una divisoria entre los problemas que ingresan o se excluyen de la agenda institucional. Solo a partir de esta intervención, un problema de carácter público puede comenzar a transformarse en una política pública.

Ahora bien, poner en evidencia cuestiones relacionadas a la definición de los problemas como problemas públicos, implica que deben ante todo definirse políticamente. La construcción política de los problemas es necesaria para su ingreso en las agendas públicas, de lo contrario quedan excluidos a ámbitos locales. ¿Cómo se construyen políticamente los problemas? Estos deben poseer una amplia atención del público (relevancia social y temporal) y requerir la intervención de una agencia estatal o gubernamental competentes (Aguilar Villanueva, 1993). Otro aspecto de la construcción política es su carácter conflictivo, el cual favorece su expansión y difusión en distintas agendas. La conflictividad implica, al mismo tiempo, que sus vías de solución no siempre sean únicas ni compartidas por la diversidad de actores intervinientes (Bardach, 2001). En este sentido si bien hay tantos problemas como actores posibles, la conflictividad y su relevancia social son rasgos esenciales para su ingreso en las agendas públicas.

Merece especial atención para el estudio de las políticas de comunicación cómo se clasifican e intervienen distintos actores en la construcción política de los problemas públicos. Subirats y Dente (2014) clasifican a dichos actores en:

- a) Políticos. Buscan generar consensos y tienen una legitimidad política.
- b) Burocráticos. Su influencia y capacidad de intervención está amparada por la legalidad (poseen competencia formal para intervenir).
- c) Con interés especial. Son todos aquellos quienes se ven afectados por las políticas públicas: individuos, empresas, distintos grupos sociales, organizaciones políticas y asociaciones profesionales.
- d) De interés general. No tienen legitimidad política ni legal, pero se movilizan porque representan sujetos y/o intereses. Por ejemplo, fundaciones y

organizaciones no gubernamentales dedicadas a distintos temas. En nuestro caso las organizaciones que desarrollan temáticas referentes a la construcción de la sociedad de la información, los derechos de los usuarios y consumidores de servicios TIC, etcétera.

- e) Expertos. Poseen los conocimientos necesarios para estructurar los problemas colectivos y diseñar las alternativas de solución; sus opiniones son valoradas por el nivel de incertidumbre que generan las políticas.

Para Subirats y Dente²⁸ en los debates públicos sobre políticas, el grupo de expertos es de vital importancia para “rechazar los preconceptos y las posturas ideológicas preconcebidas” (2014, p.115). Cada actor intervendrá en el proceso de la política pública recortando una parte del problema —aquella o aquellas que más lo afecte—, empleará distintas estrategias discursivas y recursos específicos para incluir su posicionamiento con relación a sus intereses. Por la esencia conflictiva de los problemas públicos y la multiplicidad de visiones en juego, la etapa de formulación se revela como un importante espacio de cooperación y encuentro.

De hecho, una medida conveniente para mejorar la calidad de la definición es preguntarse cómo entienden el problema otros actores — los usuarios directos e indirectos, los proveedores y los oponentes a la política, entre otros—. Se trata de incorporar a la definición la perspectiva del problema que tienen los actores políticos y sociales estratégicos (Tamayo Sáez, 1997, p. 288).

La estructuración de la agenda pública implica distintas etapas y dinámicas. Jones (1984, citado por Tamayo Sáez, 1997, p. 289) sostiene que la agenda pública puede dividirse en sistémica e institucional. En la agenda sistémica se encuentran los temas que la sociedad considera que las autoridades deben dar una solución. En la agenda

²⁸ Estos autores distinguen a su vez a: *promotores* (introducen el tema en la agenda pública, pueden ser organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, instituciones, etc.); *directores* (son los principales responsables en llevar adelante una política, sea en la elaboración e implementación); *opositores* (actúan por oposición a los promotores y los directores de la política); *aliados* (actúan congruentemente con el promotor y/o el director); *mediadores* (buscan que distintos actores se pongan de acuerdo y conseguir su propio objetivo); *gatekeepers* (tienen la capacidad de incluir temas y bloquear políticas); *actores filtros* (son ajenos a las políticas aunque su actuación acaban influyendo en las políticas, por ejemplo, los medios de comunicación).

institucional o política entran aquellos temas que el decisor ha escogido para dar solución durante su gestión. En esta última, a su vez, opera un segundo corte, ya que no siempre los temas seleccionados derivan en políticas públicas. A veces un tema entra en la agenda política y luego desaparece (porque pierde interés en los funcionarios, porque desaparece el problema en sí mismo, etc.) otras veces, el tema entra en la agenda y es tratado luego de un largo período.

Una relación posible entre la agenda institucional y sistémica obedece a cómo la sociedad establece sesgos positivos y negativos sobre determinados temas. Tamayo Sáez (1997) explica que el poder y la capacidad de presión de los grupos de interés, así como también, los sesgos culturales en torno a actitudes y valores de determinada sociedad funcionan como sesgos negativos para los Gobiernos. En cambio, la competencia electoral, el rol de la oposición y la labor de los medios de comunicación funcionan como sesgos positivos impulsando la oferta y diversidad de nuevos asuntos en las agendas de políticas.

Los actores que intervienen en este proceso de estructuración de agendas poseen distintos pesos específicos. Los Gobiernos, los medios de comunicación y el *lobby* de determinados grupos de interés son definidos como un “triángulo de hierro” respecto a determinadas políticas en juego (Aguilar Villanueva, 1993). Los Gobiernos son capaces de definir quién se beneficia y quién se perjudica, prever consecuencias y, aún más, crear agendas y ámbitos con distintos sectores para demostrar logros de gestión. A pesar de la emergencia de las redes sociales y otros medios alternativos, los medios de comunicación tradicionales continúan siendo importantes recursos simbólicos e informativos para concentrar la atención y el interés del público, tanto para la definición de los problemas como en la estructuración de las agendas de políticas. Estos medios construyen sus propias agendas en las que suelen incluir problemas públicos e intereses corporativos en una visión integrada (Aguilar Villanueva, 1993). En nuestro caso sobre regulación de la convergencia tecnológica estas herramientas sobre estructuración de las agendas nos permiten plantear por qué hay asuntos que no pasaron de las meras exclamaciones de los funcionarios a pesar de ser planteados por diversos actores o, todo lo contrario, que no eran tenidos en cuenta por el Gobierno originariamente y pasaron a tener atención una vez ingresados en la agenda institucional.

La formulación de las políticas públicas

La formulación de la política implica la planeación de las acciones concernientes para alcanzar objetivos y metas, el análisis de posibles alternativas de acción y por último, la selección de una opción concreta entre dichas alternativas. Dunn (1994, citado por Fernández, 1997, p. 441) sostiene que aquí es fundamental el rol de los expertos y de sus argumentos, los cuales pueden adquirir tres formas: proyecciones, predicciones y conjeturas.

La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del Gobierno. Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir, que sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública (Tamayo Sáez, 1997, p. 292).

En esta etapa donde se valoran las alternativas de solución, se exponen con mayor transparencia las diferencias entre enfoques. Para el racionalismo y, en menor medida, el enfoque de racionalidad limitada, la formulación de las políticas se asemeja a procesos que pueden ser cuantificados, proyectados y aplicados a través de un conjunto de técnicas y métodos que son la base de la decisión racional. Para los incrementalistas, por el contrario, la visión de los actores sociales, los conflictos entre distintos niveles de Gobierno, los intereses corporativos, etc., tornan a este proceso aún más complejo. Si bien cada enfoque tendrá una visión sobre el proceso de formulación de las políticas, es menester sostener que la responsabilidad de las acciones recaerá en las autoridades investidas de legalidad y legitimidad política (Fernández, 1997).

Toma de decisión

La toma de decisión implica un punto de quiebre en el proceso de toda política pública. Si bien en la toma de decisión coexisten criterios de racionalidad técnica y cuestiones formales como la viabilidad legal, económica y burocrática, la toma de decisión es el momento más político de las políticas y el que captura mayor atención

pública, especialmente en los medios de comunicación (Subirats y Dente, 2014). Al mismo tiempo, la dificultad de la decisión es que marca un paso entre la formalización de acciones y la implementación, en el cual se establecen ganadores y perdedores que se manifiestan con distinto grado de intensidad. En el marco de las políticas regulativas Theodore Lowi (1972) explica que dichas políticas se revisten de una complejidad aún mayor porque los regulados, muchas veces grupos de presión con robustos resortes de poder, poseen capacidad de respuesta (retaliación) y presión sobre los mismos decisores. De esta forma, reguladores y regulados suelen establecer espacios que definen lineamientos para la toma de decisión sobre determinados aspectos críticos, por fuera de los canales de representatividad de política. Lowi llamará a estos espacios *arenas regulativas* (véase apartado 1.1.4).

En cuanto a los enfoques, la toma de decisión marca claras diferencias en sus respectivas propuestas teóricas. Fernández (1997) señala que aquí se demuestra mejor que ninguna otra etapa la impracticabilidad de los modelos de racionalidad absoluta. Para este autor, la falta de información suficiente, la presencia de sesgos valorativos, psicológicos y, más aún, el peso de los contextos, han propuesto serias limitantes al racionalismo. En este sentido, una de las fortalezas de los modelos incrementales es que permiten ajustar el modelo de análisis de acuerdo con las dinámicas cambiantes y la entrada o bloque de intereses de diferentes grupos.

Implementación de las políticas

Si tradicionalmente la decisión era entendida como el momento político de las políticas, la implementación representaba su revés burocrático cargado de procesos técnicos, cuando no de mayor opacidad. Este aparente divorcio entre la decisión y la implementación ha quedado sintetizado en los modelos de implementación *top-down* —fuertemente weberiano, el vértice político asigna responsables y recursos para la implementación de las alternativas seleccionadas— y su alternativa *bottom-up* —no asume legitimidad jerárquica como el anterior, toma en cuenta las relaciones entre actores regulados y burocracias administrativas— (Meny y Thoening, 1992). Pressman y Wildawsky (1984) citado por Aguilar Villanueva, 1992a p. 39 señalan que el fracaso de los planes federales tanto de Kennedy como de Johnson ha sido no haber tenido en cuenta a los responsables de la implementación. Esta omisión del mundo burocrático tuvo como consecuencia que metas y objetivos de dichos planes se

readaptaran a las actitudes e intereses de dichos actores. En este sentido, lo político y lo burocrático se encuentran íntimamente ligados.

De esta forma, si la implementación es la puesta en práctica de la decisión, es posible afirmar que sea aquí donde se definan importantes cuestiones de las políticas, entre ellas su éxito o fracaso. Sabatier y Mazmanian (2000) concuerdan que si bien el destino de las políticas comience a revelarse durante la implementación esta cuestión no se reduce a las tensiones político-burocráticas, sino a que en esta fase se pondrán a prueba la estructuración de sus distintas etapas. Así, estos autores identifican tres situaciones principales:

1. Las características propias del problema y su dificultad intrínseca. Si el mismo ha sido solucionado en otros entornos, así como también, el tamaño y peso del grupo receptor de las políticas.
2. Las características de la política que se quiere implementar. Si sus objetivos son claros, coherentes y se encuentran consensuados entre actores. Esto se evidencia a través de la redacción de las normas —plexo normativo— donde se articulan dichos objetivos con los instrumentos regulativos.
3. El contexto de aplicación. Este abarca desde la cultura institucional, el marco jurídico vigente hasta la opinión pública y la atención que ha recibido por parte de los medios de comunicación.

En consecuencia, la implementación se caracteriza por la designación de los responsables (agencias y órganos estatales) y de los instrumentos políticos (leyes, regulaciones y otros instrumentos) a través de los cuales el Gobierno pondrá en funcionamiento la política pública. En dicha fase adquieren específica relación objetivos y metas con la selección de herramientas necesarias para la solución del problema —o por lo menos en algunas de sus dimensiones—. En esta selección operan distintas cuestiones que van desde la complejidad de la materia, los ambientes a regular, los sectores sociales impactados por las políticas hasta la participación de organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en distintas formas de cogestión administrativa. Estas cuestiones dirimen la efectividad del programa que se resuelve implementar.

Evaluación de las políticas

La evaluación de las políticas públicas permite conocer en qué grado dichas políticas han sido un instrumento eficiente de acuerdo con los objetivos planteados. Esta cuestión enmarca una tensión entre la evaluación institucional simulada, con dosis de propaganda política, y el análisis confiable aplicado a la gestión (Ballart, 1992; Bañón y Carrillo, 1997). En esta tensión se ponen en juego la identificación y ponderación de factores explicativos, entre los cuales se incluye la función del gobierno. La evaluación es un asunto disputado que involucra no solo a los gobiernos y las agencias estatales, sino a una diversidad de actores, como los medios de comunicación, periodistas especializados, organizaciones no gubernamentales, investigadores académicos y los mismos ciudadanos impactados por las políticas.

Existen distintos modelos de evaluación de políticas públicas, desde los de mayor simplicidad que proponen una evaluación *ex ante-ex post* hasta evaluaciones complejas que proponen medir las distintas etapas de las políticas. Cruz y Petrizzo (2001) sostienen que en el modelo *ex ante* se evalúa la definición del problema y la elaboración de estadios futuros y probables o deseables. En el *ex post* se centra en el resultado de las acciones e impactos. En una propuesta de mayor nivel de detalle Blasco y Subirats (2009) proponen las siguientes fases en la evaluación:

- a. Evaluación de necesidades. Se enfoca en la definición del problema antes que en el diseño de la solución. La evaluación de necesidades lleva a considerar las magnitudes y naturaleza del problema, sirve tanto para la planificación de un programa nuevo como la reforma de otro consolidado. Este tipo de evaluación se relaciona con las posturas racionalistas.
- b. Evaluación de diseño. Sirve exclusivamente para programas nuevos, se basa en la comparación de distintas hipótesis para definir fundamentos lógicos de la intervención y su mejor alternativa posible.
- c. Evaluación de proceso/implementación. Son preguntas tendientes a conocer concretamente qué ha pasado y cuál ha sido el efecto de las medidas. Esta evaluación se desarrolla para conocer durante la gestión cómo ha sido la implementación con relación a los objetivos y metas; qué recursos (*inputs*) se han utilizado; qué actividades se han desarrollado, y cuáles han sido sus productos (*outputs*) concretos. Sirve para detectar problemas en varios aspectos

de la operación, a nivel de las hipótesis iniciales, en el diseño y la implementación. Del mismo modo sirve para conocer si los posibles impactos pueden ser positivos o negativos.

- d. Evaluación de impacto (*outcomes*). En qué medida la política y su implementación ha logrado o no resolver el problema. Las preguntas están orientadas al tipo de efecto del programa sobre el problema inicial, buscan identificar concretamente los impactos de las políticas y diseñar instrumentos válidos de medida. Para esto se aíslan los efectos de las políticas de otros causales a través de métodos contra factuales (donde el impacto es definido por la diferencia entre lo que pasó y lo que hubiera pasado si la política no se hubiera implementado), pruebas piloto (asignar a grupos sociales idénticos distintos impactos) y sistemas de monitoreo (seguimientos de políticas que generen información de forma continua sobre las distintas fases).
- e. Evaluación económica. El éxito de una política descansa en gran parte en la ecuación económica. Este tipo de evaluación determina la relación entre los objetivos (*inputs*) y los impactos (*outcomes*) que se han conseguido con los recursos destinados por el programa. Es especial para programas maduros y consolidados donde hay información necesaria para realizar el cálculo entre los impactos concretos y sus costos.

Hasta aquí hemos visto que las políticas son ante todo un proceso político que, si bien implica la interacción y negociación de distintos actores, presenta ganadores y perdedores. En este sentido podemos afirmar que todo resultado de las políticas es político. Será, por lo tanto, disputado entre los distintos actores que participan en su proceso, sean o no afectados por las medidas adoptadas, los mismos construirán discursos sobre su particular interpretación de los hechos. Consideramos que para que esta disputa no se torne un ejercicio partisano —y menos aún cínico— es importante preguntarnos, entonces, cuál es el sentido de la evaluación que hacen los distintos actores sobre las políticas públicas. Desde la propuesta que desarrolla esta investigación, si bien el resultado mismo de las políticas es importantísimo, el mismo debería estar ligado a mejorar la calidad de la democracia. Los distintos problemas colectivos que afectan a una sociedad democrática, entre los que incluimos la capacidad estatal de solucionarlos, no solo implican respuestas efectivas, sino aún más, que las medidas tendientes a solucionarlos se den a través de procedimientos que

fortalezcan a las instituciones democráticas y a la progresividad de derechos. Es en este sentido que una evaluación de las políticas públicas se torna pertinente para la calidad democrática.

1.1.4 Características de las políticas regulativas

Como última etapa de nuestro análisis de políticas públicas nos detendremos sobre el tipo de conflicto y dinámica que engloban las políticas regulativas. El aporte de Theodore Lowi (1992b) resulta valioso para la investigación por varias cuestiones. El esquema de Lowi *policies determines politics* —las políticas determinan la política— nos permite resaltar características específicas tanto del proceso como de la orientación de las políticas. En este sentido, si bien los Gobiernos poseen sesgos ideológicos (sean positivos o negativos) sobre determinados temas, las políticas regulativas poseen una dinámica interna propia que condicionan dichos sesgos. Este esquema nos permite indagar aspectos de las políticas de comunicación que no se asocian de forma directa al color político de los Gobiernos, sino que parecerían estar relacionados a una lógica intrínseca que es indispensable resaltar con mayor precisión.

Lowi (1972) clasifica las políticas públicas según sus costos y beneficios, tanto para decisores como destinatarios, lo que permite ordenarlas en cuatro tipos.

1. Distributivas. Asignan recursos y servicios a sectores postergados; por ejemplo, seguros de desempleo, construcción de escuelas y hospitales.
2. Redistributivas. Asignan bienes y servicios a través del direccionamiento de recursos de un sector social a otro; por ejemplo, reforma agraria, políticas fiscales, etcétera.
3. Regulativas. Asignan reglas, obligaciones y beneficios para determinadas actividades; por ejemplo, políticas laborales, ambientales, etcétera.
4. Institucionales. Asignan reglas de juego al ámbito político; por ejemplo, reforma del Estado, reforma constitucional, etcétera.

Por sus características propias, las políticas de comunicación estarían comprendidas bajo el tipo de políticas regulativas. En primer lugar, por el tipo de conflicto que integran los costos y beneficios para establecer regulaciones. El establecimiento de distintos regímenes que incluyen estándares técnicos, licencias, tarifas y sanciones,

entre otros temas para un sector específico, representa para el decisor un alto costo concentrado y, al mismo tiempo, beneficios difuminados entre distintos actores. Esto es porque los beneficiarios de la regulación no siempre están identificados con la misma claridad como en el caso de los afectados por la misma. Además, para los destinatarios de la regulación, las intervenciones del decisor representan, ante todo, constricciones y activan posicionamientos con mayor fuerza que en el caso de los beneficiados. Esta lógica se observa claramente en el sector de la comunicación. Las regulaciones sobre convergencia tecnológica representan para el decisor conflictos con verdaderos gigantes globales, cuando no, con conglomerados de multimedios locales con poder de incidencia en las agendas públicas y, en paralelo, los beneficiados con este tipo de regulaciones, los ciudadanos, la sociedad, los consumidores, etc., no se identifican con mayor claridad que el grupo afectado.

Las políticas regulativas se distinguen de las políticas distributivas porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. No es posible otorgar un canal de televisión y una ruta aérea a todos los solicitantes (Lowi, 1992b, p. 102).

En segundo lugar, las políticas de comunicación se relacionan con las políticas regulativas por el tipo de espacio donde se expresan estos conflictos: las arenas regulativas. Estos espacios donde se establecen y deciden los contenidos de la regulación (obligaciones, beneficios, etc.) suelen ser inestables y, cuando logran cierta estabilidad es porque algún actor ha cedido en sus demandas iniciales dejando abierta la posibilidad a un nuevo ciclo de conflicto (Lowi, 1992b). En consecuencia, las coaliciones de actores son siempre cambiantes, de acuerdo con la emergencia de nuevas situaciones e intereses. Es por esto que tanto las comisiones legislativas, los ministerios y secretarías de los poderes ejecutivos y órganos de aplicación o de control del sector no pueden por sí solas contener los conflictos regulativos. Precisan integrar y articular sus medidas con los diversos actores del sector.

Otra de las características por las cuales las políticas regulativas adquieren especial atención para el estudio de las políticas de comunicación son por sus instrumentos políticos. Estos engloban leyes, normas, sanciones, incentivos y prohibiciones, entre

otros elementos, que los decisores privilegian para influir en el comportamiento de actores o en la organización de un sector específico. Sarthou (2014) presenta una taxonomía de instrumentos de las políticas:

- a. Regulaciones positivas y negativas con el objetivo de crear estándares para incentivar o inhibir conductas o acciones.
- b. Instrumentos económicos negativos (sanciones, cargas fiscales especiales, multas, etc.) y positivos (subsidios, exenciones de impuestos, provisión de bienes y servicios, etcétera).
- c. Instrumentos informativos que permiten que el regulado acceda a información correspondiente.

Desde la postura de esta autora toda regulación es un sistema racional de instrumentos jurídicos que emplea un Estado para establecer obligaciones y derechos con el propósito de predecir la conducta de los particulares y de gobierno para la protección de intereses sociales legítimamente aprobados. Sin embargo, una cuestión inherente a las políticas regulativas en el marco de la globalización es la creciente influencia de organizaciones supranacionales. Instituciones como la Unión Europea (UE), la Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) entre otras, han ganado influencia sobre la regulación nacional. En este sentido, es importante considerar en qué medida el ambiente de la comunicación y su regulación han sido impactados por esta realidad, si los márgenes del Estado-nación continúan siendo su vector principal o, todo lo contrario, en qué medida debemos prestar atención a la conformación de espacios de regulación supranacionales con actores corporativos globales (véase apartado 1.3).

1.2 Políticas de comunicación

A continuación se presentan elementos teóricos y epistemológicos sobre el campo de las políticas de comunicación. En primera instancia se establecen los principales debates y definiciones correspondientes al campo de las políticas de comunicación. Luego, en el contexto de cambiantes configuraciones del Estado-nación, se aborda la evolución histórica de los paradigmas regulativos con relación a los servicios de telecomunicaciones y los servicios audiovisuales. Finalmente, se desarrolla el concepto de convergencia desde las dimensiones tecnológica, económica y regulativa.

Dennis McQuail (2010), establece una definición de políticas de comunicación que ha logrado un destacado consenso en el campo de investigación. Para este autor las políticas integran procesos de guía y control que a través de reglas y procedimientos aplicados por Gobiernos y Estados regulan las distintas actividades de los medios de comunicación.

Entre la declaración general de principios y la regulación real se encuentran las políticas, que son proyectos de gobierno diseñados en un país particular para aplicar en sus propios sistemas de medios. Las políticas de comunicación son usualmente formuladas como resultado de la presión de la opinión pública o de grupos de interés (por ejemplo, una rama de la industria de medios) (McQuail, 2010, p. 8).

En el ámbito de las políticas de comunicación, la bibliografía anglosajona distingue distintos niveles de análisis. Des Freedman (2008) diferencia entre: *a*) políticas de medios (*media policy*) se refiere al desarrollo de normas y objetivos destinados a crear instrumentos para moldear la estructura y las conductas en los sistemas de medios; *b*) regulación de medios (*media regulation*) alude específicamente a los instrumentos, a veces jurídicamente vinculantes, que se despliegan sobre los medios para lograr los objetivos de las políticas y, *c*) gobernanza mediática (*media governance*) representa la suma total de mecanismos, formales e informales, en el nivel nacional e internacional, centralizados o no, que tienen como objetivo organizar al sistema de medios de acuerdo con ciertos debates que predominan en la agenda sobre políticas de medios. Estas distinciones, si bien son relevantes desde el punto de vista analítico, hacen

alusión a un mismo fenómeno que se encuentra representado en el marco de las políticas.

En cuanto a las orientaciones teóricas de las políticas de comunicación, McQuail (2010) sostiene que las mismas pueden estar alineadas a cinco líneas de investigación:

1. Teorías orientadas al control de los medios. Estas teorías se oponen a la libertad de expresión en las sociedades democráticas; son teorías que adquieren valor bajo sistemas políticos autoritarios.
2. Teorías sobre la libertad de expresión provenientes de Estados Unidos. A diferencia de la anterior, entienden que la libertad de expresión tiene un rol vital en la vida democrática, así como también, en la vida económica de los medios de comunicación.
3. Teorías de responsabilidad social. Principalmente expandida en Europa, sin negar la importancia de la libertad de expresión, resalta la relevancia de la responsabilidad social de los medios de comunicación
4. Teorías desarrollistas. Originadas en los países en vías de desarrollo (aunque no exclusivamente), entienden que las políticas de comunicación deben tener una conexión necesaria con temas de desarrollo social y estructura económica de dichos países.
5. Teorías críticas. Sostienen que las políticas de comunicación deben tener en cuenta que determinados grupos económicos, clases sociales y élites gobernantes condicionan el funcionamiento de los medios de comunicación en virtud de sus intereses específicos.

Estas orientaciones teóricas, que determinan el campo de las políticas de comunicación, expresan consideraciones epistemológicas. Bernadette Califano (2015a) sostiene que aportes provenientes de la Ciencia Política, de las Ciencias de la Comunicación, el Derecho y la Economía Política de la Comunicación han colaborado en establecer la transdisciplinariedad en dicho campo. Esta autora, a su vez, remarca una distinción existente entre las políticas de comunicación y las políticas de comunicación y cultura. Estas últimas proponen una visión extensiva al integrar la comunicación y la cultura en un mismo campo regulativo. La aproximación cultural en el marco de las políticas públicas integra problemas como la apropiación social de las

tecnologías, las mediaciones y la comercialización de la cultura, siendo a su vez empleada en líneas de investigación de la Antropología, la Economía Política y también en las Ciencias de la Comunicación.

A su vez, Califano (2015a) en el interior de las políticas de comunicación diferencia dos visiones en torno a la conceptualización de las mismas. Por un lado, los aportes que integran el conflicto en la estructuración de las políticas, en los cuales subyace una visión crítica de la desigual distribución del poder político y económico que permite a determinados actores imponer sus intereses sobre otros. Por el otro, los aportes que consideran que las políticas se resuelven bajo el paraguas del interés público que preconizan una visión de poder pluralista (tendiente al equilibrio) donde la diversidad de actores e instituciones interactúan según sus medios específicos de poder.

En el mundo anglosajón, la visión pluralista del poder y del interés público se enmarca en el análisis de las políticas públicas provenientes de la Ciencia Política²⁹. McQuail (2003) reflexiona que el concepto de interés público se enmarca en la teoría normativa de los medios de comunicación y está directamente relacionado con las teorías de la democracia. Para este autor, si bien los medios tradicionalmente han sido pensados con relación a ciertas obligaciones y acciones que son consideradas vitales para la democracia (el desarrollo del debate público, acceso a la información y la rendición de cuentas), no pueden ser desvinculados de sus intereses primarios (sustento económico, desarrollo de herramientas, estilos periodísticos, atender a las necesidades de los consumidores y ofrecer espacios expresión). Para este autor, el principio de interés público ha recibido fuertes críticas, primero, en la década de 1980 con el apogeo de la TV comercial y luego, con el desarrollo de la convergencia tecnológica. Sin embargo, pese al auge de medios de comunicación comerciales, el principio de interés público aún resulta relevante para evaluar a los sistemas mediáticos en regímenes democráticos.

En general, se observa que las regulaciones que restringen los medios (en nombre del interés público) están siendo desmanteladas o debilitadas. En el foro económico internacional de la OMC se ha convertido más difícil argumentar sobre cualquier excepción o límites

²⁹ Para visiones del pluralismo y de interés público consulte Dahl (1989) y Held et al. (2000).

al libre comercio por razones nacionales o de política cultural
(McQuail, 2010 p. 28).

Distintos autores problematizan el uso del concepto de interés público en torno al impacto de criterios comerciales en el ámbito de la regulación y los sistemas de medios. Pickard (2014) sostiene que, si bien el interés público es ostensiblemente pregonado en el ambiente académico, en Estados Unidos —y en el mundo anglosajón— los intereses comerciales han prevalecido en los encuadres de las políticas nacionales a lo largo de la historia de dicho país. Napoli (2001) remarca que la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) enuncia frecuentemente el interés público como criterio retórico de sus acciones; sin embargo, es en el nivel operativo de las acciones donde se observan los mayores problemas. De esta forma, los principales actores que defienden el concepto de interés público en el marco de las políticas han sido Gobiernos, Estados, empresas de comunicación y, en menor medida, actores provenientes del ambiente social y cultural.

Desde la crítica al interés público, Freedman (2008) señala que las políticas de medios se revelan como un área donde domina el conflicto y el poder entre diversos grupos de interés privado. El dinero y la influencia juegan un rol decisivo para lograr que los intereses cortoplacistas triunfen ante las estrategias de largo plazo a través de un proceso que está lejos de ser transparente, competitivo y democrático. Este autor establece que el proceso de las políticas de medios (*policy process*) es un fenómeno netamente político, donde no existe el desinterés u objetividad en la organización del sistema de medios. Para Freedman, el interés público no permite evidenciar el contexto desigual (*unequal playing field*) sobre el cual se establecen la competencia y lucha de dichos intereses en el proceso de las políticas.

En los últimos años, el campo de las políticas de comunicación se ha visto interpelado por las constantes modificaciones tecnológicas como la masificación de Internet, de la banda ancha y la TV digital, entre otros. Estas modificaciones han erosionado las fronteras entre medios tradicionales y el sector de las telecomunicaciones; en consecuencia, la regulación sectorial parece volverse artificial y arbitraria (Cuilenburg y McQuail, 2003; McQuail, 2010; Napoli, 2001). Aunado a la idea de erosión de fronteras, que no son solo mediáticas, las capacidades intrínsecas de las tecnologías

digitales abrieron el planteo de la construcción de la sociedad de la información y, con ello, la consideración sobre sus políticas públicas para su desarrollo³⁰.

Estas políticas ya no pueden referirse exclusivamente a la regulación de la difusión de los mass media, sino que debe referirse, más ampliamente, a la sociedad de la información y a la confluencia que en ella se produce entre políticas anteriormente autónomas (bienestar social, educacional, salud, cultura, telecomunicaciones), cuando todas las instituciones, y no únicamente los mass media, se convierten en productores y mediadores de la comunicación, lo que también significará una redefinición de los servicios públicos de información en la era digital, con las consecuencias políticas que ello puede llegar a implicar (Moragas, 2011, p. 49).

La promoción de la sociedad de la información incluyó dos cumbres mundiales, Ginebra 2003 y Túnez 2005, las cuales participaron una diversidad de organizaciones no gubernamentales, organizaciones multilaterales y actores privados. En aquellos encuentros se estableció una tensión sobre qué principio debía guiar la construcción de dicha sociedad, desde la sociedad civil, se plantearía la transversalidad social de las tecnologías digitales y la convocatoria plural de sectores a dichos debates (ELAC, 2010). Chadwich (2006) explica que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO) y la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN), entre otras, ha prevalecido la visión de presentar a los países en desarrollo las ventajas económicas de adoptar el nuevo régimen de sociedad de la información que promueve, al mismo tiempo, la competencia privada entre operadores de telecomunicaciones y el avance, económico y social —reducción de las brechas digitales—. En la visión de estas instituciones los mercados competitivos de telecomunicaciones inciden en el bienestar social, para ello son necesarias políticas de interconexión (apertura de bucle local) y el ingreso de operadores independientes, con el objetivo de incrementar la penetración de Internet vía reducción de los costos de acceso (Hargittai, 1999 y Bauer et al., 2002 citados por Chadwich, 2006, p. 65).

³⁰ Para un desarrollo sobre el concepto de sociedad de la información ver Almirón y Jarque (2008); Cardoso (2008); Castells (1999); Crovi (2004) y Mattellart (2000 y 2002).

Desde una postura crítica, Braman (2004) advierte que por detrás del concepto de sociedad de la información se ha erigido un régimen global de regulación que pone en juego la capacidad regulativa de los Estados. Para esta autora, en dicho régimen es posible identificar tres grandes vectores globales: el primero, hegemónico, representado por Estados Unidos, impulsa las condiciones necesarias para la desregulación y la comercialización de la comunicación; el segundo, integra distintas dosis de intervención estatal, Japón, Corea del Sur y China en un extremo intervencionista y la Unión Europea, a medio camino entre dichos países y el modelo norteamericano; y finalmente el tercero, estaría conformado por la propuesta de la sociedad de la información, espacio donde se nuclean distintos países aunque principalmente periféricos. Para Guerra y Oviedo (2011), en América Latina se evidenciaban estos modelos de regulación: Chile representa la desregulación y competencia y en otro extremo, el modelo seguido por Uruguay y Costa Rica de modernización del servicio público de telecomunicaciones conservando el monopolio estatal. Entre estos dos modelos, Argentina, Brasil y México optaron por la privatización del operador telefónico, aunque optaron por un esquema que limita la entrada de nuevos operadores y la conformación de mercados competitivos.

En la actualidad, los debates sobre la sociedad de la información parecen haber sido reemplazados por temas concretos de regulación sobre tecnologías digitales como por ejemplo la crisis de la regulación sectorial que mencionábamos. Mastrini et al. (2013) explican que la crisis en la regulación de medios lejos de circunscribirse exclusivamente al ámbito técnico, implican complejas relaciones y conflictos entre importantes corporaciones mediáticas, cambios en las formas de producción, distribución y acceso a servicios y, por último, una preocupante erosión entre comunicación pública y privada. Ahora bien, en este nuevo escenario convergente no todo es ruptura, existen cuestiones que permanecen y continúan siendo útiles para los estudios del campo. Entre quiebres y continuidades, la erosión de fronteras entre el mundo audiovisual y las telecomunicaciones representada en la idea de convergencia tecnológica, ha abierto un debate público en torno a las políticas de comunicación.

Es a causa de la convergencia tecnológica y económica que la idea de “políticas de comunicación” nació y tomó forma clara en el final del

siglo xx. Se crearon ministerios de comunicación y se promulgaron nuevas leyes de medios. La regulación de los medios masivos se conectó cada vez más con la regulación en telecomunicaciones (Cuilenburg y McQuail, 2003, p. 21).

En resumen, las políticas de comunicación expresan una serie de principios que sirven de guía y control tanto para la intervención de los reguladores como para la adopción de conductas de las organizaciones mediáticas. Es con base en estas variables que las políticas influyen en la configuración de los sistemas mediáticos. Desde las posturas ligadas al interés público, esta influencia se plantea desde cierta asepsia política y económica, en torno a la necesidad de establecimiento de nuevos estándares y regulaciones. En cambio, aportes críticos resaltan el conflicto y la desigualdad en el proceso de elaboración e implementación de las políticas. Esta tensión que, si bien, remite a las mencionadas cuestiones epistemológicas, al mismo tiempo, ha reflejado la emergencia de distintos paradigmas regulativos.

1.2.1 Paradigmas y evolución histórica

A lo largo de la historia de las políticas de comunicación es posible identificar distintos paradigmas regulativos. Para Cuilenburg y McQuail (2003) estos paradigmas agrupan claros ejemplos en torno a la intervención de reguladores y la organización de sistemas mediáticos. A veces como espejo de modificaciones en la configuración estatal, pero también como expresión de los cambios tecnológicos del momento, la regulación de los medios de comunicación y las telecomunicaciones ha conjugado distintos objetivos jurídicos y económicos. Si bien en un comienzo la regulación no distinguirá entre servicios audiovisuales y de telecomunicaciones, con el desarrollo de los mismos, aparecerán claras directivas con el objetivo de establecer diferencias entre los mismos. Para esto dichas directivas se orientarán, por un lado, a preservar la libertad de expresión y desarrollar ambientes culturales y, por el otro, al desarrollo económico y comercial.

Paradigma de la comunicación emergente (fines del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial)

Cuilenburg y McQuail (2003) definen a esta primera etapa como de *comunicación emergente* caracterizada por un tiempo de “no-política”. En primer lugar, esta fase conjuga una serie de medidas *ad-hoc* sin un objetivo claramente definido, así se promueve el desarrollo de las comunicaciones conjuntamente desde el Estado y el mercado. En segundo lugar, durante dicho período emergen junto al modelo de la prensa escrita distintas tecnologías de comunicación como el telégrafo, la telefonía y las industrias culturales como el cine, la radio y la discografía. Finalmente, las políticas resultantes de esta fase servirán como lineamientos de la consolidación de los medios de comunicación y tecnologías de comunicación entrada la Segunda Guerra Mundial. No obstante lo anterior, el gran aporte de esta etapa es la instauración de diversos regímenes de regulación en torno a:

- a) La prensa escrita. La regulación se basa en respetar las garantías a las libertades cívicas, la no intromisión de los Gobiernos y de los Estados en contenidos y respaldar a la iniciativa privada.
- b) El telégrafo y telefonía. Estructuran el modelo de *common carriers*, una regulación que se orienta hacia la propiedad y la infraestructura, sin intromisión en contenidos, definición de los derechos de acceso a la privacidad, así como también del sentido de servicio público.
- c) Radiodifusión (primero la radio y posteriormente la televisión). La regulación se orienta hacia características comunes que más adelante conformarán el modelo *broadcasting*. Este modelo tendrá matices en las formas de propiedad según se aplique en Estados Unidos y Europa, monopolio y oligopolio, así como, el desarrollo de la noción del servicio público y presión al servicio universal, pero que incluirán una fuerte regulación en el acceso, el contenido y en la libertad de expresión.

Como se ha mencionado, esta fase emergente no se caracterizaría por una política, en el sentido de un cuerpo articulado y coherente de objetivos, metas, principios e instrumentos de regulación. Todo lo contrario, se respondería con ajustes sobre la marcha sobre la base de encuentros y desacuerdos entre intereses privados, necesidades del sector industrial e imperativos estatales. De esta forma, el contexto, las

circunstancias históricas y las tecnologías de la época, parecen haber tenido mayor preponderancia que una política orientada a la separación de regímenes de regulación.

Es importante señalar que el desarrollo incipiente de los medios de comunicación y las tecnologías del transporte, se dio principalmente en Estado Unidos y Europa con importantes diferencias en la interpretación del interés general y de la propiedad mediática. En Estados Unidos vemos la conformación de monopolios privados de telégrafos y teléfonos como Western Union y American, Telephone and Telegraph (AT&T), así como la conformación de mercados competitivos en el ámbito de la radiodifusión. En cambio, en Europa la comunicación se reguló como un servicio público desarrollando empresas estatales para el transporte y contenido de la comunicación.

En las telecomunicaciones se producirán monopolios privados (Estados Unidos) y públicos (Europa). Con base en las tecnologías de aquella época, las redes se caracterizaban por la escasez de espectro, los altos costos de instalación, la expansión del servicio y bajos niveles de eficiencia. Estas características de la economía de redes se mantendrían hasta que los avances tecnológicos y cambios en la regulación en 1980-1990 modificaran dicho escenario. El interés público aplicado al ámbito de las telecomunicaciones implicaría la protección del contenido (mensajes) y la garantía de una infraestructura a un costo y eficiencia razonable de servicio. Esto permitiría ampliar el acceso. En el ámbito de la radiodifusión, por motivos de escasez de frecuencias y los altos costos de entrada para nuevos operadores, se dificultarían el desarrollo del principio de interés público en esta primera etapa (Mastrini et al. 2013). En este sentido, la regulación del servicio de radiodifusión que abarca los inicios de la radiofonía, contemplaría temas como el control de acceso y de los contenidos y, ya en la segunda fase, con el desarrollo de la televisión, comenzaría una regulación hacia el servicio universal.

Paradigma de servicio público de medios (1945-1980/1990)

Es una etapa marcada por dos momentos principales, primero en 1945, el comienzo de la Guerra Fría junto con una fase de desarrollo económico se consolidan el modelo comercial en Estados Unidos y de servicio público en Europa. Luego, a partir de 1980, el cambio en la regulación estatal impulsada por el neoliberalismo económico y modificaciones en materia de tecnologías de la convergencia, comenzará el conflicto entre quienes defienden el modelo de servicio público y aquellos que procuran

cambios orientados al desarrollo de mercado y la competencia económica. En los comienzos de esta segunda etapa, Cuilenburg y McQuail (2003) distinguen los siguientes elementos:

- a) La normativa comienza a tener una fundamentación no solo a través de libertades negativas, sino positivas; la política comienza a ser derivada en torno a la representación sociopolítica de distintos actores.
- b) Se enfocan en el territorio y el interés nacional.
- c) Se legitima la intervención pública de los Gobiernos sobre los medios.
- d) Se demanda la elaboración y actualización de las políticas.

Murciano (2006) reflexiona que en este período la radio y la televisión fueron rápidamente aceptadas por el público por sus características eminentemente culturales y de entretenimiento. En este marco surgirán (o se consolidarán dependiendo el caso) autoridades regulativas estatales que marcarán guías relevantes para el sector en los próximos decenios. En Estados Unidos surgen la Comisión Americana sobre Libertad de Prensa (1947) y la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) —establecida en 1934— tomará un nuevo espíritu como órgano de control de la radiodifusión. Europa tendrá una vigorosa legislación en torno a la diversidad de la propiedad, de los contenidos y una regulación que enfatiza las libertades positivas. En Europa la programación de la televisión generalista implicó desde los servicios públicos una preocupación por la calidad de sus contenidos que en aquella época no podía ser garantizada por el mercado.

Hacia principios de 1980 este paradigma entrará en crisis bajo un contexto cambiante en lo tecnológico, aunque principalmente en lo regulativo. En el plano político, el triunfo de gobiernos neoconservadores en Estados Unidos (Reagan, 1981-1989) y en Reino Unido (Thatcher, 1979-1990) comenzarán a establecer cambios en el enfoque de la regulación, los cuales se terminarán de consolidar con la caída del muro de Berlín (1989). Estos cambios se revestirán como nuevo proyecto político e impulsarán el establecimiento de acuerdos comerciales supranacionales —sobre bienes y servicios, y sobre propiedad intelectual— en el marco de la Organización Mundial de Comercio (1995). Así, las reformas neoconservadoras plantearán una nueva configuración del Estado y con ello un modelo regulativo alejado de criterios sociopolíticos e instrumentos que hacían de la intervención estatal una economía de

bienestar. El nuevo enfoque regulatorio, una auténtica combinación de medidas neoliberales, estará marcado por la desregulación —reducir o retirar herramientas estatales de la economía—, la comercialización y la privatización de bienes y servicios. Estas medidas impactarán rápidamente en los principios bajo los cuales se estructuraban los servicios de comunicación hasta ese momento. Freedman (2008, p. 68) señala que el mayor impacto ha sido la privatización del principio de interés público:

Far from there being an identifiable “common good” that lay beyond the sum of individual transactions facilitated by the market, the public interest was best expressed in the relation to public preferences and individuals consumer choices³¹.

Es importante destacar que el avance tecnológico no sólo representaría la idea del cambio en prácticas comunicativas, sino que sería asociado a la necesidad de reforma regulatoria y privatización de los servicios públicos de comunicación. En la década de 1980, el desmembramiento de AT&T, su separación en siete compañías regionales (*baby bells*) y la privatización parcial de British Telecom; el desarrollo de la industria del cable y la TV comercial; los servicios inalámbricos impulsaron la telefonía celular y, a mediados de 1990, el desarrollo de Internet establecería el modelo de conmutación de paquetes (*packed-switched*) que permitirá con el tiempo la interconexión de voz, video y texto a través del código binario. Estos distintos fenómenos desembocaron en normativas como la *Telecommunication Act* (1996) y el *Protocolo de Amsterdam* (1997) que actualizaron un estado de situación a través de la creación de estándares tecnológicos, económicos y de conducta bajo la visión de que la competencia entre privados sería la forma más eficaz de regular los distintos servicios de comunicación.

³¹ Es importantes señalar que para Freedman con estas modificaciones al concepto de interés público se acaba con su intrínseca ambigüedad. Ahora bajo esta nueva interpretación, el mismo podrá ser cuantificado e instrumentalizado para interés de accionistas y consumidores.

Desvanecimiento entre las fronteras y búsqueda de un nuevo paradigma de comunicación

Cuilenburg y McQuail (2003) reconocen que a partir de la década de 1990 existe un cambio en el paradigma de políticas de comunicación que aún no ha terminado de consolidarse. Para estos autores los desafíos que establecerían las modificaciones tecnológicas serían:

- (a) La adopción y preeminencia de principios provenientes del ámbito de las telecomunicaciones para un nuevo sector en el cual convergerían la comunicación, la cultura y los medios.
- (b) Los caminos planteados para la solución de dichos desafíos serían, y siguen siendo, divergentes. Cuilenburg y McQuail señalan que si bien la digitalización propiamente dicha favorecerá la unificación regulatoria de servicios, continúa siendo necesario mantener ciertas distinciones regulatorias entre audiencias, contenidos e instrumentos regulatorios para los distintos sectores de la comunicación.

Este desvanecimiento de las fronteras promovía implícitamente que las innovaciones tecnológicas resolverían por sí mismas cuestiones referentes al acceso universal de bienes y servicios —por el lado de la demanda— y a entrada de nuevos operadores —por el lado de la oferta—. Asimismo, los efectos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) impulsados desde la OMC en 1995 y de ciertos mecanismos de gobernanza internacional de la comunicación (UIT, ICANN, etc.) trastocaban el rol del Estado-nación en el sector de la cultura y la comunicación (McQuail, 2010). Califano (2015a) explica que en el nuevo rol del Estado, tanto los principios democráticos de los servicios públicos como la garantía de acceso al derecho a la comunicación, se ven diluidos ante su nuevo rol como árbitro, promotor de la iniciativa empresarial y apoyo a la competencia. En dichos ámbitos de gobernanza internacional, no solo se hace difícil para los Estados nación argumentar excepciones al libre comercio de bienes y servicios para la cultura y la comunicación local, sino que la capacidad estatal fue puesta en entredicho por una visión minimalista del Estado. Estas cuestiones llevadas al plano de la regulación de la convergencia implicarán distintos dilemas en la organización del marco institucional (véase apartado 1.2.3).

1.2.2 Convergencia tecnológica

Es posible afirmar que el estudio de la convergencia tecnológica ha implicado el encuentro de distintas disciplinas; sin embargo, junto a la informática, figuran el derecho, la economía y la comunicación entre las más destacadas. Esto ha implicado una diversidad de sentidos y definiciones que pugnan entre sí, mientras su evolución pareciera aún no detenerse. Llorens-Maluquer (2001) explica que el término convergencia posee ante todo un significado plural, que puede referirse a la transformación de la industria, a la convergencia entre infraestructuras físicas y virtuales o de distintos servicios, entre otras cuestiones, pero siempre alude a un proceso en marcha y en continuo movimiento. Este autor menciona que dicho proceso implica un criterio cronológico, se habla de una convergencia primaria para las redes de telecomunicaciones y de informática, una convergencia secundaria para las redes de telecomunicaciones y los medios de comunicación, y una terciaria que alude a la convergencia de distintos sectores económicos. En virtud de esta diversidad consideramos pertinente resaltar tres dimensiones principales en dicho proceso: tecnológica, económica y regulativa. Las mismas permitirán evaluar el impacto de la tecnología en la estructura mediática desde una visión holística y, al mismo tiempo, resaltar aspectos relevantes para el estudio de nuestro caso.

Dimensión tecnológica

Desde el plano tecnológico, distintos estudios coinciden en rastrear los orígenes de la convergencia tecnológica con el desarrollo del código binario (*bit*). Luego de la Segunda Guerra Mundial, el *bit* se establecerá como forma eficaz de codificación de la información. El *bit* está definido en dos posiciones (1-0), su unidad de almacenamiento más común es el *byte* (8 *bits*). El código binario es la condición necesaria de los procesos de digitalización de la comunicación humana. La digitalización abarca cuatro operaciones básicas: almacenamiento, transmisión, procesamiento y adaptación de la información en un mismo formato de codificación. En 1973, el código binario comenzará a integrarse en los primeros microprocesadores y de allí en más, se aceleran distintos procesos que desembocan en la fase actual de convergencia tecnológica (Chadwich, 2006; Hilbert y Cairó, 2009).

Al estar las cuatro funciones básicas ligadas a un mismo código de representación numérica, las barreras tecnológicas que separaban a las distintas industrias culturales y

servicios de comunicación comenzarán a erosionarse rápidamente con el desarrollo de dispositivos de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Katz y Hilbert sostienen que “las TIC se definen como sistemas tecnológicos mediante los que se recibe, manipula y procesa información, y que facilitan la comunicación entre dos o más interlocutores (2003, p. 12). En este concepto se han fusionado tres caminos: las tecnologías de la información y divulgación, las tecnologías de la comunicación y la informática.

Figura 3. **Convergencia tecnológica**



Fuente: Katz y Hilbert, 2003, p. 13.

La fuerza motora y unificadora detrás de esta tecnología es la idea de trabajar con la información en formato digital. La convergencia de las TIC está creando una red armónica entre estas funciones básicas, que constituye la infraestructura esencial del paradigma digital. Por supuesto, el quinto componente es clave en la esquematización completa de los procesos informáticos y comunicacionales: se trata del cerebro humano y sus funciones (Hilbert y Cairó, 2009, p.15).

En el ámbito de las telecomunicaciones, la visión sobre la convergencia tecnológica ha sido desarrollada por los estudios de economía de redes. Estas investigaciones resaltan el cambio radical que ha significado la señalización digital en los transportes de la información. La reducción de la diversidad de señales a solo una —la señal digital—

provocaría que los usuarios puedan conectarse en cualquier momento, desde cualquier lugar y a través de diferentes dispositivos, a contenidos y servicios de comunicación.

La convergencia en las redes de telecomunicaciones se produce cuando los terminales, las redes de acceso, las redes de transporte y el control de las comunicaciones de extremo a extremo, son tales que las diferentes comunicaciones tradicionales, las aplicaciones y los contenidos pueden transitar y ser procesadas por todos esos elementos de la red, aisladas o conjuntamente, y en forma transparente a dichos elementos (de León, 2009, p. 5).

Desde el ámbito de las telecomunicaciones, la convergencia ha sido definida en términos técnicos en una visión que integra cinco capas:

1. De terminales. Es la capa más cercana al usuario, concentra todos los dispositivos (hardware) que brindan acceso a redes y servicios (voz; mensajería, datos y video). Los terminales pueden ser: teléfonos celulares, computadoras, tabletas, TV digital, etc., estas tecnologías han avanzado en torno a reducir su variedad, complejidad y ampliar su movilidad. El mayor desarrollo en esta capa actualmente está dado por los dispositivos inalámbricos. Estas tecnologías se volvieron más amigables al desarrollar sistemas operativos que permitan al usuario interactuar con una diversidad de servicios en un mismo dispositivo (IOS de Apple y Android de Google).
2. De accesos. Incluye distintas modalidades de acceso alámbrico (fijos) e inalámbrico (móviles) que conectan los terminales con la red de transporte. Entre los accesos fijos se destacan el par cobre, fibra óptica, cable coaxial y red de potencia. El par cobre ha sido muy importante en la primera etapa de la convergencia y en el despliegue de la banda ancha, debido a su penetración por la red telefónica. La fibra óptica es el vehículo de transporte que permite mayores pesos de transferencias de datos (bajada y subida), su desarrollo ha sido vital para el desarrollo de la segunda etapa de la convergencia. Cable coaxial es un sistema híbrido que incluye cable y fibra óptica, de fuerte presencia en Argentina, utilizado por operadores de TV de pago que permite la oferta de múltiples servicios —telefonía interurbana, servicio de Internet y TV

por cable—. Entre los accesos móviles se destacan GSM, 3G, 4G y 5G. Estas tecnologías poseen un alto carácter evolutivo, han mejorado la capacidad de transferencia de datos e impactado directamente en la diversificación de servicios. Las tecnologías de acceso inalámbrico han colaborado en la universalización del servicio de las telecomunicaciones. Redes 3G: responden al estándar global International Telemunication Mobile-2000 designado por la UIT agrupan dos dimensiones: *a*) Grupo 3 GPP: Global System For Mobile Communication (GSM); General Packet Radio Service (GPRS); Enhanced Data Rates For GSM Evolution (EDGE) y Universal Mobile Telecommunication System (UMTS). *b*) Grupo 3 GPP2 (CDMA 2000, EV-DO). Redes 4G: organizadas bajo el estándar global International Mobile Telecommunication Advance (IMT-ADVANCE-4G) designado por la UIT. Estas redes a diferencia de las antecesoras están basadas enteramente en el protocolo de Internet, Long Term Evolution (LTE), pueden desarrollar 100 Mbps subida y 1Gbps de bajada permitiendo mayor calidad de video y *streaming*. Redes 5G: su estandarización se encuentra en proceso por la UIT, se prevé su publicación para el año 2020. Entre los reportes de avanzada se mencionan velocidades de 10 Gbps de subida y 20 Gbps de bajada³². Las redes 5G trascienden las telecomunicaciones. Entre los servicios que impulsarían semejantes capacidades de transferencias se encuentra la reducción de barreras entre el mundo físico y virtual, con el desarrollo de conexiones de objetos con objetos (Internet de las cosas) que permitiría la transformación radical de distintos sectores como salud, educación y gobierno, entre otros. Es importante entender que el crecimiento de estas redes inalámbricas depende del crecimiento de inversión de la red fija, en especial, de la fibra óptica, la cual permite la conexión entre las antenas y los dispositivos móviles.

3. De control de sesión (Call State Central Function- C-CSCF). Se compone por varios subsistemas que tienen como objetivo establecer, supervisar y controlar las comunicaciones. Sobresalen tecnologías de ruteo y de gestión de flujos multimedia para transporte, señalización, registro y autenticación de usuarios. En esta capa es importante destacar el servidor de suscriptores locales (*home subscriber server*) que permite almacenar información confidencial de

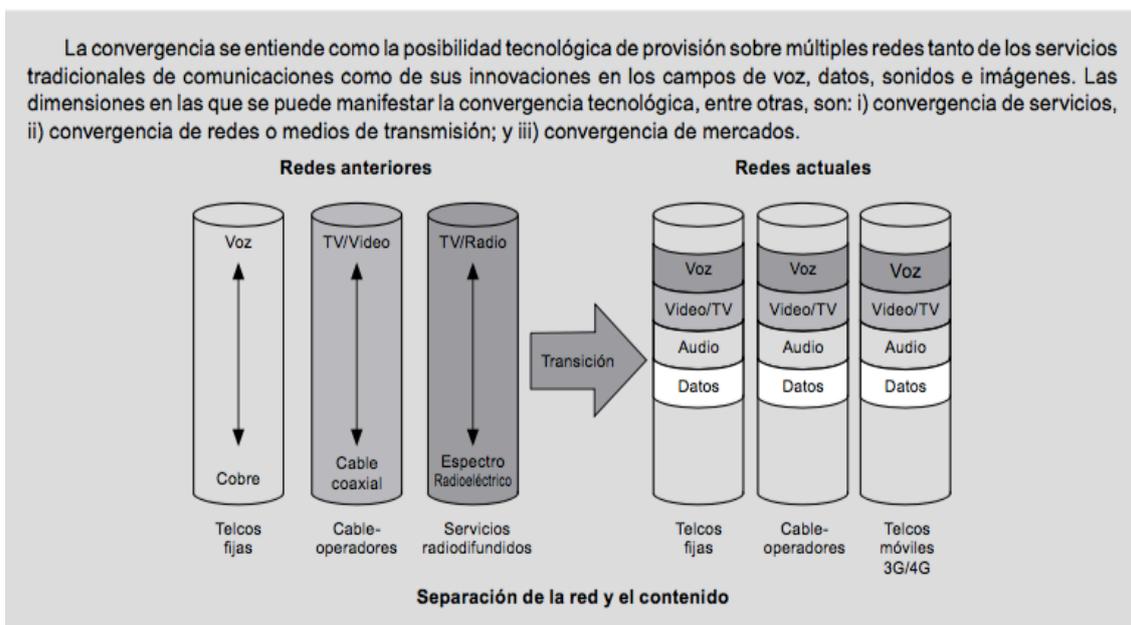
³² Para más información sobre redes 5G consulte UIT NEWS (2017a).

usuarios, parámetros de accesos, servicios contratados, información del terminal y ubicación de dónde se solicita el servicio. De esta forma, en esta capa se nuclean varios programas de gestión de recursos multimedia que permiten interaccionar el equipamiento del usuario (UE) con el servidor de aplicaciones (AS –capa aplicaciones).

4. De transporte. Realiza la función de transportar las informaciones solicitadas por el usuario, entre las capas de control y de las aplicaciones. El transporte es totalmente en protocolo TCP/IP.
5. Aplicaciones. Esta capa es de vital importancia por varios motivos. El rol que han adquirido ciertas aplicaciones ha conseguido reorientar la demanda de los usuarios hacia determinados servicios en línea. Aquí es donde se inician y finalizan las sesiones de comunicación de los múltiples servicios solicitados por los usuarios. Los grandes operadores de Internet —a los que denominaremos, intermediarios—, tanto los desarrolladores de software y de contenido, como empresas vinculadas a distintos negocios convergentes, ingresaron en esta capa a través del desarrollo de aplicaciones *Over The Top* (OTT) que les permitieron traspasar (*by pass*) a los servidores tradicionales — telefónicas, operadores de TV de pago, productores de contenido, etc.— que controlaban y distribuían los contenidos. Al mismo tiempo, tiene importancia en la definición de estándares técnicos para el empaquetamiento de servicios (*multiple play*), como por ejemplo la modulación, transmisión y recepción de la TV digital: Digital Video Broadcasting (DVB) (Europa); Advanced Television Systems Committee (ATSC) (Estados Unidos), International Services Digital Broadcasting (ISDB) (Japón)³³ y China (DMB-T/H).

³³ Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Venezuela, Paraguay y Ecuador entre otros países latinoamericanos optaron por la adopción de este estándar.

Figura 4. **Convergencia de servicios**



Fuente: Guerra y Oviedo (2011, p. 10).

Desde el campo de la comunicación se han revisado estas trayectorias tecnológicas y desarrollado distintas visiones sobre la convergencia tecnológica, que si bien pugnan por diversos sentidos, comparten una postura crítica al determinismo tecnológico. Carlos Scolari (2008) explica que con la convergencia los medios han sido reinterpretados en cinco dimensiones: “digitalización (transformación tecnológica), reticularidad (configuración muchos-a-muchos), hipertextualidad (estructuras textuales no secuenciales), multimedialidad (convergencia de medios y lenguajes) e interactividad (participación activa de los usuarios)” (2008, p. 78). Desde una postura cercana, Lev Manovich (2005) propone que con la convergencia de las tecnologías digitales los medios de comunicación se volvieron programables —en el sentido de que adoptan el lenguaje de la programación— por medio de cinco principios: representación numérica, modularidad, automatización, variabilidad y transcodificación. Estas nociones si bien incorporan el impulso tecnológico, antes mencionado, no descartan los problemas esenciales de comunicación y la cultura, en cuanto, un espacio común para pensar y reinventar nuestra comunidad.

Junto a estos trabajos resultan valiosos los aportes que plantean una noción de la convergencia tecnológica desde una perspectiva de la sociedad. Castells (1999) propone el concepto de *arquitectura en red* en tensión con la idea de convergencia tecnológica. Dicha arquitectura está organizada por la forma en la cual nos apropiamos

de los medios de comunicación antes que por su determinismo tecnológico. Hacer foco solo en lo que la digitalización posibilita tecnológicamente, no permite conocer su sustrato social. En esta misma línea, Cardoso (2008) sostiene que los medios en red brindan herramientas para proyectos individuales y colectivos, de autonomía comunicativa y sociopolítica, que repercuten en la creación de determinadas arquitecturas mediáticas por sobre otras. Estos aportes proponen observar las prácticas comunicativas en cuanto acceso, dietas y valoraciones que damos a los medios para conocer cómo socialmente nos apropiamos o descartamos tecnologías. Esto permite resaltar aspectos y elementos de la estructura mediática que no son evidenciados desde el enfoque tecnológico.

En la práctica, la señalización digital ha permitido que diferentes operadores de redes compitan por la oferta de servicios y de contenidos en distintos mercados. Esto ha creado tensiones entre operadores tradicionales que ven en la promoción de formas innovadoras de acceso a servicios, por parte de nuevos actores, peligrar importantes segmentos de mercado. Desde el plano económico, esta situación a impulsado todo tipo de fusiones y adquisiciones, la comercialización de paquetes de servicios (n-play) y, aún más, un preocupante aumento de la concentración económica del sector. Estas cuestiones a su vez han puesto la mirada en los reguladores, el mantenimiento de la división entre transportes y contenidos junto con la promoción de reglas para nuevos actores son, entre otras cuestiones, aspectos que han afectado al espacio simbólico como veremos a continuación.

Convergencia económica

Desde una perspectiva económica la convergencia alude a la modificación en las estructuras de los sectores industriales que han sido impactados por las tecnologías digitales. Se distinguen dos etapas: a partir de la década de 1990 la convergencia de industrias del hardware, del software, los medios de comunicación y las telecomunicaciones confluirán en un ecosistema digital. Estas modificaciones incluyen aspectos relacionados a las estrategias económicas de las firmas mediáticas, sus modelos de negocios y, de una forma vertiginosa, la emergencia de nuevos actores o de aquellos que, desde la periferia de dicho ecosistema, ganarán mayor protagonismo. En su segunda etapa, con distintas velocidades según los casos, la convergencia económica estará marcada por los procesos de digitalización de sectores no

mediáticos, como las manufacturas avanzadas y el sector público (salud, educación y gobierno que habían permanecido casi en modo *offline*) (CEPAL, 2016a y 2018).

La confluencia en un mismo ecosistema digital de distintos actores puede entenderse por la fusión de las distintas cadenas de valor. Por una cadena de valor se entiende a un conjunto de acciones y actividades productivas para crear un producto o servicio por el cual los consumidores pagan un precio determinado. Katz (2015) sostiene que antes de la llegada del paradigma digital era posible identificar una cadena de valor asociada a los servicios de telecomunicaciones y sus respectivos servicios de conectividad de redes, y otra cadena de valor, asociada a la producción y distribución de contenidos (impresos, audio y video). Así, “la segmentación original entre distribución de información y conectividad desaparece y las cadenas productivas de las industrias de medios, telecomunicaciones y productos culturales se integran, generando una estructura de interdependencia única” (Katz, 2015, p. 7). Desde esta perspectiva, aunque no de forma exclusiva, la falta de una plataforma tecnológica en la capa de aplicaciones, implicaría que estas cadenas pocas veces convergieran anteriormente. Con las modificaciones tecnológicas mencionadas, la fusión de las cadenas de valor desarrollará un ecosistema en el cual actores emergentes adquirirán rápidamente volumen y peso económico y conseguirán desafiar a los actores tradicionales de la comunicación. Katz (2015) distingue en la nueva cadena de valor convergente tres tipos de actores vinculados a:

- 1) Contenidos. Grupos de medios tradicionales, productoras de contenidos e industrias culturales.
- 2) Soportes. Proveedores de servicios de Internet (empresas telefónicas, ISP, cable operadoras), TV de pago, TV abierta y empresas de hardware que producen terminales y dispositivos (celulares, laptops, tabletas, etcétera).
- 3) Intermediarios. Redes sociales (Facebook, YouTube, Instagram y Twitter entre otras), buscadores e indexadores (Google, Bing) y servicios OTT de telecomunicaciones (Skype), de mensajerías (Whatsapp) y de transmisión de contenidos (Netflix, Amazon Prime, Itunes, entre otros).

En el ecosistema digital, las estrategias comerciales y de negocios de los actores se ven alteradas por diversos factores. En primer lugar, el modelo estático en el cual las

actividades económicas de un operador estaban establecidas y definidas no continuarán siendo concebidas como un modelo o una estrategia correcta (Bustillo, 2011). Esto será una de las principales causas de un alto grado de incertidumbre en los actores tradicionales del sector. Esta incertidumbre ha fomentado en los actores tradicionales la necesidad de mejora de la rentabilidad a través de dos estrategias complementarias: el desarrollo de capacidades digitales y la adquisición y fusión de empresas (CEPAL 2013; Katz, 2015). En segundo lugar, el desarrollo de la banda ancha ha posibilitado que un segmento de intermediarios emerja como una importante y nueva puerta de entrada a contenidos y aplicaciones. Estos actores que se fueron formando en la periferia del sistema anterior, han emergido con fuerza a partir de la crisis de las *puntocom* (1999-2001) y han actuado desde entonces como verdaderos orquestadores del ecosistema (CEPAL, 2018). El fin de la convivencia pacífica entre estos actores — tradicionales y emergentes— abriría un período de fusiones para asegurarse, ganar o defender posiciones en la cadena de valor y, al mismo tiempo, implicaría un cambio en el liderazgo, tanto en términos económicos como en términos de innovación, en favor de los nuevos intermediarios.

Las adquisiciones y fusiones expresan conflictos entre los actores que se sienten amenazados pero, de igual modo, implican oportunidades de crecimiento para aquellos que se encuentran en expansión. Las adquisiciones defensivas como las de Time Warner y America On Line (1999), Comcast y NBC-Universal Studios (2009) o el intento de fusión de AT&T y Time Warner (bloqueada en 2017 por el Departamento de Justicia de Estados Unidos) evidencian la debilidad del sector de soportes ante los nuevos gigantes de Internet³⁴. Por lo contrario, dichos gigantes, como Amazon, Facebook y Google, por destacar los de mayor importancia, han incursionado en adquisiciones como forma de expandirse y de ampliar su posición en distintos mercados de la comunicación. Solo para tener en cuenta, a partir de 2001, año en que Google adquirirá su primera compañía, ha adquirido oficialmente (hasta el momento de escritura de esta investigación) un total de 207, entre las que se destacan, Doubleclick, YouTube, Waze y Motorola, entre otras (Dans, 2017; Facebook's Acquisitions, 2014; Talpin, 2017)³⁵.

³⁴ Es tipo de fusiones tendrán su capítulo argentino (véase capítulo 2).

³⁵ A su vez, Amazon ha adquirido 72 compañías desde 1998; Facebook ha adquirido 62 desde 2007 entre las que se destacan WhatsApp, Instagram, Oculus; Microsoft ha adquirido 202 compañías desde 1987 entre las que se destacan Skype, LinkedIn (solo en 2015 adquirió 16 empresas).

¿Cómo estas compañías han logrado crecer en dicho ecosistema en tan poco tiempo? En parte por la aplicación de los avances tecnológicos, como el desarrollo de la banda ancha, pero también, por el desarrollo de nuevas formas comerciales aplicadas a la publicidad. En las plataformas digitales, el modelo de costos por impresión (CPM, cada 1000 impresiones) proveniente de los medios tradicionales, sería paulatinamente suplantado, aunque no en forma definitiva, por el costo por clic (CPC) y costo por acción (CPA, puede ser una suscripción, una venta, una descarga) orientados a visitas y resultados (Cardoso, 2008). Este cambio permitiría a Facebook y Google, valiosos ingresos en el mercado de la publicidad que luego serían redireccionados hacia adquisiciones (Katz, 2015). Según cálculos de Internet Advertising Bureau, las diez empresas más importantes de publicidad digital generaron 75 % de los 88,000 millones de dólares que produjo la actividad en 2017 —la mayor parte de las ventas proviene de los motores de búsqueda y redes sociales³⁶— (IAB, 2017). Distintas consultoras del sector de la publicidad *on line* estiman que Facebook y Google han logrado concentrar casi el 60% de la publicidad global *on line* transformándolas en un duopolio global (exceptuando China)³⁷. A estas estimaciones sobre el valor del mercado de publicidad digital y la participación de empresas, debe considerarse que el volumen total de publicidad *on line* ha superado al *off line* en 2017 —TV, radio e impresos— (IAB, 2017). Ante estas cuestiones, distintos grupos tradicionales de medios han tratado de responder creando alianzas para contrarrestar la pérdida de peso en la distribución de la pauta publicitaria. En Argentina, en 2015, se presentó la unión de los cinco principales periódicos del país —*Clarín, La Nación, Perfil, Infobae* y *Telefe*— a través de la empresa Real Premium Audiencias para ofrecer servicios de publicidad en su red de medios evitando a dichos intermediarios (véase capítulo 2).

Estas modificaciones en el mercado de la publicidad pueden colaborar en la comprensión del aumento de la concentración económica en sector de la convergencia tecnológica. La concentración posee distintas dimensiones de análisis: concentración de propiedad —puede ser horizontal (monomedia), vertical (integral) o diagonal (conglomerada)—; la concentración de mercado —define la posición dominante de un actor—; y la centralización o acumulación de poder —define la influencia política o

³⁶ El IAB no individualiza a las empresas ni establece un orden en como se distribuye ese valor.

³⁷ Consulte las siguientes fuentes: Google and Facebook Tighten Grip on US Digital Ad Market (E-marketer, 2017); 25 Percent of Global Ad Spend Goes to Google or Facebook (Statista, 2017); Facebook y YouTube le ganan a Televisa y TV Azteca en publicidad (El Financiero, 2018).

social derivada de su poder económico— (De Bustos, 2005; Llorens-Maluquer, 2001)³⁸. En la concentración diagonal o conglomeral, se adquieren empresas por fuera del sector originario del comprador, con el fin de crear sinergias entre distintos agentes de un mismo grupo. Este último tipo de concentración adquiere importancia en los contextos convergentes. Así, por ejemplo, se observa la propiedad cruzada ha atravesado la TV abierta y por suscripción, la radio, a los proveedores de Internet (ISP, por sus siglas en inglés) y el ámbito editorial entre otros sectores.

Sobre este punto la teoría económica ofrece distintas posiciones, ya que los problemas de concentración son variados. Mastrini y Becerra (2006) sostienen que, para los schumpeterianos en los mercados imperfectos ciertas dosis de concentración colabora con la innovación y el desarrollo económico, aunque para esto se precisan la intervención del poder público para evitar los abusos de las posiciones dominantes. Las escuelas clásicas y neoclásicas de Economía desestiman la intervención estatal y ponderan la autorregulación de los mercados como forma de elevar el rendimiento de los mismos. Para estas posturas existen efectos positivos de la concentración como por ejemplo la reducción de costos fijos y operativos, la innovación tecnológica y de contenidos (Sánchez-Taberner y Carvajal, 2002). Sin embargo, Razo y Rojas reflexionan que “elevados índices de concentración pueden llevar a una oferta de servicios inferior a la óptima, limitar los niveles de penetración y dar lugar a precios altos” (2007, p. 16). Estudios críticos sostienen que concentración económica es el principal factor explicativo para entender los procesos de convergencia tecnológica. Para Mastrini y Becerra (2006), la concentración es un fenómeno que puede ser sintetizado en dos aspectos principales: centralización de capitales en una actividad económica con pocos propietarios y concentración de audiencias que confluyen en pocas opciones de consumo. Becerra (2015) comenta que los grupos de multimedios se vieron amenazados por las telefónicas, situación que expresó la disputa por los mercados de TV de pago y, en la actualidad, la supervivencia de las telefónicas se expresa en el recelo por el principio de neutralidad de red, en su intento de frenar el avance de “especies movilizadas y globales” como Google y Facebook. Emili Prado

³⁸ La concentración horizontal promueve la integración económica de distintos agentes con el fin de producir productos dentro de una misma rama de la industria. Esta estrategia se desarrolla principalmente en el sector editorial y cinematográfico. Por concentración vertical se entiende a las adquisiciones y fusiones dentro de la misma cadena de valor, con el fin de quitar eslabones que encarecen la producción. A su vez, De Bustos (2005) distingue integración vertical *hacia atrás* de la cadena de valor, con el fin de asegurar contenidos, de la integración vertical *hacia delante* con el fin de asegurar la distribución (*windowing*), presente principalmente en el sector audiovisual, con el objetivo de abaratar costos y mejorar la distribución.

(2010), al estudiar los procesos de *streaming* y *video on demand*, entiende que la aparición de un gran almacén virtual de contenidos permite a usuarios optar por redes o TV de pago en virtud de la gratificación que le significa; sin embargo, esto al mismo tiempo ha implicado, la necesidad de proteger y dinamizar la producción de contenidos locales competitivos.

Existen distintas metodologías de medición de la concentración en la industria de medios y las telecomunicaciones que permiten al regulador conocer el poder de los operadores en los mercados y calcular el nivel de competencia. Los índices de razón de concentración CR4 y CR8 miden la participación en el mercado de los cuatro y ocho principales actores de cada mercado respectivamente, y las ordena según su peso y tamaño (incluyen volúmenes de producción, de ventas, ingresos, audiencia, etcétera). En el caso del CR4 se considera que por encima del 60%, la suma de las cuatro principales compañías del sector, el mercado está concentrado y expresa una competencia baja. La gran virtud de esta metodología es que permite establecer el poder de mercado de las compañías líderes de una forma simple y clara, especialmente, ante escenarios de escasez de datos — común en el sector mediático— dando la posibilidad de conclusiones contundentes. Esta metodología ha sido utilizada por una serie de estudios relevantes sobre concentración mediática en Latinoamérica³⁹.

Herfindahl-Hirschman (HHI) es el índice de mayor difusión en la medición de la concentración, es utilizado por distintas agencias públicas entre ellas el Departamento de Justicia de Estados Unidos para la regulación antimonopólica. IHH mide la participación (*share*) de cada propietario en los distintos medios y es utilizado para medir la diversidad de propiedad. La fórmula permite conocer la participación de cada firma que opera en los distintos mercados, para esto se eleva al cuadrado cada participación de la empresa en el mercado y se suman esas cantidades para conocer el resultado total. Luego se realiza una escala en donde por encima de 1800 puntos el mercado es concentrado, entre 1000 y 1800 puntos es moderadamente concentrado y por debajo de 1000 puntos no es concentrado.

Desde la propuesta de Eli Noam, la gran mayoría de los mercados de medios son concentrados, pero la diferencia está en reconocer en cuáles de ellos aún existen diversidad de puntos de vistas y contenidos. Este autor toma el índice HHI y lo divide entre la raíz cuadrada de la cantidad de medios existentes del mercado analizado.

³⁹ Consulte Becerra y Mastrini (2009) y Mastrini y Becerra (2006 y 2017).

Escala del índice: igual o mayor a 1800 puntos extremadamente concentrado; entre 500 y 1799 puntos concentrado; entre 300 y 499 puntos moderadamente concentrado y menor a 300 puntos no concentrado. El índice Noam mide la concentración del sector en términos de propiedad y evalúa el número de diversidad de voces disponibles. Este índice pretende reflejar en la ecuación el poder de mercado y la diversidad sistémica (puntos de vista, contenidos y voces).

Desde una perspectiva crítica, Becerra y Mastrini (2009) sostiene que los índices HHI y CR4 presentan limitaciones para medir la evolución de la concentración conglomeral. Estos índices miden la concentración dentro de un mismo sector, y sirven para establecer comparaciones entre sectores en períodos determinados. En situaciones sobre propiedad cruzada, que se dan principalmente en la convergencia, estos índices pueden establecer parcialmente la concentración que atraviesa distintos sectores (por ejemplo, TV de pago, abierta, radio, prensa, cable operadoras, etc.). Aún así, estos autores reflexionan que, si bien es posible discernir la relación entre fuentes informativas y la concentración de los canales de producción y distribución de noticias, es difícil conocer el impacto final sobre el pluralismo de contenidos y la diversidad de voces.

Teniendo en cuenta estos aspectos, es importante resaltar que en escenarios convergentes, altos niveles de concentración pueden derivar en la reducción de la oferta de servicios, en la asequibilidad de las tecnologías digitales (en especial, su penetración en áreas rurales, de difícil acceso o de poco valor en términos de mercado) y más aún, elevar los valores sobre los bienes y servicios demandados. En consecuencia, es posible afirmar que, si bien la convergencia tecnológica ha significado la llegada de nuevos actores económicos y la introducción de modificaciones tecnológicas en la estructura mediática, la concentración económica en el sector mediático, no se ha detenido, más bien todo lo contrario. De esta forma, los aspectos tecnológicos y económicos aportan información valiosísima para comprender la evolución del sector; sin embargo, ante el problema de la concentración en la comunicación, estos aspectos no parecen ofrecer soluciones. Llegado a este punto, la dimensión regulativa, nos ofrece la posibilidad de incorporar otras cuestiones de suma importancia para el régimen democrático: en torno a las reglas generales para el sector, en la definición de las conductas de actores (económicos y estatales) y, aún más, la forma a través de la cual las autoridades definen los problemas a regular.

1.2.3. Regulación de la convergencia tecnológica

Los paradigmas regulativos nos han permitido enmarcar a las políticas de comunicación en distintas configuraciones estatales y mediáticas. Es a partir de 1990, en el marco de constantes cambios tecnológicos y económicos globales, que se ha hecho difícil establecer un modelo regulativo común como en períodos anteriores. En el escenario convergente, esta imposibilidad se expresa de diferentes maneras. La principal incertidumbre sobre las políticas de comunicación gira en torno a cuán efectiva puede llegar a ser una política nacional sobre un espacio dominado por actores y dinámicas globales. Esta cuestión se pone de manifiesto aún más cuando se observa que los principios provenientes del mercado, de la tecnología y del consumo parecen haber desplazado a un papel secundario a aquellos orientados por la regulación estatal o para la progresión de distintos tipos de derechos —humanos, usuarios, consumidores, etc.—. En el plano del diseño de la política, las autoridades locales deben decidir cómo resolver la histórica separación sectorial entre las telecomunicaciones y la radiodifusión, bajo un marco institucional común o todo lo contrario, rediseñando límites entre las diferentes clases de servicios. Estas incertidumbres, no son menores para el régimen democrático, el cual ha establecido en la regulación de los servicios audiovisuales, salvaguardas necesarias para la libertad de expresión, para el desarrollo de la opinión pública, de la labor periodística y para el acceso a distintos tipos de contenidos por parte de los ciudadanos.

En el marco de la política convergente, la erosión de fronteras regulativas implica ante todo el replanteo de instrumentos de regulación. La UIT (2011) establece distintas etapas a través de las cuales se pueden identificar dicho reordenamiento de instrumentos. En una primera etapa preconvergente, la privatización del operador nacional (principios de 1990) será la principal acción que marca la transición hacia la convergencia de servicios. Esta etapa contará con un período de exclusividad variable en el cual se recrea el mercado monopólico de carácter privado. Si bien la privatización del operador telefónico no siempre estará acompañada del establecimiento de un organismo de regulación estatal, comenzarán a establecerse medidas como el otorgamiento de licencias, incipientes licitaciones de espectro radioeléctrico y criterios para la interconexión de redes, que pondrán en evidencia la transición hacia mercados de competencia parcial.

El inicio del período convergente se identifica principalmente a través de dos acciones; la primera cuando los Gobiernos autorizan la entrada de proveedores independientes para los servicios de Internet (ISP) y de telefonía móvil. Esto establece dos atributos importantes, una competencia parcial en distintos segmentos de las telecomunicaciones y, aunque no necesariamente, una autoridad regulativa que establezca reglas de competencia. La segunda acción está identificada con el fin del período de exclusividad del incumbente privado, esto deriva en el establecimiento de nuevos modelos de negocios y servicios ofrecidos por entrantes (UIT, 2011).

Distintas investigaciones señalan que la transición hacia mercados competitivos estaba orientada por tres medidas orientadas a facilitar el ingreso de nuevos operadores: la promoción de la regulación asimétrica, la escalera de inversión y la separación funcional o estructural del incumbente (Bustillo, 2011; de León, 2009; Rubio, 2010). La regulación asimétrica se basa en otorgar beneficios jurídicos a los operadores entrantes sobre los consolidados para facilitar su ingreso y la exención de ciertas obligaciones que se aplican a los operadores dominantes, con el objetivo de reducir posiciones de dominancia en determinados segmentos del mercado. En el modelo económico de escalera de inversión, los operadores entrantes acceden a bajos precios de interconexión, al crecer sus cuotas de mercado (aumentando clientes) deben ir invirtiendo cada vez más en infraestructuras propias hasta llegar a consolidarse como un operador independiente⁴⁰. La separación funcional del incumbente era otra medida orientada a establecer condiciones no discriminatorias para los operadores entrantes, esta podía tener varias características: la nueva unidad de negocios puede ser transformada en una nueva filial (separación funcional-legal), puede implicar la presentación de información contable y financiera (separación contable) y finalmente, puede ser obligada a una venta (separación de propiedad). Todos estos conceptos estuvieron orientados a organizar una interconexión competitiva y dinámica, buscaron recrear ambientes con mayor externalidad de red y menor poder de mercado de las posiciones dominantes.

Ahora bien, los conflictos en torno al establecimiento de mercados competitivos no serán resueltos de forma automática como promovían los defensores de la

⁴⁰ Rubio (2010) señala que la topología de las redes antiguas (par cobre) permitían que este tipo de ejercicios, no así, algunas de las de nueva generación. Este autor señala que uno de los fracasos de esta propuesta ha sido la elección de tecnológicas (por parte de los incumbetes) limitantes de interconexión. Debido a esta situación los operadores entrantes debieron decidir si realizar inversiones y transformarse en operador de peso o retroceder en las escaleras de servicios.

innovación tecnológica y la privatización de servicios. De esta manera, distintos instrumentos regulatorios, entre ellos la defensa de la competencia, adquirirán relevancia para el control de la concentración económica y, al mismo tiempo, como indicador de calidad institucional — en la aplicación efectiva de estas normas—. Desde el plano regulatorio es posible encontrar dos estrategias principales para controlar la concentración económica e identificar conductas abusivas: instrumentos *ex ante* para la regulación sectorial e instrumentos *ex post* para la defensa de la competencia (UIT, 2011; CEPAL, 2018). La regulación *ex ante* se orienta a generar un marco general que sirva de guía a operadores de un determinado sector económico, este tipo de regulación posee una fuerte presencia en el sector audiovisual y la radiodifusión. Se caracterizan por tener distintos mecanismos orientados a prevenir acciones y establecer guías sectoriales con el fin de evitar la concentración — por ejemplo números de firmas y rangos de concentración del mercado, reglas sobre barreras de entrada y diferenciación de los productos—. En cambio, los mecanismos *ex post* están orientados a evaluar conductas anticompetitivas y de abuso de posición dominante, para esto se evalúa la estructura del mercado, se tipifican conductas y se fijan sanciones.

Los instrumentos regulatorios para la defensa de la competencia irán ganando mayor importancia sobre los lineamientos *ex ante*, que al mismo tiempo, serán criticados por los sectores corporativos con el argumento de la innovación tecnológica y el dinamismo económico (Bustillo, 2011; Llorens-Maluquer, 2001; Rozas, 2002). Los instrumentos de defensa de la competencia se orientan al establecimiento de conductas y de sanciones con el fin de prevenir abusos por parte de operadores dominantes, especialmente en las adquisiciones y fusiones. Entre las prácticas que atentan contra la competencia se encuentran la instauración de precios predatorios — colocar precios por debajo de los costos marginales— con el fin de quitar del mercado competidores más débiles y desalentar el ingreso de nuevos operadores en determinados segmentos de la industria. Asimismo, discriminar o negar interconexión no permite la igualdad de condiciones para diferentes operadores con servicios equivalentes. Otra práctica que lesiona la competencia, es la utilización de subsidios cruzados a través de transferencias de recursos entre empresas del mismo conglomerado — bajar el costo de acceso a la red principal— de esta forma la empresa puede presentar una oferta de servicios en determinado segmento por debajo del costo de operación. La oferta de varios servicios de naturaleza complementaria (telefonía

fija móvil, acceso a Internet y TV de pago) genera economías tanto para el proveedor como para el usuario aunque puede incluir conductas desleales cuando los operadores más débiles o entrantes no puedan ofrecer la misma oferta de servicios que el dominante. Todas estas prácticas anticompetitivas serían tipificadas con el objetivo de generar mercados competitivos con el fin del período de exclusividad del incumbente y la entrada de nuevos operadores.

En la actualidad, el desafío por generar mayores niveles de competencia, se encuentra asociado a la articulación de marcos jurídicos para servicios que antes presentaban claras barreras tecnológicas y que ahora, bajo nuevas formas de consumo, se presentan integrados. Esto implicará un reto en términos de diseño de normas y autoridades regulativas: mantener normas y autoridades sectoriales separadas o unificarlas en un mismo marco común. Aquellos que defienden que deben existir regulaciones diferenciadas basan su posición en la *Declaración de Universal de la Unesco* sobre el carácter específico de los bienes y servicios culturales frente a cambios económicos y tecnológicos —artículo 8— (Mastrini et al., 2013). Los defensores de un marco común basan su argumento en la necesidad de contar con una legislación bajo principios generales que sean capaces de perdurar a los cambios tecnológicos y promueva inversiones de largo plazo (Galperin y Cabello, 2008). Este debate sobre el marco regulatorio está a su vez asociado a las opciones del diseño institucional sobre el regulador del sector:

Regulación por sectores. Se mantiene la actual división de regulación individual por sectores, pero cada sector se adapta a la convergencia. Requiere de un alto grado de interacción entre reguladores sectoriales.

Regulador multisectorial. Agrupa bajo una sola autoridad todos los sectores regulados y establece políticas transversales. En muchos países en desarrollo se adoptó este esquema para economizar en costos regulatorios. Con frecuencia se agrupan sectores disímiles por razones de economía o de política de gobierno.

Regulador convergente. Es aquel que agrupa todas aquellas agencias cuyas funciones están relacionadas con los sectores que se ven afectados por la convergencia (Bustillo, 2011, p. 126).

Bustillo analiza la configuración de distintos reguladores convergentes en Reino Unido, Australia y Malasia como ejemplos de reguladores convergentes, aunque aún

en estos casos se recomienda establecer dentro de un regulador convergente una autoridad específica para la regulación de contenidos. Desde la óptica del Derecho, Ricardo Porto (2017) explica que independientemente de cuál diseño institucional se adapta de forma más eficiente a la convergencia tecnológica, las opciones de solución deben orientarse al mantenimiento del derecho humano a la comunicación, la pluralidad de voces y el combate a los monopolios. Así pues, regulaciones diferenciadas o generalistas, sean para la regulación del sector o para el diseño de autoridades, parecen estar circunscriptas al lineamiento general de cuatro regímenes principales: licencias, gestión espectro, la interconexión y servicio universal (vea Figura 5). De esta forma, el contexto convergente tendrá un capítulo distintivo para cada uno de estos regímenes.

Figura 5. **Lineamientos de la regulación convergente**

	Regulación pre-convergencia	Regulación hacia la convergencia
CLASIFICACION DE SERVICIOS	Clasificación rígida y detallada asociada a licencias	Clasificación flexible, genérica que no dificulte ingreso al mercado
LICENCIAS (título habilitante)	Licencias asociadas a los servicios	Licencia genérica o única que no imponga barreras de entrada al mercado
ESPECTRO	Otorgamiento asociada a una licencia y a un tipo de servicio	Otorgamiento independiente al de licencias y de uso libre, sujeto a normas técnicas
INTERCONEXION	Interconexión de redes similares y de servicios similares.	Interconexión de redes y proveedores convergentes que utilicen protocolos y tecnologías diferentes
SERVICIO UNIVERSAL	Volcado a telefonía fija, publica y rural	Visión pro cierre da brecha digital con TIC

Fuente: Wohlers, 2008, p. 23.

La convergencia tecnológica impacta en la clasificación de servicios y en su régimen de licencias. Si durante el período preconvergente la definición y entrega de licencias habilitantes era la principal herramienta de ingreso a los mercados de servicios, en la convergencia, para los sectores provenientes del mundo digital el establecimiento de licencias es considerado una barrera burocrática que debería ser eliminada. Ahora bien, la entrega de licencias genéricas, como promueven estos actores, implica desafíos regulativos. Por un lado, promueve el desarrollo del escenario convergente, implica que pequeños y medianos operadores en distintas áreas geográficas pueden prestar distintos tipos de servicios (telefonía IP y móvil, TV de pago, conectividad, etc.). Por el otro, puede ser la llave a nuevos procesos de concentración aún mayores que diluyan obligaciones y lineamientos específicos de los servicios. Esta cuestión

adquiere especial significación para el caso de los servicios audiovisuales y las industrias culturales que han colaborado en el desarrollo de entornos culturales e identitarios locales. Las OTT audiovisuales, al verse eximidas de determinadas obligaciones y compromisos de regulación —incentivos a la producción de contenidos locales, cuotas de pantalla y regímenes impositivos, entre otras cuestiones— han expuesto un claro desequilibrio regulativo ante servicios similares. Estas asimetrías regulativas en el sector audiovisual no solamente presentan retos de cara al desarrollo de una regulación local de contenidos, expone de igual modo, una cuestión que afecta a la totalidad del sector convergente: el establecimiento de reglas ecuánimes.

En el ámbito de las redes móviles, la asignación de frecuencias de espectro radioeléctrico se ha revelado como un aspecto central para la interconexión y competencia de actores⁴¹. Es importante tener en cuenta que la UIT (2000) califica al espectro radioeléctrico como un bien escaso y que precisa de la coordinación internacional para su aprovechamiento eficiente. En el escenario convergente, el desarrollo de la TV digital ha implicado tensiones respecto al desarrollo de redes 4G. Aún con el dividendo digital que ha incluido la asignación de frecuencias a redes móviles avanzadas (4G), ha crecido la demanda de espectro para una diversidad de servicios por parte de los grandes operadores de telecomunicaciones. Independientemente de las distintas características técnicas de los servicios y de las zonas geográficas, en la asignación de espectro radioeléctrico se evidencian dos modelos: de “derechos exclusivos de uso” (*exclusive users rights*) proveniente del período preconvergente que permite al portador de la licencia comercializar estos derechos a terceros y el “modelo de acceso común o abierto” (*commons approach*) es más acorde a los escenarios convergentes al poseer mayor flexibilidad que el anterior y permitir satisfacer la demanda de espectro (UIT, 2011). El primero permite al propietario de derechos exclusivos de uso monetizar a través de una transferencia total o parcial de dichos derechos a otro usuario, lo cual otorga más valor al espectro. En cambio, el segundo permite que en determinadas bandas cualquier usuario o grupo predefinido de usuarios pueda hacer uso del espectro, si respeta determinadas condiciones técnicas mínimas de compatibilidad. Para García Leiva (2013) en ambos

⁴¹ Según las características físicas de las bandas y de los acuerdos internacionales se asignan distintas frecuencias para actividades como las telecomunicaciones, la radiodifusión y la radionavegación. Para información técnica sobre bandas y tecnologías consulte UIT (2010).

modelos el deterioro del espectro radioeléctrico como bien público es una constante. Para esta autora, los principios de regulación pública están siendo sustituidos por criterios de rentabilidad económica y eficiencia técnica. En este sentido, las tensiones en torno a este aspecto sensible para la convergencia, implican el establecimiento de modelos regulativos que puedan servir tanto para el estímulo de inversiones necesarias como para el establecimiento de criterios técnicos eficientes para el uso del espectro y criterios transparentes para el aprovechamiento de los ingresos provenientes de las subastas de frecuencias. Solo así la solución de estos desafíos pueden representar un beneficio público.

Durante la preconvergencia el criterio de separación funcional del operador de la red principal, era una media orientada a proveer interconexión a operadores entrantes en condiciones no discriminatorias —con relación a las tarifas establecidas—. Los nuevos desafíos a los regímenes de interconexión han ampliando el escenario de las redes de telecomunicaciones a los servicios y protocolos con tecnologías diferentes. En este sentido, en la medida que servicios similares son establecidos por plataformas diferentes, se hace necesario establecer criterios que permitan promover la neutralidad tecnológica como pilar fundamental de la convergencia (Guerra y Oviedo, 2011). La diversidad de redes, la cantidad de volumen de tráfico y de aplicaciones diversas, implica el desarrollo de estándares técnicos y de calidad de interconexión entre distintas redes por parte del regulador.

En cuanto a la universalización del servicio, aspecto orientado a la reducción de la brecha digital, ha implicado renovados debates en torno a qué enfoque regulativo revela mayor eficiencia en dicha tarea. Para el enfoque dominante la constante innovación tecnológica y la competencia de mercado proveerían un salto cualitativo en materia de acceso y universalización de servicios (Mastrini et al., 2013). Razo y Rojas (2011) indican que si bien la innovación tecnológica y el aumento de la competencia han colaborado en reducir brechas, uno de los mayores retos para la regulación es definir qué servicios son de acceso universal y cuáles competen al mercado exclusivamente. Con una población rural dispersa, gran cantidad de territorio por cubrir y un nivel de ingreso bajo, los países latinoamericanos han creado programas nacionales de acceso universal y de expansión de banda ancha — algunos replicados

en África y Asia— (UIT, 2016)⁴². Es responsabilidad del regulador garantizar metas de expansión de servicios convergentes para distintos tipos de áreas geográficas y de demanda, para esto es fundamental el desarrollo de licitaciones de espectro radioeléctrico, el establecimiento de regímenes actualizados y, aún más, lograr el involucramiento de operadores —en especial los dominantes del sector— con relación a dichos objetivos. En este sentido, los programas de universalización de la banda ancha se revelan como importantes espacios para coordinar sinergias entre el Estado y los operadores privados de peso para lograr un mayor acceso a servicios y productos convergentes de calidad.

La reinterpretación de estos instrumentos de regulación puede ser comprendida desde un momento clave en la convergencia: cuando el consumo de contenidos audiovisuales comenzaría a masificarse a través de distintas plataformas *on line*. Lawrence Lessig (2009) autor de *Code is Law* detallaba que los cambios en el control de los contenidos en la industria discográfica, con la difusión masiva de tecnologías P2P (*peer to peer*), inauguraría una etapa que *a posteriori* se demostraría irreversible. Este tipo de aplicaciones basadas en prácticas colaborativas pondría en crisis a las industrias de contenidos y promovería conflictos regulativos en torno a los derechos de autor y de comercialización. En un principio hubo una respuesta de los gigantes de Internet para intentar crear puentes con los productores de contenidos. Se crearon distintos modelos de negocios, como la modalidad a la carta (*all you can eat*) aplicado a la descarga o el *streaming* de contenidos musicales y de videojuegos (de León, 2009). Al mismo tiempo, surgieron proyectos de regulación orientados a proteger los modelos de negocios basados en los derechos autor y propiedad intelectual de los sectores tradicionales⁴³. Estos proyectos si bien representaron una reacción de los sectores tradicionales de medios, de igual modo, expresarían la necesidad de una actualización de la regulación que contenga los cruces entre actores.

Estas tensiones entre actores tradicionales y entrantes por nuevas formas de acceso a contenidos audiovisuales a través de aplicaciones OTT, también se expresan en el principio de neutralidad de la red. Este principio establece que no deberían existir

⁴² Planes desplegados en Argentina se abordan en el capítulo 2.

⁴³ Consulte los siguientes proyectos SOPA (Stop On line Piracy Act) y PIPA (Protect IP Act) en Estados Unidos, Ley de Economía Sostenible (Ley Sinde) en España, proyectos de ley Lleras (Colombia) y Proyecto Döring (México), entre otros. A partir de enero de 2012 comenzaría un debate internacional en torno a estos proyectos. Entre sus distintos posicionamientos actores económicos y sociales defendieron una Internet libre, abierta y el derecho a la libertad de expresión, en cambio, los sectores mediáticos tradicionales expusieron que sus modelos de negocios se veían seriamente afectados por la piratería.

restricciones al tráfico de datos, de lo contrario se discriminarían contenidos, plataformas y servicios, lo cual conllevaría a una degradación de la transparencia y finalmente de la naturaleza originaria de la red (Benkler, 2006). Una red sin neutralidad otorgaría a los proveedores de servicio la potestad de filtrar, gestionar y hasta bloquear contenidos, aplicaciones y servicios según sus intereses —que en la práctica ya se realiza para determinados contenidos como la pornografía infantil y de odio racial⁴⁴—. Esto implicaría, además, un revés económico para los intermediarios como Facebook, Google y Netflix, que hasta ahora se han amparado en dicho principio para presionar por mayores inversiones en infraestructura a las ISP.

El problema de quien paga por las inversiones requeridas para el aumento de la capacidad de transporte de la red afecta, de igual modo, a la protección de la privacidad y libertad de expresión en la red. Noan (2011) sostiene que la neutralidad de la red es un tema caliente que divide de un lado a las empresas de conectividad —las cuales buscan establecer ingresos provenientes de la oferta segmentada de servicios de conexión— y del otro lado, el complejo industrial de Internet —que agrupa desde los gigantes del Silicon Valley pasando por comunidades de blogueros, *startups* innovadoras y todo tipo de organizaciones—⁴⁵. Desde otra perspectiva, Zallo (2016) explica que el principio de neutralidad de la red es un elemento central para la regulación de la convergencia que se proponga desde el enfoque del servicio público. Para Zallo la conflictividad en torno a las tarifas, entre otras cuestiones, está directamente relacionada con el desarrollo de derechos culturales de los ciudadanos.

La regulación no ha encontrado aún puntos intermedios que permitan fijar reglas que concedan los mismos niveles de innovación a distintos operadores del ecosistema digital y, al mismo tiempo, resguarden los derechos fundamentales de las personas. Esto se refleja en conflictos regulativos en torno a la privacidad de los datos personales y el desarrollo de nuevos formatos de publicidad *on line*. El desarrollo de software que permiten conectar de forma eficiente anunciantes con audiencias ha modificado el modelo de negocios de la publicidad tradicional. Estos desarrollos han reorientado la masa publicitaria del sector tradicional de medios, —TV abierta y de pago, medios impresos— principalmente hacia Google y Facebook (Katz, 2015;

⁴⁴ Estados Unidos derogó el principio de neutralidad de la red (véase apartado 1.3.3).

⁴⁵ Noam (2011) propone una solución basada en el pago por contenidos y calidad por parte del usuario final (*end-user sovereignty*) y el fomento en la competencia en los proveedores de conectividad a dicho usuario.

Cepal, 2016a). Ahora bien, este conflicto en el sector de la publicidad no se reduce al desplazamiento de actores tradicionales por emergentes. La colección de información sensible sobre datos privados es en sí mismo el modelo de negocio de la publicidad *on line* (*display advertising*) (Fernández y González, 2018). Estas herramientas de publicidad han traído controversias sobre la privacidad y uso responsable de datos personales que realizan dichas compañías⁴⁶. En especial se ha discutido sobre su orientación programática (*real time bidding*) que permite servir publicidad a usuarios una vez que estos han sido identificados y extraídos datos clave sobre diferentes fuentes de información como su historial de navegación, los registros de compras, su desplazamiento físico y lectura de *mails*, entre otras fuentes de información personal.

En respuesta a esto la Unión Europea estableció el Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento 2016) que permite diferenciar datos personales y datos sensibles, establece reglas sobre el consentimiento de uso de esta información, tipifica el abuso y violación de conductas sobre divulgación de dichos datos, así como también, se establecen garantías relacionadas con el derecho de rectificación, oposición y supresión (derecho al olvido). Asimismo, estas medidas sobre protección de datos se enmarcan en un conjunto de acciones sobre aspectos fiscales y de competencia que conducen, una vez más, a la controversia de la posición dominante y el abuso de poder. Las posiciones dominantes de los gigantes digitales como Google y Facebook (mercado de la publicidad), de Amazon (en el comercio electrónico), de Apple (en soportes y contenidos) y de Netflix (contenidos) no solo se reducen a la adquisición de competidores en distintos mercados. Katz (2015) explica que las posiciones de dominio —que pueden o no implicar abuso de poder— se basan en importantes economías de escala y efectos de red que permiten establecer ventajas económicas que se transforman en la práctica en fuertes de barreras de entrada para los competidores provenientes de la estructura tradicional⁴⁷. Sin embargo, desde los

⁴⁶ En 2017, varios periódicos han destacado los siguientes problemas: fraudes en la publicidad *on line* —programas que simulan audiencia—, el uso de datos personales y otras controversias asociadas a la publicidad como videos con contenido que incitan al odio racial y la violencia (*Wall Street Journal*, 25.08.2017).

⁴⁷ Katz explica que las compañías digitales desarrollaron economías de escala a través de importantes inversiones que les permitieron establecerse en distintos mercados como el de búsqueda, de redes sociales o sistemas operativos. Los efectos de red representan retornos sobre dichas inversiones, que se evidencian en la conducta de los usuarios. Adherirse a un solo buscador de referencia para buscar información, establecerse en una red social o laboral y definir un sistema operativo para distintos soportes, ha expresado no solo una demanda homogénea sino también importantes barreras de entrada para los actores tradicionales.

sectores tradicionales de medios, se señalan las asimetrías regulativas que exigen a dichos gigantes digitales de obligaciones vigentes en distintos segmentos.

Este reclamo se puede visualizar nuevamente en respuestas establecidas desde la Unión Europea con el objetivo de establecer un equilibrio entre distintos operadores del ecosistema digital. La Comisión Europea (2010), primero a través de su directiva 2010/13/UE, establecería principios para la comunicación audiovisual en torno al pluralismo y diversidad de voces, con cuotas de difusión y producción, criterios para la publicidad, para protección de audiencias (menores, accesibilidad, prevención de discursos que inciten al odio) y derecho a replica, entre otras reglas para la diversidad de operadores. Esto obligaría a las OTT audiovisuales a adoptar criterios y obligaciones que no los alcanzaban en torno a la producción local de contenidos y normas para la protección de audiencias. Luego, en sintonía con dicha directiva, se clasificarían a los servicios OTT y de telecomunicaciones como Servicios de Comunicaciones Electrónicas (SCE) considerándolos sustitutivos y participantes de un mismo mercado —Mercado Único Digital para Europa— (Comisión Europea, 2015)⁴⁸. Esto permitiría a las empresas telefónicas posicionarse como empresas de servicios y disputar comercialmente con los gigantes digitales en forma justa. Más allá del impacto concreto de estas medidas, considerar a estos servicios como sustitutivos y como parte de un mismo mercado, se ha revelado como un paso necesario para concebir una regulación con mayores dosis de equilibrio entre distintos sectores; de igual modo, ha demostrado la vigencia de la regulación de servicios audiovisuales sobre un aspecto sensible para el régimen democrático, el desarrollo de contenidos y la diversidad cultural (véase apartado 1.3).

En cuanto al abuso de posición dominante, la Comisión Europea abriría distintas investigaciones que luego derivarían en importantes sanciones a Google. A partir de 2015, la Comisión investigaría el servicio de compras comparativas, el sistema de publicidad AdSense y el sistema operativo para soportes móviles Android. En los tres casos, la Comisión hallaría a la compañía culpable de desarrollar prácticas abusivas con el objetivo de bloquear la participación de competidores y la innovación tecnológica: al comprobar que en los resultados de las búsquedas se favorecían productos y servicios propios por sobre los de la competencia (servicio de compras

⁴⁸ En 2017 esta directiva pondría bajo análisis distintos aspectos de las plataformas de comercio electrónico, en especial la transparencia en los resultados de búsquedas y el uso de datos personales que derivarían en sanciones de abuso de posición dominante por parte de Google.

comparativas), estableciendo contratos de exclusividad restrictivos que violaban las cláusulas antimonopolio (sistema AdSense) y exigiendo a fabricantes de soportes móviles que usan Android la instalación de diversas aplicaciones de Google⁴⁹.

Google nos ha traído numerosos productos y servicios innovadores que han supuesto un gran cambio en nuestras vidas y eso es algo positivo. Pero la estrategia de Google para su servicio de compras comparativas no se limita a atraer clientes ofreciendo un producto que sea mejor que los de sus rivales, sino que Google ha abusado de su posición dominante como motor de búsqueda situando en mejor lugar su propio servicio de compras comparativas dentro de sus resultados de búsqueda y colocando en peor situación los de sus competidores (Comisión Europea, 2017, parr. 4).

En América Latina, la regulación de la convergencia tecnológica plantea un desafío aún mayor, la equidad y desarrollo social. Katz (2015) explica que la ausencia de regulación nacional sobre dicho entorno ha estado asociado a varias cuestiones: *a*) en el plano económico, un reconocimiento por parte de los reguladores del efecto multiplicador que juegan dichas empresas para el desarrollo de la banda ancha y de distintos mercados de plataformas web y, *b*) en el plano regulativo, a la comprensión limitada sobre el proceso convergente, se agrega la duda sobre el alcance efectivo de las regulaciones nacionales sobre servicios globales. Desde una perspectiva crítica a estos planteos, Mastrini et al. (2013) sostienen que la intervención de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a través del Acuerdo General de Comercio y Servicios (GATS), ha tenido dos efectos inmediatos: permitió reclasificar a los servicios y bienes culturales como mercancías simbólicas y, en segunda instancia, reduciría las capacidades estatales de su regulación. Para estos autores, si bien se evidencian marcos regulativos renovados y adaptados al proceso convergente, los Estados-nación han visto disminuidas sus capacidades de regulación ante procesos de características globales.

⁴⁹ Investigación sobre AdSense abarca entre 2006-2016 y una multa de 1.4 mil millones de euros, la investigación sobre el servicio de compras abarca 2004-2015 y una multa de 2.42 mil millones de euros y la investigación sobre Android 4.3 mil millones de euros.

Como se ha visto, avanzar hacia la integración de un único sector ha implicado no solamente establecer reglas ecuánimes para la diversidad de actores, sino que ha planteado importantes tensiones. A nivel internacional, las medidas de la Comisión Europea en torno a la competencia, la protección de datos y política fiscal podrían entenderse como los primeros pasos hacia un ecosistema digital equilibrado. En los sistemas democráticos este equilibrio está lejos de alcanzarse sin el posicionamiento regulativo en dicha dirección por parte de Estados Unidos. A nivel local, estas cuestiones sobre la regulación del entorno de redes y servicios convergentes nos llevan a reflexionar sobre las capacidades estatales de regulación de la comunicación. Esta cuestión se enmarca en considerar no solamente el posicionamiento estatal, sino que, al mismo tiempo, se incluyan aspectos en torno a la calidad democrática en los procesos de regulación.

1.3 Aspectos centrales sobre calidad democrática en la regulación de la convergencia tecnológica

Hasta aquí hemos presentado los principales aspectos de la calidad democrática y las políticas de comunicación. Esta última sección está dedicada a desarrollar nexos entre ambos campos. Para esto primero se argumenta que las políticas de comunicación poseen implicancias institucionales para el régimen democrático. En este sentido, las políticas de comunicación poseen atributos distintivos a otras políticas públicas que las conectan con la calidad democrática —se presentan investigaciones que han desarrollado previamente esta idea—. Ahora bien, estas implicancias son abordadas desde una relación siempre conflictiva entre las capacidades estatales y la democratización. Comprender esta relación conflictiva es el paso previo para analizar los lineamientos para una regulación democrática de la comunicación. En la parte final del apartado se indagan cuestiones concernientes a la emergencia de políticas de comunicación en el contexto latinoamericano, especialmente referidas a los Gobiernos enmarcados en el giro político latinoamericano.

Las políticas de comunicación representan un espacio donde se organizan importantes principios e instituciones para la democracia. Napoli (2001) explica que la regulación de la comunicación se caracteriza por una influencia potencialmente extensiva. Las decisiones que se toman en el marco de dichas políticas terminan afectando más allá de lo estrictamente sectorial a entornos simbólicos, institucionales y culturales de la

sociedad democrática. Napoli advierte que esta naturaleza única (*unique nature*) de las políticas puede observarse en varias cuestiones, aunque es en su impacto en los medios de comunicación donde se advierte principalmente —a través de los mencionados instrumentos de regulación positiva como negativa—. Al mismo tiempo, es reconocido el rol central que ejercen los medios de comunicación electrónicos en la circulación de la información y, de forma creciente, los ciudadanos indican a dichos medios como sus fuentes primarias de información. Si bien no nos es posible en el marco de esta investigación señalar en qué grado las creencias, los valores y las conductas de los ciudadanos dependen de dichos medios, es pertinente reconocer su influencia sobre la democracia.

Más aún, Napoli señala que es esta influencia de los medios sobre la democracia la que otorga a la autoridad regulativa de la comunicación un poder relevante. Son las decisiones de dicha autoridad las que afectan no solo a la organización del sector, sino a la presentación, edición y organización de la información. En este sentido, sus posicionamientos en torno a la propiedad mediática, la protección de la labor periodística, la regulación de contenidos o los de mayor actualidad, la responsabilidad de las plataformas digitales tienen un impacto sobre cómo se organizan institucionalmente la vida cultural, social y política en las democracias.

Desde el campo de la Ciencia Política, este impacto de las políticas sobre aspectos de la democracia ha permitido a distintas investigaciones plantear posibles relaciones con la calidad democrática. Balan (2013) plantea que la polarización mediática termina afectando la calidad del debate público. Para este autor, durante el kirchnerismo, junto a la homogeneidad del sistema comercial de medios el desarrollo de medios públicos progubernamentales, derivaría en una yuxtaposición de voces que se contradecían mutuamente en el espacio mediático y no tomaban en cuenta las posiciones del otro como válidas⁵⁰.

Es sabido que los medios juegan un papel fundamental en las democracias contemporáneas, y la Argentina no es la excepción. La calidad democrática, sea como la queramos definir (O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullell, 2003), depende en gran medida de la existencia de oportunidades para la expresión y el diálogo que dependen, en gran

⁵⁰ Profundizando esta lógica, Balan sostiene que los medios públicos y privados durante el kirchnerismo realizaron una cobertura polarizada de las noticias, alineado sus audiencias y criticando posiciones contrarias sin balance noticioso.

medida, de la existencia de un sistema de medios diverso y heterogéneo (Balan, 2013, p. 473).

Fernando Ruiz (2010) explica que la calidad democrática es una perspectiva importante para entender las relaciones entre medios y política. Este aporte liga un aspecto central para entender la relación entre políticas de comunicación y calidad democrática: las capacidades estatales.

La dificultad de consolidar un régimen democrático en la región condicionó severamente el desarrollo del sistema de medios y de sus prácticas. El desarrollo de los medios y el periodismo son siempre, en toda época y lugar, dependientes de la calidad del régimen político (Ruiz, 2010, p. 29).

Un Estado de baja calidad no regula en forma eficiente y transparente al sistema de medios. Los funcionarios y las agencias encargadas de supervisar, por ejemplo, licencias de medios audiovisuales, o cuestiones impositivas, crediticias o arancelarias en los medios escritos, suelen decidir con un alto margen de arbitrariedad estatal (Ruiz, 2010, p. 31).

Ahora bien, si las políticas de comunicación implican capacidades estatales tanto para poner en práctica decisiones como para establecer objetivos y resultados, ¿cómo dichas capacidades se relacionan con la calidad democrática? Tilly (2017) explica que las capacidades estatales pueden generar tanto procesos de democratización como de desdemocratización. Este autor señala que cuando a través de capacidades estatales aumentan el nepotismo de las autoridades, las redes clientelares y los favores a seguidores y electores, la política pública se transforma en política privada —, esto es, formas no estatales de poder en el marco de las políticas públicas—. Osvaldo Iazzetta (2011) señala tres aspectos para entender la conexión entre capacidades estatales y proceso de democratización: *a)* expansión de procedimientos democráticos a instituciones regidas hasta entonces bajo otras lógicas; *b)* expansión de derechos a personas que antes no gozaban de los mismos y, *c)* impulso de la participación ciudadana en instituciones públicas y privadas. Estos aportes permiten comprender que la preocupación por la calidad democrática implica valorizar una relación siempre dinámica, cambiante entre Estado, derechos y ciudadanos. En este sentido, el aumento

de la capacidad estatal no se traduce en forma automática en mayores grados de democratización, pero al mismo tiempo, la intervención estatal se revela necesaria para la expansión de derechos y principios democráticos.

Establecida la relación pertinente entre capacidades estatales y los procesos de democratización, es posible sostener que, en el marco de las políticas de comunicación, la expansión de principios y procedimientos democráticos pueden ser una herramienta pertinente para valorar la calidad democrática. De esta forma, si las políticas de comunicación pueden conllevar tanto procesos de democratización como su reverso, la desdemocratización, es necesario evaluar qué aspectos de las mismas pueden colaborar con las distintas dimensiones de la calidad democrática, a nivel de: contenidos —libertad de expresión, pluralismo, diversidad—, de procedimientos —instituciones, normas, autoridades de regulación— y, al mismo tiempo, como respuesta sobre aspectos que la sociedad demanda. Las políticas de comunicación podrían impulsar distintos indicadores de calidad democrática cuando los mismos estén conectados a los aspectos relacionados con la democratización —véase Figura 6—. Por lo contrario, cuando las políticas de comunicación se han transformado en herramientas de concentración de poder para el Gobierno o para el beneficio de grupos económicos eluden su conexión con la democratización y la expansión de derechos. A continuación se profundiza este planteo.

Figura 6. Políticas de comunicación y calidad democrática

	POLÍTICAS COMUNICACIÓN	
	↓	
	CALIDAD DEMOCRÁTICA	
Contenidos	Procedimientos	Respuesta
↓	↓	↓
Expansión de derechos	Regulación Democrática	Inclusión de demandas
Actualización Normativa	Accountability	Efectos de la política sobre el sector

Fuente: elaboración propia.

- Dimensión contenidos. Se ha planteado que en la erosión de fronteras entre las telecomunicaciones y la radiodifusión los imperativos económicos y tecnológicos han ganado importancia en el desarrollo de servicios de la convergencia. Independientemente de las opciones normativas, entre un marco regulatorio convergente o el mantenimiento de marcos sectoriales, toda actualización regulativa hacia la convergencia tecnológica no puede estar

orientada en la regresividad de derechos (Porto, 2017). En este sentido, la convergencia jurídica de sectores antes separados por barreras tecnológicas y económicas, debería expresar a través de sus distintos regímenes el principio de progresividad y la noción de la comunicación como derecho humano.

Indicadores

- a) Expansión de derechos. En América Latina, incorporar los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión al ámbito de regulación nacional es una obligación suscripta por los Estados a través de la Convención Americana de Derechos Humanos Pacto San José de Costa Rica (OEA, 1969). En consecuencia, las políticas de comunicación deben incorporar estándares establecidos en la *Declaración de Principios de Libertad de Expresión* (CIDH, 2000) y en la *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión en Internet* (CIDH, 2011) que funcionan como agenda ampliada de aspectos regulativos⁵¹. Otras herramientas expansivas de derechos son los programas estatales de acceso universal a la banda ancha, a distintos soportes de hardware y programas de capacitación digital.
- b) Actualización normativa. Garantías legales y constitucionales de la libertad de expresión en el marco de la convergencia tecnológica: identificar restricciones a la libertad de expresión (en el *Código Penal*). Todas las restricciones deben ser legales, proporcionales y necesarias (*triple test*)⁵². Identificar si existen regulaciones que prohíban y sancionen discursos de odio, contenidos discriminatorios y estereotípicos (referentes a contenidos: político, social, religioso, grupos minoritarios y LGBT). Establecer las leyes que protejan la expresión pública y la labor periodística. Infraestructura:

⁵¹ La Relatoría ha destacado los siguientes principios con relación a las políticas de comunicación surgidas en el último tiempo: principio 2 sobre la importancia de la información en una sociedad democrática; principio 8 sobre la protección de las fuentes periodísticas; principio 11 abolir leyes que atenten contra la libertad de expresión y derecho a la información calumnias, injurias y desacato; principio 12 tanto monopolios como oligopolios deben estar sujetos a leyes antimonopólicas, ya que lesionan la diversidad y pluralidad de los medios y de la democracia —aclara que los Estados no deben crear leyes bajo la apariencia de regulación antimonopólica que tengan como objetivo lesionar la libertad de expresión— y el principio 13 identifica varias acciones por parte de los Estados para castigar o premiar comunicadores sociales, por ejemplo: la arbitrariedad en la asignación de la publicidad oficial, de licencias y frecuencias (CIDH, 2000).

⁵² Estas acciones están orientadas por el principio de Universalidad de Internet (Unesco, 2013) que define la Red como un servicio de interés público y que toda limitación de sus servicios y aplicaciones debe estar basada en el Test Tripartito (legal, proporcional y necesario) —véase apartado 1.3.1—

identificar acciones que promuevan la apertura, la descentralización y la neutralidad de la red. Contenidos: identificar la diversidad en la oferta de programas, géneros, y contenidos (pluralismo interno), identificar regulaciones sobre derechos de autor y sobre responsabilidad de intermediarios. Redes: figuras y métodos que protejan la privacidad y datos personales. Derechos de los usuarios y los consumidores: establecer si existe regulación específica sobre calidad de servicio (telefonía móvil, conectividad y TV de pago).

- Dimensión procedimientos. Las problemáticas que atraviesan a esta dimensión están vinculadas con formalización de espacios de regulación: su apertura u opacidad. La complejidad de la convergencia tecnológica implica aumentar los mecanismos de regulación pública, para esto, se hace necesario establecer espacios que involucren a las partes interesadas: autoridades estatales, operadores privados y distintos actores de la sociedad civil. Un marco institucional de esta naturaleza permitiría expandir principios relacionados con la rendición de cuentas, la transparencia pública y la legitimidad democrática. En dicho marco institucional es posible identificar tres espacios principales: poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), autoridades sectoriales y autoridades genéricas de regulación. Poderes públicos: el Poder Legislativo por su naturaleza deliberativa se presenta como el ámbito principal para el desarrollo de normas generales del sector revestidas de la legitimidad democrática necesaria. Al mismo tiempo, dicho Poder es un importante auditor en la rendición de cuentas de las autoridades regulativas del sector para establecer su predictibilidad. Tanto la regulación sectorial (aplicación y control) como la regulación sobre defensa de la competencia y de defensa del consumidor, deben establecer ámbitos para el acceso de partes interesadas, mecanismos de transparencia pública y ser autárquicos respecto al Poder Ejecutivo.

Indicadores

- a) Regulación Democrática. Marco regulativo: en qué medida la regulación del sector está formalizada en normas claras y precisas. El Poder Legislativo ha tenido injerencia real o simulada en el establecimiento del marco regulativo. Identificar si la norma principal que regula la

convergencia tecnológica emana de dicho Poder o, por lo contrario, si es un decreto presidencial o una norma antigua que ha ido recibiendo modificaciones por autoridades de segundo orden. Existen procedimientos y espacios formales para el encuentro entre funcionarios y distintos actores sectoriales (sociales y económicos) o, todo lo contrario, la agenda regulativa es concentrada por actores corporativos y funcionarios de alto rango. Autoridades regulativas (sectoriales y genéricas). Indicadores de autarquía institucional: definir quién establece sus presupuestos y establecer ante quién son responsables. Establecer los criterios de selección de sus autoridades: son profesionales y establecidas por concurso público o dependen de mecanismos discrecionales. Arquitectura regulativa: definir cuántas autoridades existen (Secretarías, Institutos, Comités, Consejos, etc.) y cómo se interrelacionan, identificar si la autoridad regulativa principal es convergente o se mantienen las divisiones sectoriales (radiodifusión, audiovisual y telecomunicaciones). Indicadores de representatividad sectorial: participación de sectores económicos, sociales y profesionales en la dirección de la autoridad.

b) Accountability. Transparencia regulativa: el funcionamiento, competencias y atribuciones de las autoridades están claramente formalizadas (reglamentadas y definidas en el marco de la normativo principal) o, todo lo contrario, derivan de reglamentos desactualizados, genéricos y normativas superpuestas. Las decisiones de la autoridad son de carácter público, están debidamente justificadas y pueden ser recusadas por las partes afectadas o, todo lo contrario, derivan de acuerdos y negociaciones informales por parte del Gobierno y actores con peso económico del sector. En este último punto entra con relación a la independencia de los tribunales judiciales.

- Dimensión respuesta (responsividad). En el marco de la convergencia tecnológica evaluar la capacidad de respuesta de los Gobiernos no es tarea sencilla. En su calidad de proceso dinámico e inacabado, la convergencia desafía constantemente dicha capacidad en torno a la evolución de los estándares tecnológicos, la emergencia de nuevos servicios y la diversidad de actores que afecta. Esto vuelve aún más compleja la integración de múltiples

intereses sectoriales y demandas sociales en el marco de la política pública. No obstante, distintos Gobiernos latinoamericanos han establecido, con resultados diversos, regulaciones sobre convergencia tecnológica. Así, primero Colombia en 2009 con la Ley de TIC 1341 dio una respuesta normativa innovadora para la región; Chile en 2010 establecería el principio sobre neutralidad de la red (Ley 20.453), luego en 2014, Brasil presentaría su Marco Civil da Internet, ese mismo año, México presentaría una regulación detallada sobre convergencia a través de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Argentina, a través de un trámite legislativo *express*, presentaría la Ley Argentina Digital 27.078. Todas estas normas mencionadas integran respuestas regulativas sobre la convergencia de redes, infraestructuras activas y pasivas, y derechos de los usuarios y consumidores.

Indicadores

- a) Inclusión demandas. Etapa de elaboración: en qué grado intereses y demandas de diversos actores han sido incorporados en el marco de la política⁵³. Etapa de implementación: cuál ha sido el posicionamiento de los distintos actores respecto a la implementación. Identificar qué espacios participativos institucionales sirven para expresar demandas para distintos actores: audiencias, foros y consejos consultivos (estos últimos indicadores se relacionan con los de arquitectura regulatoria).
- b) Respuestas sectoriales (indicadores que miden la transición hacia la convergencia). Reglamentos que impulsen la convergencia de servicios en licencias, interconexión, espectro radioeléctrico y servicio universal. Estos regímenes continúan expresando barreras regulatorias a la convergencia de servicios o exhiben marcos legales acordes con dicho proceso. En los servicios audiovisuales *over the top* es importante que se elimine la asimetría regulatoria entre distintos operadores. Acciones referentes a la mejora de redes: implementación de planes de conectividad y de banda ancha física y móvil. Competencia (indicadores que preserven la diversidad del sector): definición de la posición significativa del mercado —en

⁵³ Especialmente los de menor peso económico —cooperativas telefónicas, pequeños proveedores de conectividad a internet, productores de contenidos audiovisuales, proveedores de servicios de radiodifusión, desarrolladores de app y software— y las organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos y libertades cívicas en los ambientes digitales.

términos de facturación, abonados, participación económica— y régimen de sanciones e infracciones para abuso de mercado. Defensa del consumidor y usuarios: identificar acciones referentes a responsabilidades por parte del prestador y de las autoridades regulativas. Prestadores: establecer si existen parámetros objetivos para la calidad de servicio (QoS) en términos de gestión de servicio (reclamos y respuestas) y operatividad de redes⁵⁴.

Estas características regulativas no se enmarcan en la ingravidez institucional, sino bajo contextos históricos específicos que establecen importantes constricciones para el proceso de las políticas:

Toda política de comunicación es el producto de la interacción de un número de instituciones. Los orígenes y la historia de estas instituciones, los instrumentos disponibles para afectar a las políticas y los procesos a través de los cuales estas instituciones interactúan para crear la política (Napoli, 2001, p. 5).

En América Latina estas constricciones pudieron observarse en distintos procesos sobre políticas públicas. En los mismos, el desarrollo de servicios de la convergencia tecnológica confluía con un replanteo general de la función de los medios de comunicación en el régimen democrático. De esta forma Gobiernos con diversas orientaciones políticas establecieron nuevas políticas de comunicación con base en críticas al poder e influencia de las corporaciones mediáticas en la opinión pública y en el proceso político⁵⁵. Algunas de estas políticas de comunicación se plantearían en

⁵⁴ La convergencia de redes ha complejizado las normas sobre QoS. Los prestadores se han visto obligados a adquirir nuevos indicadores para distintos servicios al mismo tiempo que las autoridades deben actualizar reglamentos que abarquen el nuevo escenario. Indicadores gestión del servicio (desde la visión del usuario): atención al cliente, servicios contratados (en especial los prepagos de telefonía móvil) y conexión de servicio. Indicadores técnicos sobre calidad de redes: ancho de banda, retardo (relay), variación de retardo (jitter) y pérdida de paquetes (packet loss) (UIT, 2011).

⁵⁵ Hacemos referencias a los siguientes Gobiernos (progresistas): Hugo Chávez (1999-2013) en Venezuela; Néstor Kirchner (2003-2007) y luego Cristina Fernández (2007-2015) en Argentina; Lula da Silva (2003-2011) y luego de Dilma Rousseff (2011-2016) en Brasil, los Gobiernos del Frente Amplio en Uruguay (Tabaré Vázquez, 2005-2010, “Pepe” Mujica 2010-2015 y de nuevo Vázquez en 2015-2020), Evo Morales (2006-2019) en Bolivia y de Rafael Correa (2007-2017) en Ecuador. Gobiernos que no entran en la categoría anterior y, al mismo tiempo, han impulsado reformas regulativas: Bachelet (2006-2010) y Piñera (2010-2014) en Chile, Peña Nieto en México (2012-2018) y Álvaro Uribe en Colombia (2006-2010) (Becerra, 2015; Kitzberger, 2008).

clave histórico-institucional, como una necesaria actualización normativa para reemplazar normas establecidas en períodos autoritarios y con el objetivo de impulsar principios fundantes relacionados con la democracia para el sector de medios (Baldillo, et al., 2015; Becerra, 2015; De Moraes, 2011; Loreti y Lozano, 2015). Así, se establecerían regulaciones orientadas por principios de regulación democrática como la diversidad del sistema mediático, el pluralismo informativo y el derecho a la comunicación como un derecho humano, pero también el acceso universal a servicios y plataformas digitales fueron incorporados, primero, en el debate público sobre la regulación de medios y, luego, en el marco de la renovada legislación.

Ahora bien, es necesario señalar que, con diferencias entre sí, estas políticas no se han visto exentas de las tensiones concernientes a las democracias latinoamericanas, en torno a la carencia de instituciones estatales autónomas y de procesos de rendición de cuentas. En este sentido, si bien las políticas de comunicación pueden ser analizadas como una importante respuesta sobre contenidos democráticos —que la sociedad demandaba—, al mismo tiempo dichas políticas han despertado interés académico en torno a las constantes transgresiones legales-institucionales y los conflictos que han suscitado con determinados actores del sector mediático (Waisbord, 2015; Ruiz, 2010; Kitzberger, 2008 y 2010). De esta forma, independientemente de la ideología de los Gobiernos, la modalidad bajo la cual estas renovadas capacidades estatales de regulación han sido puestas en práctica, permiten plantear asuntos referentes a la calidad de los procesos institucionales de la democracia.

Al mismo tiempo, dichas carencias institucionales han sido señalizadas por investigaciones en sistemas mediáticos. Hallin y Mancini (2008) explican que entre las características principales de los sistemas mediáticos latinoamericanos se encuentra una débil autoridad racional legal y un fuerte desarrollo de medios comerciales. Ambas cuestiones han permitido establecer arenas regulativas opacas y prácticas clientelares con el objetivo de negociar intereses particulares. Más aún, para estos autores la débil autoridad racional-legal, ha tenido implicancias negativas no solo para el apego a normas y procedimientos formales, sino para el establecimiento de una burocracia independiente y la presencia de técnicos expertos en el ámbito institucional.

La independencia de las instituciones administrativas y judiciales, y el hecho de que la política pública esté sujeta a reglamentos significa que, donde existe una autoridad racional legal fuerte, las empresas no

dependen excesivamente de las decisiones arbitrarias de ciertos funcionarios, que podrían estar favoreciendo a alguna empresa políticamente aliada. Tampoco sufrirán de forma drástica las consecuencias de un cambio de poder político (Hallin y Mancini, 2008, p. 53).

Como se ha señalado, tanto el particularismo como el clientelismo han sido rasgos distintivos en la institucionalización de las democracias latinoamericanas. La ubicuidad de dichos principios a nivel estatal ha sido asociada a los denodados esfuerzos que realiza el Poder Ejecutivo en erosionar los atributos de control y rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1994 y 2010). Allí, en la carencia de sólidos procesos de rendición de cuentas que permitan responsabilizar conductas y establecer claros límites entre lo público y lo privado en el marco de las regulaciones, se encuentran importantes factores explicativos que permiten comprender la instrumentalización de políticas públicas. Esta falta de controles entre agencias estatales opera como condición necesaria para que intereses corporativos concentrados y decisiones discrecionales definan dicha instrumentalización. Kitzberger (2016) ha profundizado este modelo como mecanismo de gobierno:

Los grandes conglomerados de medios de comunicación constituyen actores estratégicos para gobernar, ya que concentran el control sobre los recursos clave (las ideas, información, las agendas públicas, la legitimidad y la reputación) y tienen la capacidad de actuar en bloque para perseguir sus intereses, tienen el potencial de influir en la formulación de las decisiones políticas y, finalmente, la capacidad de un gobierno para mantenerse en el poder (p. 450).

En Argentina, durante el período que abarca esta investigación, la capacidad de intercambiar intereses corporativos por recursos clave de gestión de gobierno a través de negociaciones directas —opacas e informales—, ha sido señalada por investigaciones tanto para la regulación de las telecomunicaciones como para los medios de comunicación. Fontanals (2007 y 2013a) describe que desde la privatización del operador telefónico nacional es posible identificar una “estrategia coalicional” (entre Gobiernos y corporaciones) caracterizada por políticas discrecionales que dejarían sin efecto los procesos normativos-institucionales. Estos

déficits institucionales se manifestarán nuevamente a lo largo del kirchnerismo en torno a compensaciones obtenidas por actores corporativos a cambio de acuerdos acerca de determinadas acciones regulativas que al Gobierno le interesaba mantener (véase apartado 2.4). Waisbord (2015) utiliza el concepto de patrimonialismo mediático para señalar la debilidad legal en las políticas de medios durante kirchnerismo. Para este autor, la histórica consolidación de sistemas concentrados de medios en dicho país, ha sido producto de políticas dominadas por intereses particulares, burocracias discrecionales y orientadas a satisfacer beneficios privados que, paradójicamente, el kirchnerismo desde la innovación legislativa reforzaría.

Estos aportes nos han permitido establecer conexiones entre las especificidades de las democracias latinoamericanas y las políticas de comunicación. Estas dinámicas político-institucionales nos señalan que la regulación de los servicios de la convergencia (audiovisuales, telecomunicaciones y conectividad) se encuentran siempre relacionadas con aspectos inherentes a la rendición de cuentas, la transparencia pública y los derechos que la sociedad demanda. Al mismo tiempo, permiten comprender el telón de fondo sobre el cual se asientan dichas políticas de comunicación, específicamente, su fragilidad institucional siempre asociada a acuerdos informales y dependiente de ciclos electorales.

En este apartado hemos propuesto establecer conexiones entre la regulación de la comunicación y el enfoque de la calidad democrática. Esta propuesta no se ha planteado con una intensión prescriptiva de unos contenidos regulativos sobre otros con el objetivo de alcanzar un nivel de calidad, sino todo lo contrario, busca conectar el proceso de las políticas de comunicación a la problemática de la calidad democrática. En este sentido, dicha conexión parece darse de forma compleja, y es que si bien las políticas de comunicación enmarcan importantes indicadores para la calidad de la democracia como la libertad de expresión, el pluralismo, la privacidad de datos, el acceso a la información y no menos importante, los procedimientos de la autoridad regulativa, al mismo tiempo, para que estos indicadores puedan efectivizarse son necesarios elevados estándares institucionales de funcionamiento, rendición de cuentas y transparencia pública. Como posibles respuestas a estas cuestiones se han recuperado aportes que plantean que tanto las capacidades estatales como la democratización revelan ser variables esenciales para el desarrollo de la democracia. A su vez, se han presentado aportes sobre regulación de la comunicación que observan en el concepto de la autoridad racional-legal un aspecto clave para los sistemas

mediáticos latinoamericanos. Este último aspecto ha sido conectado con la rendición de cuentas institucional para esclarecer los mecanismos a través de los cuales se instrumentalizan las políticas de comunicación. Así, cuánto pesan los aspectos democráticos en comparación con otros factores de poder —particularismo y clientelares— continúa siendo una cuestión inherente a la problematización de las políticas públicas en las democracias de la región.

1.3.1 Estándares interamericanos de regulación de la convergencia

La convergencia entre radiodifusión, telecomunicaciones e informática reeditó la discusión de varios temas centrales para el régimen democrático como la defensa del pluralismo, la libertad de expresión y la regulación de contenidos. Estos tópicos se plasmaron en torno a la responsabilidad de los intermediarios por contenidos de terceros, la privacidad de datos personales y el principio de neutralidad de la red entre otras cuestiones. En el ámbito latinoamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han propuesto una agenda ampliada que incorpora estos debates (Bertoni, 2012; Loreti y Lozano, 2014). El resultado de dicha agenda ha servido como base para una serie de informes donde se abordan problemas de regulación convergente en los países de la región y estándares internacionales de regulación con base en las modificaciones tecnológicas.

Como se ha señalado tanto en los estudios de comunicación como en los de calidad democrática, resaltan la importancia de la libertad de expresión para las sociedades democráticas. En los primeros, la libertad de expresión está asociada al pluralismo y a los posibles efectos negativos de la concentración en la propiedad de medios de comunicación. En los segundos, la libertad de expresión es una clara frontera entre regímenes políticos autoritarios y democráticos. Sin ser parte de esta perspectiva, Becerra (2015) asocia la calidad democrática con el debate público robusto y la potencialidad expresiva de los distintos sectores sociales. Por otro lado, Becerra entiende que la libertad de expresión, como derecho individual y colectivo, debe ser resguardada no sólo de la concentración mediática, sino de distintas fuentes de problemas como el desarrollo de tecnologías que atenten contra ella, los abusos de las posiciones dominantes y fallas de mercado, entre otras cuestiones.

La relación entre comunicación, medios y democracia tiene su piedra angular en las garantías al derecho de libertad de expresión y en la identificación de posibles

restricciones que pueden sufrir dichas garantías. Uno de los hitos sobre dichas garantías en el Derecho internacional ha sido el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión (Naciones Unidas, 1948).

De la misma forma, estas garantías se expresan en la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto San José de Costa Rica (1969) a través de su artículo 13:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (OEA, 1969).

La CIDH, órgano judicial de la convención, decidió ampliar las garantías sobre la libertad de expresión al crear en 1997 la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y luego se presentó una declaración de principios sobre la libertad de expresión (CIDH, 2000). La Relatoría Especial reconoce en Internet una plataforma relevante para el desarrollo y ejercicio de los derechos humanos. En virtud de nuevos desafíos como la regulación de contenidos, de los derechos de autor, la privacidad de las personas en las redes digitales, así como también, la prevención delitos informáticos — piratería, *hackeo*, acoso y estafas—, la Relatoría publicó una serie de informes con el fin de señalar estándares mínimos y principios orientadores para que la regulación de los Estados expandan y no limiten los derechos humanos en Internet. Es importante señalar que estos estándares están alineados al concepto de Universalidad de Internet y como un servicio público de interés con base en cuatro dimensiones (Unesco, 2013; CIDH, 2013):

- a) Derechos humanos. Internet al estar orientada como una plataforma para el acceso y ejercicio de los derechos humanos en acuerdo con las normas internacionales, exige que toda limitación o restricción de sus servicios y aplicaciones esté basada en el Test Tripartito.
 - a) Legalidad (que en la intervención esté garantizado el debido proceso, que intervenga un juez y tribunal de justicia).
 - b) Necesidad (que las limitaciones respondan a una necesidad imperiosa para el logro de objetivos legítimos).
 - c) Proporcionalidad (que las resoluciones aplicadas no impacten en la arquitectura global de Internet, sino al ámbito requerido y específico).
- b) Apertura. Esta dimensión hace alusión a estándares técnicos como la interoperabilidad, la descentralización y la apertura de las interfaces. El criterio de apertura alude a evitar regímenes excluyentes de licencias y proteccionismo que desarrollen cualquier tipo de monopolios y plataformas arcaicas, ya que atentan contra la innovación y nuevos operadores. El carácter abierto de Internet rechaza el desarrollo de jardines vallados basados en tecnologías incompatibles pondera el software de código y datos abiertos.
- c) Accesibilidad. Una Internet abierta para todos rechaza la discriminación digital por ingreso económico, en la desigualdad urbano-rural e implica el desarrollo de normas tendientes a mejorar la conectividad en infraestructura y dispositivos, así como también de normas de accesibilidad basadas en políticas de educación, diversidad y sostenibilidad.
- d) Multisectorialidad. Es un principio transversal a los anteriores, entiende que Internet no puede estar basada en el interés privado de pocos operadores o de funcionarios administrativos del poder de turno, sino de un conjunto de actores publico-privados como partes interesadas.

En los siguientes párrafos se destacan los informes de la CIDH como Libertad de Expresión e Internet (2013) y Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente (2017a) y literatura especializada con el fin de conocer los principios orientadores necesarios para una Internet abierta, plural y sin censura en el ámbito latinoamericano.

1.3.2 Libertad de expresión en Internet

El entorno en línea, propiciado por las tecnológicas digitales, brinda un espacio de expresión, participación y acceso a la información sin precedentes en la historia de la humanidad. En este sentido, la búsqueda y acceso a la información, como también, las nuevas formas de comunicación y entretenimiento, conforman desde hace varias décadas espacios vitales para las sociedades democráticas. Sin embargo, a raíz de distintas modificaciones a la estructura de la web que hemos señalado en este capítulo, los derechos y la libertad de expresión en Internet se han encontrado con distintos desafíos.

Alguno de estos desafíos fueron planteados incluso antes del período convergente y continúan en teniendo vigencia en la complejidad de los escenarios tecnológicos.

Nos corresponde a nosotros determinar si las sociedades libres en el siglo XXI conducirán a las comunicaciones electrónicas bajo las condiciones de libertad establecidas por el dominio de la imprenta a través de siglos de lucha, o si ese gran logro se perderá en una confusión sobre las nuevas tecnologías (Pool, 1983 citado en UIT, 2011, p. 189).

La libertad de expresión en Internet debe ser aplicada al igual que en todos los medios de comunicación y, a su vez, potenciar las especificidades técnicas de su arquitectura (abertura, interactividad, bajo costo, velocidad y alcance). En este sentido, no cualquier arquitectura de la red resulta relevante para la libertad de expresión. Según la CIDH (2013) es necesario que las políticas y la regulación de la convergencia tecnológica desarrollen los siguientes principios orientadores con el fin de preservar y potenciar la libertad de expresión en Internet:

- a) Acceso. En la interpretación del artículo 2 de la Declaración de Principios de la Libertad de Expresión la Relatoría Especial plantea igualdad de condiciones y garantías de acceso universal. El principio de acceso universal significa un

- acceso equitativo, universal, asequible y de calidad a la infraestructura de Internet y las TIC (CIDH, 2013).
- b) Pluralismo. El artículo 13 de la Convención Americana plantea la pluralidad de voces a través de fronteras y soportes, esto implica en el plano de Internet, desarrollar políticas públicas que promuevan plataformas de búsqueda, difusión de información e ideas y, al mismo tiempo, preserven la naturaleza ubicua, interactiva y multidireccional de Internet.
 - c) No discriminación. Complementariamente a las obligaciones de acceso y pluralismo, los Estados de la región, en conformidad con los artículos 11 y 24 de la Convención Americana, deben desarrollar mecanismos para asegurar que todas las personas y, en especial, los grupos vulnerables y aquellos sectores que se expresan críticas no sean discriminados en el entorno digital.
 - d) Privacidad. En conformidad con las distintas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la privacidad en la era digital, los Estados y Gobiernos no deben desarrollar mecanismos arbitrarios de espionaje de la información y comunicación privada de las personas y, por el contrario, promover y desarrollar plataformas libres de observación para el intercambio de contenidos y servicios. Es función de los Estados crear ambientes en línea seguros y a su vez, reconocer que los instrumentos de recopilación ilícita de datos no solo afectan a la libertad de expresión y la privacidad, sino que son contrarios a la sociedad democrática.
 - e) Neutralidad de la red. Se reconoce el principio de neutralidad de la red como condición necesaria para la libertad de expresión en Internet a través de la declaración conjunta de la que participaron las siguientes organismos: el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) (OEA, 2011).

Estos principios y orientaciones adquieren especial importancia para la elaboración e implementación de las políticas públicas sobre convergencia tecnológica. En primera

instancia, las modificaciones en la regulación de los entornos digitales deben ser de dominio público y estar abierta a la participación de los múltiples sectores que intervienen en la gobernanza de Internet, así como de actores sociales, académicos y organizaciones no gubernamentales que, si bien no hacen parte de forma directa de dicha gobernanza, son representantes de los sectores receptores de políticas públicas. En segunda instancia, las modificaciones, reformas o nuevas propuestas de políticas deben estar encaminadas a la preservación de las características originarias de Internet y dar impulso a los principios orientadores. En este sentido las políticas de convergencia tecnológica y sus instrumentos de regulación deben estar orientados a garantizar los derechos humanos.

La importancia del sector privado en el desarrollo en los entornos digitales, en especial los intermediarios en Internet, ejerce una influencia relevante sobre el manteniendo del derecho a la libertad de expresión. Esto no significa que Estados, Gobiernos y distintos organismos internacionales no sean importantes para su mantenimiento, todo lo contrario. La Relatoría Especial destaca una serie de acciones para que tanto los intermediarios, sean indexadores y/o agregadores de contenido — redes sociales— tengan en cuenta el desarrollo de la libertad de expresión en Internet (CIDH, 2017a):

- (a) Desarrollar modelos de negocios, productos y servicios que desde su ingeniería no atenten contra la diversidad, el pluralismo y la libertad de expresión.
- (b) Entrenar a sus recursos humanos en materia de derechos y libertades en la era digital.
- (c) Limitar contenidos que fomenten los discursos de odio⁵⁶.
- (d) Garantizar el derecho al olvido y protección de datos personales.
- (e) Garantizar el acceso al conocimiento, la protección del dominio público y la propiedad intelectual entre otras cuestiones sobresalientes.

El pleno funcionamiento de la libertad de expresión en Internet orientada a través de estos estándares, es la garantía de lograr una arquitectura abierta, sin discriminación de

⁵⁶ En mayo de 2017 una investigación del periódico The Times revelaría que los sistemas de publicidad programática de YouTube (Google) colocaban publicidad de sus anunciantes en videos con contenido de odio racial y violencia explícita. Esto derivaría en una serie de controversias en torno a la responsabilidad de los intermediarios por sus contenidos y la necesidad de regulación sobre la concentración de la masa publicitaria global por Facebook y Google.

contenidos y de acceso igualitario. La libertad de expresión no es un derecho absoluto, existen distintos tipos de restricciones y limitaciones para su ejercicio. La libertad de expresión no resguarda la apología del odio racial, el genocidio, la pornografía infantil y otros actos delictivos comprobados como las noticias falsas, la desinformación y la propaganda (CIDH, 2013; 2017a y 2017b). La CIDH entiende que las medidas restrictivas sobre estas formas ilícitas, a demás de presentar los estándares mínimos del mencionado test tripartito, pueden presentarse bajos los siguientes regímenes de restricción:

- a) Responsabilidad objetiva, la cual presume que el responsable (por ejemplo intermediarios) incumplió un deber legal, ya que tiene o tuvo el poder para modificar el factor de riesgo —ninguna democracia ha extendido este tipo de restricciones al ámbito de los intermediarios—.
- b) Régimen de responsabilidad condicionada, precisa la existencia de un contenido ilícito e implica la posibilidad de remoción por orden judicial, éstos son los de mayor extensión en la actualidad y los que recomienda la CIDH.
- c) Responsabilidad subjetiva, conforman medidas de notificación y retirada extrajudiciales, el intermediario decide sobre la licitud o ilicitud de los contenidos —la CIDH no los recomienda, ya que pueden encubrir censura privada y enmarcan una interpretación privada de la libertad de expresión—.

Las medidas restrictivas como el filtrado y bloqueo tienen carácter de excepcionalidad y orientadas al artículo 13 de la Convención Americana, salvo los contenidos abiertamente ilícitos mencionados. Las medidas restrictivas deben estar orientadas a no responsabilizar intermediarios, limitar su funcionamiento y actividad solo a través de las condiciones que estipula la ley y la protección del bien público⁵⁷ (CIDH, 2013 y 2017a).

⁵⁷ En Brasil, entre 2015 y 2016, distintas órdenes judiciales ordenaron el bloqueo (por lo menos cuatro veces) de la utilización de WhatsApp a las operadoras telefónicas (Vivo, Claro, TIM, Nextel y Oi) ante la negativa de brindar información referente a distintos casos de investigación judicial. En el contexto de una de estas medidas, ante la negativa de brindar información, el vicepresidente de Facebook Brasil (propietario de WhastApp) fue detenido (*O Globo*, 2/05/2016).

1.3.3 Neutralidad de la Red

Anteriormente veíamos esta cuestión en el apartado sobre conflictos regulatorios, aquí es importante profundizar aspectos que tienen relación con los derechos fundamentales. La neutralidad de la red es un principio que afecta a las características de la infraestructura y funcionamiento de Internet, al garantizar el tratamiento igualitario de todos los paquetes de datos. En este sentido, los distintos operadores que brindan servicios de conectividad (ISP, TV de pago y *carriers*) e intermediarios (aplicaciones, indexadores y redes sociales) no deben distinguir el origen y destino de dichos paquetes con el fin de jerarquizarlos y distribuirlos en función de intereses corporativos. A fines de 2017, la Federal Communications Commission (FCC) a través de la acta *To Restore Internet Freedom* estableció el fin de la neutralidad de la red en Estados Unidos a partir del 11 de junio de 2018 dotando a los intermediarios de la potestad de discriminar contenidos para su ralentización (*throttling*), priorización y hasta bloqueo según sus intereses corporativos. Si bien dichas empresas deberán informar a la FCC y a los usuarios sobre sus prácticas, esta medida implica una clara postura hacia arquitecturas segmentadas en términos comerciales y económicos sin precedentes⁵⁸.

Becerra (2017) señala varias cuestiones importantes sobre cómo el debate de la neutralidad de la red puede derivar en controles que reduzcan la discrecionalidad en ciertos operadores. En primer lugar, es un principio que debería aplicarse a todo el entorno digital y no solamente a las ISP y de TV por cable, o sea, no sólo a los operadores de conectividad. En segundo lugar, hoy en día los intermediarios —por ejemplo Facebook, Netflix, Whatsapp y Google, entre otros— poseen un control editorial sin precedentes de lo que es accesible o no; sin embargo, para este autor, hechos como la injerencia rusa en las elecciones de Estados Unidos, las noticias falsas en el Brexit y también las prácticas anticompetitivas de indexadores y buscadores en la jerarquización de productos y servicios propios, ponen de manifiesto la necesidad de establecer controles eficientes para generar mayores índices de transparencia sobre el funcionamiento de estas corporaciones globales —véase intermediarios—.

⁵⁸ La medida ha sido fuertemente criticada por los gigantes de Internet a tal punto que el 30 de junio de 2018 el Senado del Estado de California aprobó un proyecto de ley sobre la neutralidad de red, la cual daría la posibilidad a los ciudadanos de dicho estado en de dar curso a acciones legales ante la discriminación de datos por operadores de conectividad.

La Relatoría Especial establece que el principio de neutralidad de la red es una condición necesaria para poder desarrollar los principios rectores que establece el artículo 13 de la Convención Americana (CIDH, 2013). La Relatoría insta a los Estados miembros a desarrollar legislación que consagre y garantice dicho principio para preservar las características originarias de Internet y no permitir que esté condicionada, direccionada o restringida bajo otros principios. Varios países entre los que destacamos Argentina, Brasil, Chile —primer país en adoptar la neutralidad de la red en el mundo— y México han desarrollado legislaciones acordes que tienen el objetivo de garantizar la neutralidad de la red⁵⁹.

Impedir que el tráfico de la red sea discriminado a través de tarifas especiales que permitan segmentar velocidad y calidad, implica definir a la red de banda ancha como un servicio público. En este sentido la Relatoría sostiene que, a través de sólidas garantías al principio de neutralidad, el servicio de Internet puede ser considerado al igual que otros servicios como público. Sin embargo, este tema implica varias cuestiones. Por un lado, pueden existir limitaciones legales para evaluar contenidos con el fin de preservar la integridad y seguridad de la red en la transmisión de contenidos no deseados o permitir la descongestión de tráfico. Por el otro, se requieren programas públicos que den incentivos para mejorar las inversiones privadas en la infraestructura de las redes, de lo contrario la calidad de servicio irá decreciendo.

Concebir el acceso a Internet como un servicio público ha sido considerado por varios especialistas como una contribución a los derechos humanos y que colaboraría con la reducción de la brecha digital. En el año 2015, distintos operadores de Internet entre las que destacamos Facebook, Google y Wikipedia, junto con compañías de telefónicas propusieron crear un programa de acceso para países en desarrollo. El programa *zero-rating* no carga tarifas por acceso a determinadas aplicaciones, entre ellas las mencionadas. Sin embargo, la Relatoría ha criticado fuertemente estos proyectos, ya que ofrecen planes de comunicación que priorizan el filtrado de datos con base en precios y propaganda con lo cual recomienda a los Estados evaluar este tipo de planes según criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad para poder medir su compatibilidad con los derechos humanos (CIDH, 2015 y 2017a).

⁵⁹ Argentina: Ley 27.078 Argentina Digital, artículos 1, 56 y 57. Brasil: Ley No. 12.965, Marco Civil de Internet, artículo 9 (23 de abril de 2014). Chile. Ley 20.453, artículo 1 y 24H (20 de agosto de 2010) y México: Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, artículo 145 (14 de julio de 2014), (CIDH, 2017a).

1.3.4 Acceso a la información

Uno de los principios de mayor importancia en el sistema democrático es el acceso a la información y a la expresión como condición *sine qua non* de los derechos humanos. El acceso a la información hace parte del desarrollo de la calidad democrática al permitir la formación de los ciudadanos, colaborar con el desarrollo de las instituciones democráticas y con la rendición de cuentas sobre las acciones de los representantes (Morlino, 2015). Para garantizar el derecho al acceso a la información pública, es necesario desarrollar los principios de máxima divulgación y buena fe por parte de las instituciones públicas:

De tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática (CIDH, 2015, p. 342).

Frank Le Rue, ex relator especial de la ONU entre 2008-2014 para la promoción y protección de la libertad de expresión, entiende que Internet se ha posicionado como: “uno de los instrumentos más poderosos del siglo XXI para exigir más transparencia en la conducta a quienes ejercen el poder, acceder a información y facilitar la participación ciudadana activa en la forja de sociedades democráticas” (CIDH, 2017a, p. 70).

El acceso a la información pública a través de las redes digitales brinda a los ciudadanos la capacidad de empoderarse para debates públicos sobre temas de Gobierno, para solicitar acciones de transparencia en la toma de decisiones de las autoridades y para participar en diversos mecanismos de la participación ciudadana. El acceso a la información está estrictamente relacionado con el derecho al *habeas data* que garantiza tener acceso a datos personales de forma expedita y no onerosa. El *habeas data* es sumamente importante, como modalidad sustantiva y procesal, en momentos donde distintos intermediarios globales de Internet, instituciones públicas, así como también organizaciones delictivas han adquirido la capacidad de almacenar, tratar y distribuir datos personales. En este sentido, el *habeas data* se revela como un

mecanismo legal fundamental para conocer si los datos fueron obtenidos ilegalmente y para poder generar acciones judiciales correspondientes (CIDH, 2015 y 2017a; UIT, 2011).

En la era digital garantizar el acceso a la información está estrictamente relacionado con la reducción de la brecha digital. La reducción de la brecha digital ha sido uno de los principales objetivos de las políticas públicas sobre la sociedad de la información para mejorar el acceso a las tecnologías y servicios digitales por parte de los ciudadanos. El principio X de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información sostiene:

Las ventajas de la revolución de la tecnología de la información están en la actualidad desigualmente distribuidas entre los países desarrollados y en desarrollo, así como dentro de las sociedades. Estamos plenamente comprometidos a convertir la brecha digital en una oportunidad digital para todos, especialmente aquellos que corren peligro de quedar rezagados y aún más marginados (2003, principio X)

Para que los ciudadanos de una democracia tengan acceso a la información pública, es preciso garantizar políticas de inclusión e integración digital de sectores históricamente marginados. A pesar de estas definiciones y de los compromisos adoptados por los Estados latinoamericanos en la reducción de la brecha digital, un tercio de la población en América Latina continúa sin acceso a Internet —en algunos países de Centroamérica supera el 70%— (UIT, 2016 y 2017). Estas cifras se manifiestan con mayor crudeza en las zonas rurales, los centros suburbanos y áreas marginales o poco atendidas por los Estados y operadores del sector. La integración digital no puede basarse en meras políticas de acceso sin una responsabilidad por parte del decisor en el plano educativo. De esta forma, la Relatoría ofrece una mirada multidimensional sobre la brecha digital que implica acciones tendientes a reducirla en grupos sociales, segmentos etarios y proveer niveles de alfabetización digital.

La alfabetización digital hace al conjunto de destrezas, conocimientos y actitudes que necesita una persona para poder desenvolverse funcionalmente dentro de la sociedad de la información y tiene por objetivo el desarrollo de habilidades y conocimiento que les permitan

utilizar la tecnología de manera efectiva, desarrollando nuevas oportunidades sociales y económicas en el marco de su sociedad (CIDH, 2017a, p. 23).

La alfabetización digital es un estándar relevante para el acceso a la información pública, la reducción de la brecha digital y para garantizar la pluralidad lingüística de comunidades y minorías lingüísticas. De esta forma, las políticas de convergencia tecnológica deben orientar principios e instrumentos de regulación a la consecución de estos objetivos, de tal forma que su implementación pueda arrojar resultados en aquellos sectores sociales que aún no han sido integrados en los programas de desarrollo digital.

1.3.5 Intermediarios, indexadores y privacidad

El peso del sector privado en temas de libertad de expresión y el acceso a la información ha ido en aumento. Esta importancia radica en dos cuestiones principales. En primera instancia, el desarrollo de Internet, de las tecnologías del hardware, así como el surgimiento de infinidad de nuevas aplicaciones y servicios en la web se dan a través de la iniciativa privada. En segunda instancia, y de forma cada vez más preocupante, el desarrollo privado de estas aplicaciones y servicios ha implicado que estas tecnologías impacten en ámbitos íntimos de la vida privada. De esta forma, resaltar las responsabilidades de las empresas privadas, en especial de los intermediarios, junto con la clasificación de servicios y posibles restricciones a su funcionamiento, implica cuestiones que se encuentran ligadas a aspectos medulares de la democrática como los datos personales y la información pública.

La CIDH entiende por intermediarios a los proveedores de servicios de Internet (ISP), los proveedores de alojamiento web, las plataformas de redes sociales, de comercio electrónico y los motores de búsqueda⁶⁰. Su importancia para la democracia radica en varias cuestiones. Por un lado, estos actores tienen un rol destacado como vehículo para el ejercicio del derecho de buscar y recibir información, para la libre circulación

⁶⁰ Esta clasificación excluye a productores y editores (*publishers*) de contenidos; sin embargo, se torna cada vez más difícil diferenciarlos cuando algunos intermediarios comienzan a producir contenidos propios.

de ideas y su posibilidad de publicarlas y expresarlas. En un ambiente de fuertes contrastes como el latinoamericano, estos vehículos adquieren un valor no meramente formal para distintos actores sociales, políticos y étnicos. Por el otro, aquellos Gobiernos que no han limitado la responsabilidad civil de los intermediarios se han beneficiado con el desarrollo e innovación económica, en especial, en el segmento de redes sociales y sitios que alojan contenidos para usuarios (Wong, Dempsey y Biddle, 2012).

Tanto en Europa como en Estados Unidos las leyes de responsabilidad de intermediarios establecen garantías a dichos actores y reconocen para los casos de derechos de autor y demandas penales, un sistema de notificación y retirada (medidas de responsabilidad subjetiva). Para la CIDH, controlar las puertas de acceso y uso de Internet, no solo dañaría irreversiblemente la libertad de expresión en Internet, sino que sería un golpe a la naturaleza abierta de la web y a su potencialidad económica para países en vías de desarrollo como los latinoamericanos. De esta forma, como se ha mencionado, en materia de responsabilización por contenidos de terceros, la CIDH recomienda regímenes de responsabilidad condicionada y estándares de test tripartito.

Ahora bien, otra fuente de conflicto en torno a la responsabilidad de los intermediarios corresponde a la privacidad y seguridad de datos personales. La CIDH reconoce que en la interacción de Internet se generan huellas o rastros digitales que son recogidos por *cookies* (registros del historial y preferencias de navegación alojados en el navegador del usuario), *web bugs* (señalización en sitios webs y correos electrónicos de la dirección de *internet protocol* (IP) y preferencias del usuario), así como de formas de captación de datos privados como el desarrollo de tecnologías aplicadas al comercio físico y virtual que monitorean la conducta corporal y desarrollan patrones comerciales cruzando esta información con datos personales, la publicidad programática y el almacenamiento masivo y constante como el *big data*.

La mayoría de las empresas de redes sociales tienen un modelo de negocios por el cual ofrecen servicios gratuitos a cambio de la propiedad de los datos que generen los usuarios. Esto complica enormemente el derecho de las personas a determinar cuándo, cómo y en qué medida se comunica la información sobre ellas a los demás (CIDH, 2017a, p. 80).

A esta vigilancia corporativa con el fin de cruzar datos geográficos y personales para agregar valor a los modelos de negocio, se ha visto complementada con renovadas funciones de *gatekeeping* por parte de Facebook, Twitter y Google. Estas plataformas organizan y jerarquizan el debate público, las campañas políticas y la información general de los ciudadanos (Cardoso, 2008). Así como quedó demostrado en distintas elecciones que pusieron en el centro del debate público el desarrollo de noticias falsas con el objetivo de manipular las campañas electorales. De esta forma, los intermediarios han quedado implicados en un conflicto sobre los alcances de sus políticas de datos y transparencia pública, en especial, a la cesión de datos e información privada a terceros.

Estas tensiones entre el derecho a la vida privada y los modelos de negocios de los intermediarios parecen exhibir una zona gris, aunque cada vez más opaca. Los intermediarios parecen, como así lo demuestran sus posiciones dominantes, haberse beneficiado de regulaciones que diferenciaban sectores de comunicación, especialmente para los mercados de la información y la publicidad. Por otro lado, si bien a los Estados y Gobiernos les resultaría con mayor facilidad controlar contenidos y tráfico de datos a través de medidas restrictivas sobre los intermediarios, estas restricciones tendrían efectos negativos tanto en la arquitectura de la web como en el desempeño de la economía —cuestión de suma importancia en los países en desarrollo—. Al mismo tiempo, las medidas de restricción implican un nuevo desafío para la calidad regulativa, por varias cuestiones, por un lado las sanciones pueden verse motivadas por posibles beneficios económicos, pero por el otro, como se ha visto, las restricciones y sanciones impuestas a los principales actores del ecosistema digital, parecen necesitar una actualización conforme a la magnitud de los problemas mencionados.

Capítulo II. Políticas de comunicación y kirchnerismo

Con el objetivo de enmarcar contextualmente a la Ley Argentina Digital a continuación se brindan antecedentes sobre políticas de comunicación. En primera instancia, se adopta la sistematización de Cuilenburg y McQuail (2003) para comprender la trayectorias de las políticas de comunicación bajo coyunturas locales. En Argentina las políticas de comunicación han reflejado procesos político-institucionales y, al mismo tiempo, han estado en sintonía con los cambios mundiales a nivel tecnológico, económico y regulativo. En segunda instancia, se describen las principales características del período pre convergente: el proceso de privatización del operador telefónico nacional, el cuerpo de normas emergente para definir la nueva estructura del sector y el comportamiento de los actores mediáticos. Estos actores impulsarán servicios y soportes que serán la base de la convergencia tecnológica. En tercera instancia, como introducción al kirchnerismo, se presentan indicadores de calidad democrática seleccionados para comprender y evaluar sus tres períodos en el gobierno. Esto nos permitirá indagar varias cuestiones relacionadas a los objetivos de investigación: cómo las políticas de comunicación del kirchnerismo se insertaron en el contexto general de la gestión pública, cuál ha sido su relación con aspectos problemáticos de la calidad democrática —la rendición de cuentas de las autoridades y la calidad de sus respuestas—, y finalmente, valorar en qué medida la LAD resulta coherente o disruptiva en relación al resto de las políticas de comunicación emprendidas por el kirchnerismo.

2.1 Origen de las telecomunicaciones y la radiodifusión en la Argentina

En Argentina, las primeras regulaciones sobre la comunicación se remontan a fines del siglo XIX. Las mismas al no presentar una separación regulativa que diferencie servicios y estar articuladas desde una política planificada para el sector pueden enmarcarse en el paradigma de la comunicación emergente que hacen alusión Cuilenburg y McQuail (2003). Así, distintas normativas como la ley 750 ½ de Telégrafos Nacionales que se promulgó durante el Gobierno de Nicolás Avellaneda (1875), o las leyes del teléfono, Ley 4.408 sobre comunicaciones Telefónicas y Radiotelegráficas (Gob. de Roca, 1903) y luego la Ley sobre el Servicio Telegráfico Nacional Ley 9.127 (Gob. Luis Sáenz Peña, 1913) servirán como marco de referencia legal hasta los primeros años de la radiodifusión (Morone y Arribá, 2003). No obstante esta falta de especificación normativa, existiría una clara distinción entre el servicio del telégrafo y el teléfono. El primero estuvo fuertemente asociado al desarrollo de la conquista del territorio nacional y la expansión militar del Estado argentino, en cambio, el segundo como una herramienta de comunicación circunscripta a las altas clases urbanas (Reggini, 2012). Este período, hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial, permite comprender los orígenes de los servicios de las telecomunicaciones —el telégrafo, el teléfono— y de la radiodifusión e identificar las variables originarias de la estructuración del sector.

La estructura de las telecomunicaciones se iría conformando con la exclusiva presencia de empresas privadas, principalmente de origen extranjero. En 1881, el presidente Roca autoriza el establecimiento de tres compañías de teléfonos: Société du Pant lephone L. de Loch et Cie. (Bélgica), Gower-Bell Telephone Company, (Reino Unido) y River Plate Telephone Company (Estados Unidos)⁶¹. Hacia 1920, luego de un período de fusiones el mercado se repartirá entre tres empresas: United River Plate Telephone Company Limited (Unión Telefónica) como principal actor —propiedad de la empresa norteamericana International Telegraph and Telephone Corporation (ITT)—,

⁶¹ En 1916 se forma la Compa a Entrerriana de Teléfonos (CET) y en 1927 Compa a Argentina de Teléfonos (CAT) que luego serán absorbidas por la empresa de teléfonos sueca Ericsson.

luego la empresa sueca Ericsson (con fuerte presencia en Cuyo) y la alemana Siemens (con fuerte presencia en el Noroeste) (Fontanals, 2013b).

De esta forma, desde un inicio la diversidad de redes entre grandes empresas concentradas ocasionará problemas de interconexión entre los principales centros urbanos y las áreas de menor impacto (en el interior del país). Hasta que en 1936 se declarará obligatoria la interconexión de redes. No obstante esto, los problemas ligados a la comunicación entre distintas regiones permanecerían aún luego de la nacionalización de las telecomunicaciones en 1946 (Iglesias, 2018).

La radiodifusión en Argentina surge en el año 1920 de la mano de radioaficionados. La transmisión del 27 de agosto de 1920 realizada por Enrique Susini y amigos es considerada una de las primeras emisiones programadas del mundo. En los primeros 25 años de la radio argentina la estructuración modelo comercial de radiodifusión estará soportado por la publicidad y centrado en la producción de contenidos en Buenos Aires. Este modelo será adoptado luego por la televisión y sentará las bases de la relación entre medios de comunicación y los distintos gobiernos. En esta relación, las autoridades públicas no entorpecen el desarrollo de las empresas de comunicación a cambio de la gestión —límites— de determinados contenidos y de críticas políticas (Agusti y Mastrini, 2005)⁶².

En esta etapa, tanto el desarrollo privado y comercial del sector como una regulación mínima y precaria por parte del Estado, serán las principales variables de los distintos servicios. El tipo de intervención sobre los servicios de telefónicos y la radiodifusión de este período podría asociarse a la lógica al incrementalismo. Belini (2013) encuentra que las políticas tuvieron como foco problemas específicos y ante todo fueron acciones reactivas. Por su parte, Berthold (1921, citado por Fontanals, 2013b, p.10) sostiene que cuando las leyes fueron rígidas, recibieron fuertes críticas de las compañías y los Gobiernos terminaron flexibilizando su posición ante la presión de las compañías. En 1930, con la llegada del autoritarismo a la vida política del país junto a

⁶² La primer medida de la radiodifusión data de 1924 a través de un decreto presidencial que, a demás de poseer varias incoherencias e inexactitudes en términos técnicos, se fundamentaba en el propósito de difundir el interés general. En 1928 el Gobierno de Hipólito Yrigoyen crea la Dirección de Correos y Telégrafos que pasó a concentrar la regulación de las comunicaciones (telégrafos, teléfonos y radiodifusión) y, un año más tarde, decretó la primer reglamentación de la radiodifusión (Agusti y Mastrini, 2005).

una serie de cambios en el comercio internacional, este esquema regulativo comenzará a modificarse hacia una nueva perspectiva en la regulación de servicios con claras diferencias con el período emergente.

En 1946, estas modificaciones se pondrán de manifiesto con el triunfo electoral de Juan Domingo Perón a través de una serie de cambios en la capacidad regulativa estatal y en la democratización. Para Alain Rouquié (2017) si bien la industrialización por sustitución de importaciones impulsada por Perón entra en sintonía con el ambiente posguerra —el Estado de bienestar y la política económica keynesiana— las mismas se irían gestando en el régimen militar precedente donde Perón tuvo una participación en constante ascenso. Para este autor, la formalización de las instituciones democráticas que caracterizan al Estado de bienestar se vieron comprometidas por una serie de políticas redistributivas, entre otras cuestiones, desde un régimen político sin equilibrio constitucionales. Durante su primer mandato, Perón reformaría la Constitución Nacional (1949) con el doble objetivo de expandir el sufragio universal (al reglamentar el voto femenino) e incluir la reelección presidencial indefinida. En 1955, Perón sería derrocado por un golpe de Estado encabezado por sectores militares y civiles. Con la proscripción del peronismo comienza un período de violencia política que recién se cerrará con la transición democrática abierta durante el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983).

En el plano de la comunicación, el Gobierno de Perón se identifica con el desarrollo del servicio público, la diferenciación sectorial y regulativa de los servicios. Ahora bien, a diferencia de la etapa anterior, la expansión de los servicios irá acompañada de un importante control político de las telecomunicaciones, la radiodifusión y la prensa. A partir de 1945, la necesidad de establecer economías de escala impulsaría acuerdos sectoriales para la instauración de monopolios naturales. Para Fontanals (2013c) la nacionalización de la telefonía fue producto de la coincidencia de intereses entre la empresa Unión Telefónica, ITT (principal proveedora privada), el Gobierno y el sindicalismo. Esta nacionalización se dio en dos etapas, en la primera la Unión Telefónica (que acumulaba el 90% de participación en el mercado, con 519.000 abonados) pasó a conformar la Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA). Esta sociedad no prosperaría y obligaría al Gobierno de Perón a asumir mayores responsabilidades que se traducirían en la creación de la Secretaría de

Comunicaciones. Las políticas de nacionalización de los teléfonos no encontrarán grandes resistencias en cuanto a sus objetivos, aunque sí, en la puesta en práctica. Belini (2013) lo explica así:

La discrecionalidad en el manejo de la sociedad mixta y el papel rector ejercido por el Estado no fueron acompañados por el desarrollo capacidades gerenciales y técnicas que posibilitaran una gestión eficiente del servicio. La marginación de los socios privados de la administración de la empresa mixta, indicó también un apartamiento del Gobierno de Perón de sus propios proyectos iniciales en la materia (2013, p. 28).

Luego, en una segunda etapa, que estará marcada por la creación de Teléfonos del Estado (TE) en 1948 y la declaración de los servicios públicos como responsabilidad exclusiva del Estado — la reforma constitucional en 1949—, se sellará el traspaso del servicio telefónico a la órbita estatal. Las políticas de nacionalización del servicio telefónico tendrán aspectos expansivos de relevancia, con casi un 1.1 millón de abonados, aunque sin lograr resolver la mencionada heterogeneidad tecnológica de las redes y la concentración del servicio en el área metropolitana de Buenos Aires (Fontanals, 2013c). No obstante la absorción de pequeñas compañías y cooperativas que existían en el interior del país y la fabricación local de equipamiento impulsada por el Estado estos problemas de interconexión continuarán.

En cuanto al control político de los medios de comunicación ejercido durante los Gobiernos de Perón, es posible afirmar que, desde un principio, el peronismo y los medios de comunicación conformarían una relación siempre controversial en torno al acceso y mantenimiento del poder político. El mismo Perón sostenía que llegó al poder sin controlar a los medios de comunicación (sin su apoyo) y que dejó el poder en 1955 cuando los controlaba de forma significativa (Waisbord, 2015). Arribá (2005) encuentra dos etapas en esta relación: a. 1946-1952 etapa expansiva del sector de la comunicación (se crean radios y prensa oficialista) y b. 1952-1955 etapa regulativa en la cual se sanciona la Ley de Radiodifusión (Ley 14.241). En ambas etapas las políticas de medios se orientaron hacia la concentración, la centralización y regulación ideológica de los medios de comunicación. Este autor explica que la prensa gráfica y la radio (que eran los medios de mayor alcance) estuvieron destinados a difundir la imagen personal de Perón y de Eva Perón con el objetivo de crear identidades políticas

en torno a dichas figuras. La televisión que apareció recién en 1951 sería acoplada a este sistema en menor medida.

El ascenso del peronismo como actor político pondrá en evidencia la tensión entre las capacidades estatales y la democratización. Arribá (2005) explica que el peronismo organizaría un potente sistema de medios para difundir los principios del movimiento peronista pero se suprimirían las libertades y derechos civiles ligados al desarrollo de la prensa y el periodismo. Entre los hechos de mayor relevancia la bibliografía destaca las clausuras a periódicos como *Provincias Unidas*, *El Intransigente*, *El Pueblo* y expropiación de los bienes del periódico *La Prensa* decretado por el Poder Ejecutivo. Asimismo, se establecieron distintas medidas para restringir el funcionamiento de la prensa, como la expropiación de papel, la aplicación de la figura de desacato a la prensa crítica y severas medidas represivas, como allanamientos, declaración del estado de sitio y de guerra y la instauración de la Comisión Bicameral Investigadora de Actividades Antiargentinas. Los gobiernos de Perón clasificarán a los medios de comunicación en clave amigo-enemigo, para esto crearían un mapa de medios acorde a la línea editorial y la colaboración con el régimen.

El golpe de Estado de 1955 modificaría el sistema de medios que había impulsado Perón. Mastrini (2005b) explica que del objetivo conjunto de retornar al modelo liberal previo y desperonizar los medios de comunicación, surgirá una estructura mediática, con un perfil comercial y privado, con poca diversidad de contenidos y fundamentalmente centrada en Buenos Aires. Este modelo se consolidará y permanecerá vigente hasta el período que aborda la investigación. Entre las medidas adoptadas por el Gobierno del General Aramburu, se destacan una nueva Ley de Radiodifusión (Ley 15.460), se establecerá el primer organismo regulador de radio y televisión, Consejo Nacional de Radio y Televisión (CONART). Estas medidas serán de gran impacto para el sistema mediático argentino. La orientación comercial atraerá fuertes inversiones privadas, en especial de las cadenas norteamericanas de NBC, ABC y CBS. La década de 1960 serán los años de la consolidación de la televisión en los grandes centros urbanos argentinos. Hacia 1968 se calcula que en términos de recepción el 72% de hogares en Buenos Aires y Gran Buenos Aires tenían televisor, a su vez, existían 26 canales de TV —22 privados y 4 estatales— y en la década

siguiente este número aumentaría a 35 canales — 25 privados y 10 estatales— (Bulla, 2005)⁶³.

A diferencia de las radiodifusión, en el plano de las telecomunicaciones, al año siguiente del golpe de Estado de 1955 surgirá la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) con el objetivo de darle continuidad a la regulación estatal y servicio público. En 1960, ante la dificultad de expansión territorial del servicio, se autorizará el desarrollo de cooperativas telefónicas para mejorar el acceso de pequeñas poblaciones y ciudades del interior del país (Iglesias, 2018). Este actor será de vital importancia en la estructura de las telecomunicaciones. No obstante esto, la calidad tanto del servicio como de la gestión de la empresa pública fueron deudas en constante aumento. A principios de 1980, ENTEL acumulaba una importante demanda insatisfecha (45% líneas en funcionamiento) y demoras de instalación entre 12 a 15 años (Fontanal, 2013d). Entre los factores explicativos de esta situación, la primacía del control político en la dirección de la empresa impediría que las decisiones sean tomadas con autonomía de los vaivenes institucionales, lo que finalmente implicaría la pérdida de personal jerárquico y competente.

Normalmente, la decisión de realizar inversiones y la selección de los objetivos de expansión —en términos cuantitativos y cualitativos— quedaba en manos de un reducidísimo grupo de funcionarios políticos, nombrados por el Poder Ejecutivo de turno. Mientras que la participación de los ingenieros, técnicos y personal calificado de la planta estable de ENTEL era marginal, al punto de que en ocasiones ni siquiera se requirió su parecer técnico (Herrera, 1989 citado por Fontanals, 2013d, p.7).

En consecuencia, esta falta de competencias idóneas en la toma de decisión se plasmarían en un contexto en el que no existían la posibilidad de alternativas entre una regulación hacia la competencia privada o el monopolio estatal. Esta situación, implicará un modelo de servicio público estatal que comprenderá un período de 44 años hasta su privatización en 1990.

⁶³ En la década de 1970 la penetración de la TV escalaría hasta el 90% en dichas zonas.

2.2 Período pre convergente

Como se ha mencionado la privatización del operador telefónico nacional implica el inicio de una nueva etapa en el período pre convergente, es aquí, cuando comienzan a cristalizarse procesos económicos, regulatorios y tecnológicos hacia la convergencia de servicios. Desde la óptica que adopta la investigación, esta etapa representará, al mismo tiempo, un serio déficit en términos de rendición de cuentas y transparencia pública en la gestión pública. En la pre convergencia pueden identificarse distintos momentos, aunque la centralidad del Poder Ejecutivo y el rol periférico del Poder Legislativo en la regulación de sector sería una constante. Fontanals (2007) identifica que con cada recambio gubernamental se ha modificado el perfil de la discrecionalidad de maneras distintas, así de una discrecionalidad política inicial (1989-1999) imbuida por las privatizaciones, se pasa a una discrecionalidad reglamentaria con el establecimiento del decreto 764 (2000-2003) y a partir de 2003, la discrecionalidad se encuentra dominada por la política de los grupos de poder. Tanto por sus características como por su extensión el período pre convergente resulta de suma importancia porque permite enmarcar a las políticas de comunicación y al kirchnerismo en cuestiones inherentes a la calidad democrática.

El marco regulatorio pre convergente si bien mantendrá en lo formal la separación de las telecomunicaciones y la radiodifusión, en la práctica a base de decisiones siempre discrecionales se autorizarán cruces entre operadores. Los lineamientos del Poder Ejecutivo, dejarán una y otra vez sin efecto los postulados normativos generales, tanto los obsoletos como los de reciente sanción. Mientras que en el plano de las autoridades regulativas las intervenciones de dicho Poder afectarán seriamente su funcionamiento e independencia. Estas dinámicas institucionales expondrán acuerdos informales entre intereses corporativos y de gobierno. A continuación, se aborda la privatización de ENTEL, —incluido el primer intento fallido durante el Gobierno de Alfonsín— que establecería importantes consecuencias desde el plano institucional para la regulación de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Luego se presentarán el cuadro general de normas y autoridades regulativas que componen la regulación de los servicios pre convergentes.

2.2.1 Reforma del Estado y privatización de Entel

Las privatizaciones de servicios públicos se encuentran asociadas a tres momentos: la transición democrática, la crisis económica y la reforma del Estado. En 1983, Raúl Alfonsín líder de la Unión Cívica Radical asumiría la responsabilidad de la transición democrática. La privatización de servicios públicos sería un recurso que solo se plantearía ante el fracaso de los planes económicos heterodoxos al final de su mandato. Así, primero el Plan Austral (1985) —incluía congelamiento de precios, salarios y una reforma monetaria— y luego, el Plan Primavera (1987), el Gobierno de Alfonsín impulsaría sin éxito la privatización de ENTEL —y de Aerolíneas Argentinas— como forma de contener los desequilibrios fiscales. En 1989, Alfonsín deberá entregar el mando institucional de forma anticipada, esto trasladaría la responsabilidad de consolidar la transición democrática al Gobierno de Carlos Menem.

Es importante destacar para la investigación el rol del Poder Legislativo en la fallida privatización de ENTEL. El bloqueo de la privatización por parte del legislativo suele leerse como el principal factor explicativo de la desestabilización de la gestión alfonsinista (Jones y Micozzi, 2011). Es importante resaltar que el proyecto inicial del Poder Ejecutivo (impulsado por el Ministro Terragno) no pretendía una privatización total de la compañía estatal, sino solo el 40% de las acciones e incluía una oferta de Telefónica de España por unos 750 millones de dólares (Abeles, 2001). No obstante esta intención de privatización parcial, la tenaz resistencia de Parlamento — con amplia mayoría del peronismo en la Cámara de Diputados— impediría la entrada fresca de divisas para equilibrar el déficit fiscal, lo que derivaría en una crisis institucional del gobierno radical. Esta situación será tomada en cuenta por el Gobierno de Menem a la hora de establecer el programa de privatizaciones.

A finales de 1989, Argentina atraviesa un contexto de crisis estructural que conjuga serios problemas en el plano institucional, fiscal y económico (hiperinflación y default de deuda externa). Carlos Menem se convertirá en el primer presidente peronista desde el retorno democrático. Sin embargo, ante un escenario de fuerte presión de actores económicos nacionales y extranjeros, a meses de su llegada al poder, Menem implementa un paquete de medidas orientadas por el Consenso de Washington —

desregulación y apertura económica, privatización de servicios públicos y descentralización administrativa— (Cavarozzi, 1992 y 2013). Las expectativas sobre las clásicas políticas redistributivas del justicialismo pronunciadas en el contexto electoral se terminan de diluir con la conformación de un gabinete de ministros⁶⁴ que tendrá como principal objetivo abatir el poder estatal en la economía.

Menem quiere devolver al mercado su rol central. Contrario a toda intervención del Estado, incluso en la política de empleos, intenta tomar el control de la economía para ponerla en “piloto automático”. Menem quema lo que el pueblo peronista adoraba, y exalta lo que Perón execraba (Rouquié, 2017, p.190).

La reforma estructural se ejecutará a través de tres normas que si bien surgieron en el contexto de excepcionalidad se prolongarán a lo largo de la década:

- a. Ley Reforma del Estado, Ley 23.696 habilita las privatizaciones de servicios públicos, es la herramienta normativa que permitirá la reducción del aparato de estatal —esta norma es central en la privatización y desmonopolización de ENTEL—.
- b. Plan de convertibilidad, Ley 23.928 que establece la paridad cambiaria entre el peso y el dólar estadounidense sirvió como herramienta de ajuste estructural.
- c. Ley de Emergencia Económica, Ley 23.697 elimina subsidios y establece nuevas tarifas públicas.

La celeridad del paquete de medidas es tal que se lograría la privatización de la totalidad de sus servicios públicos del Estado argentino en solo un año. Palermo y Novaro (1996) describen que esto sería posible por varias cuestiones. La crisis estructural —hiperinflación e inestabilidad cambiaria— había creado un cheque en blanco hacia el programa privatizador del aparato y servicios estatales. Al mismo tiempo, la estrategia de Gobierno se aplicaría con suma eficacia, a través de una economía de las capacidades institucionales, que le permitirá concentrar el diseño y la

⁶⁴ En un comienzo el ministerio de economía fue ocupado por Miguel Roig y Mario Rapanelli (ambos CEOs de Bunge & Borg, conglomerado multinacional). Domingo Cavallo ex funcionario de la dictadura militar (1976-1983) que en un inicio ocupó la Cancillería, luego de la renuncia de Rapanelli, asumiría como Ministro de Economía. Cavallo es considerado el máximo responsable del plan económico de Menem. Dogmático y fuertemente orientado por las políticas monetaristas, impulsaría la convertibilidad cambiaria (*courrency board*) como atributo central de dicho plan. María Julia Alsogaray representante de los sectores conservadores y anti-peronistas, ejecutará la intervención y privatización de ENTEL.

ejecución de sus políticas, reducir los actores involucrados y simplificar los instrumentos regulatorios utilizados. De esta economía, la exclusión de mayor importancia sería la del Poder Legislativo. Abeles (2001) sostiene que esta exclusión formaría parte de las lecciones aprendidas sobre el caído programa radical de privatizaciones. Sin embargo, los mismos legisladores que bloquearon dicho programa, unos meses más tarde, avalarían una reforma estructural alineada a políticas neoliberales. De esta forma, la delegación legislativa será una importante herramienta que permitirá establecer atributos institucionales especiales al Poder Ejecutivo — atributos que se extenderán por más de una década— y darán forma a un vasto proceso privatizador, del cual las telecomunicaciones serían su primer y mayor ejemplo.

La privatización de Entel

ENTEL sería vendida en dos etapas aunque previamente el Estado argentino había asumido el pasivo de la empresa, negociado con los sindicatos y establecido las tarifas del sector. En 1990 se puso en venta el 60% de la compañía con una recaudación de 214 millones de dólares en efectivo y 5.028 millones de dólares en títulos de deuda externa valor nominal (714 millones de dólares neto de inversión). Entre 1991 y 1992 se ofrecería un segundo paquete de 40% de acciones por el cual se recaudó 2057 millones de dólares, todo en efectivo (Abeles, 2001).

Las bases de la privatización quedaron enmarcadas en los siguientes decretos de necesidad y urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo:

Decreto 731/89 estableció las principales disposiciones de la privatización de ENTEL entre las cuales se especificaba que las empresas licenciatarias tendrán un período de exclusividad temporal y territorial. Este período originariamente se fijó en siete años a condición de alcanzar requisitos de expansión de la red⁶⁵. Este decreto establecía que la regulación tarifaria quedaba bajo la órbita del Estado como criterio de utilidades

⁶⁵ Podía ser prorrogable por tres años más y luego se abriría el mercado a la competencia. Sin embargo, en 1998 al finalizar el período de exclusividad el Gobierno de Menem decidiría a través del decreto 264/98 extenderlo por solo dos años debido a incumplimientos por parte de los operadores.

razonables que permitía ajustarlas al índice de precios del consumidor de Estados Unidos⁶⁶.

En los pliegos de bases y condiciones para la privatización de ENTEL quedaron enmarcados importantes principios para la regulación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Entre ellos el de mayor incidencia sería el decreto 62/90 que establecía que la empresa estatal sería transferida sin deudas al sector privado, que las licenciatarias tendrán un objeto social único, prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones quedando excluida de forma expresa la posibilidad de acceso a los servicios de radiodifusión. Esta última cuestión será una de las bases regulativas de la pre convergencia, mantener las fronteras entre servicios⁶⁷. A su vez, el decreto 1185/90 crea el ente regulador del sector la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) que tendrá a cargo tanto la regulación administrativa y técnica del sector como la promoción de la competencia y prevención de prácticas anticompetitivas.

Distintos aspectos de la privatización de ENTEL permiten entender el mantenimiento del perfil concentrado —y controversial— del sector de las telecomunicaciones. Forcinito (2001) sostiene que si bien la política de liberación del mercado de las telecomunicaciones se basaría en variables de regulación asimétrica —reestructuración tarifaria, concesiones de licencias y condiciones de regulación de la competencia— las mismas paradójicamente fortalecerían posiciones dominantes de las empresas privatizadas⁶⁸. Gerchunoff y Llach (2018) sostienen que el hecho de

⁶⁶ Se adoptaría el modelo *price cap* de tarifas que se calcula del índice de precios al consumidor menos un coeficiente de eficiencia predeterminado. La regulación *price cap* tiene entre sus beneficios que simplifica al regulador el cálculo de tarifas y establece precios decrecientes al consumidor. En el caso argentino, el problema fue que se fijaron tarifas de entradas elevadas para garantizar determinadas tasas de retorno a las operadoras, así las empresas alcanzaron un extraordinario 14% de rentabilidad, triplicando las utilizadas de las 10 compañías telefónicas de la época a nivel global (Abeles, 2001).

⁶⁷ Otros decretos importantes para las bases y pliegos de la privatización serían: 59/90 divide las áreas de red telefónica en dos partes de norte a sur; 60/90 se crean las sociedades licenciatarias norte y sur, estas sociedades incluyen el servicio básico telefónico para áreas urbanas y llamadas internacionales; 61/90 crea sociedades Teleintar y Startel prestadoras de servicios de transmisión de datos y telex, estipula los valores de la compañía 1.670 millones de dólares (poniendo a la venta el 60% del paquete accionario, dividido en 274 millones de dólares al contado y el resto en títulos de deuda externa argentina). Telecom (Francia-Italia) se adjudicará la red norte y Telefónica de España la red sur.

⁶⁸ Forcinito identifica el establecimiento de nuevas barreras de entrada: con la reestructuración tarifaria se beneficiaba a las licenciatarias ante una posible apertura del mercado (los mercados de llamadas locales se fijaron precios altos y bajos en los de larga distancia); se benefició con distintos tipos de

transformar empresas estatales deficitarias en contribuyentes impositivos fue un punto favorable en la privatización pero al precio de recrear verdaderos monopolios privados con rentas extraordinarias. Abeles (2001) explica que la venta de ENTEL encubrió un claro ejemplo de subvaluación por parte del Poder Ejecutivo, ya que la estimación de 3.200 millones de dólares ofrecida por Banco Nacional de Desarrollo (entidad oficial de evaluación) estaba muy por encima de los 1.670 millones de dólares fijados en el decreto 61/90, esto hubiera promediado una recaudación los 4.114 millones de dólares en efectivo y unos 25.000 millones de dólares de deuda a valor nominal. La privatización de ENTEL no solo sería un claro negocio para las empresas licenciatarias en detrimento de los derechos de los consumidores y usuarios, ha implicado que importantes objetivos de las políticas regulativas, que sirvieron como justificación de la privatización, como el desarrollo de mercados competitivos y las obligaciones en la prestación de servicios —en especial el control tarifario— nunca serán realmente alcanzados.

La privatización de ENTEL permitiría institucionalizar la excepcionalidad y la delegación legislativa en la democracia argentina. El período de privatizaciones de servicios públicos adoptado de forma abrupta, cargado de sospechas de corrupción e impericia, tuvo como consecuencia el desguace del Estado y la pérdida del patrimonio público (Cavarozzi, 1992; Gerchunoff y Torre, 1996; Gerchunoff y Llach, 2018). La concentración del poder en la figura presidencial asociada a un conjunto de medidas inspiradas en el neoliberalismo tuvo como resultado la pérdida de capacidades regulativas y el establecimiento de un Estado cada vez más deficitario e ineficaz. Estos serán los rasgos principales de una forma de gobierno que se irá consolidando en el tiempo y a través de distintas administraciones.

licencias a las grandes empresas (Telefónica y Telecom, en detrimento de Movicom-Bell South y el Grupo Clarín) y en términos de competencia se impidió tanto la portabilidad numérica como la reventa de servicios, el alquiler de enlaces y se permitieron subsidios cruzados entre empresas de un mismo grupo.

2.2.2 Normas del período pre convergente

Junto a la regulación establecida en la privatización de ENTEL, un grupo de normas sectoriales y genéricas —defensa de la competencia y derechos del consumidor— compondrán el marco normativo de la pre convergencia. La elaboración de dicho marco evidenciará notables déficits relacionados con la calidad democrática. Así, como durante el proceso privatizador, la participación del Poder Legislativo estará nuevamente sublimada a lineamientos de un Poder Ejecutivo que acentuarán con mayor fuerza el perfil hiperpresidencialista del sistema político. Dicho rol periférico, tendrá distintas consecuencias para la regulación del sector. Por un lado, un conjunto de normas, provenientes de regímenes autoritarios y contextos tecnológicos pre digitales no serían removidas o actualizadas marcando serios desacoples con los derechos de los usuarios y consumidores. Al mismo tiempo, esto conllevará serios problemas en la organización del sector. El mantenimiento de autoridades de aplicación y control orientadas por la separación sectorial, en un contexto que ya presionaba hacia la convergencia, ampliaría la brecha entre la regulación formal y los espacios regulativos informales. Esta brecha se pondrá en evidencia ante las escasas normas orientadas a la modernización regulatoria — como el Decreto 764 sobre desregulación de las telecomunicaciones y la Ley sobre Defensa de la Competencia— las cuales tendrán una implementación parcial o nula. Pero siempre en referencia a un marco de alta discrecionalidad.

La principal norma que organizaba al sector de las telecomunicaciones era la Ley de Telecomunicaciones 19.798 emitida por el Gobierno del General Lanusse (en 1972) que a pesar de hacer referencia a dicho servicio incluía tanto la regulación de la radiodifusión (art. 78 al 113 y art. 134 al 140), como su autoridad de aplicación, el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) (art.118). No obstante estos atributos regulativos convergentes, los mismos estaban precariamente definidos y, claro está, no hacían alusión al contexto de tecnologías y servicios digitales. Porto (2017) explica que esta precariedad implicaría *a posteriori* una doble controversia jurídica con el desarrollo de nuevos servicios asociados a las telecomunicaciones —telefonía móvil, conectividad a Internet—, se debatirá si la totalidad de los servicios deberían ser clasificados como servicios públicos. Chaparro (2014a) destaca que el espíritu de la ley y sus conceptos estaban influidos por la doctrina de Seguridad Nacional, soporte

ideológico de cuentas dictaduras militares del momento que definía a los servicios de telecomunicaciones en función de hipótesis de conflictos internos. Esta cuestión implicaría la participación de distintos sectores militares en el desarrollo y organización de los servicios de las telecomunicaciones⁶⁹. El mantenimiento de esta norma como marco general de las telecomunicaciones por parte de gobiernos democráticos permitirá una regulación del sector a través de innumerables ajustes regulatorios de segundo orden, con el objetivo de actualizar su funcionalidad. Esta cuestión será la base jurídica de la discrecionalidad regulatoria sobre el sector.

De modo similar la regulación de la radiodifusión provenía de un gobierno militar. Con la Ley sobre Radiodifusión 22.285, establecida en 1980, se integran funcionarios militares y de inteligencia estatal en el COMFER (órgano regulador exclusivo de la radiodifusión) para el control de aspectos culturales, artísticos y comerciales de la radiodifusión. Esta norma declaraba a los servicios de radiodifusión de interés público y establecía la separación de forma taxativa la regulación de los transportes (telecomunicaciones) y de los contenidos (radiodifusión) al prohibir que propietarios de servicios públicos posean medios de comunicación. Su artículo 45 reforzará barreras de entrada al sector, al prohibir la propiedad cruzada de medios, en especial, para los propietarios de medios impresos y en complemento, no permitirá que las organizaciones sin fines de lucro accedan a licencias audiovisuales.

Ahora bien, esta norma establecerá una importante regulación para los servicios de televisión de pago al clasificarlos como servicios complementarios de radiodifusión. Porto (2017) explica que esta clasificación obedecía a que en un principio dichos operadores proveían exclusivamente servicios de recepción y distribución de la televisión abierta. Este ordenamiento de la TV de pago como un servicio en la órbita de la radiodifusión posibilitaría el desarrollo del sector al margen del ámbito de las telecomunicaciones. La década de 1980 será importantísima para el desarrollo de este servicio el cual se expandirá tanto en los centros urbanos como en el interior del país. La Argentina se transformará en el principal desarrollador de este medio en América Latina con una base de abonados que crecerá exponencialmente (Reggini, 2012). De

⁶⁹ Se crea la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad y el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) integrado por representantes de las Fuerzas Armadas y el Poder Ejecutivo con el objetivo de fiscalizar y autorizar dichos servicios. Las autorizaciones de licencias servicios de telecomunicaciones se configuran desde la óptica de la soberanía y defensa nacional.

esta forma, el mercado de la TV de pago irá ganando interés no solamente en los licenciarios de la radiodifusión sino en los operadores telefónicos — tanto en los operadores de peso como en las cooperativas del interior— que observaban el dinamismo de dicho servicio.

Este interés se vería recompensado con la erosión de las barreras jurídicas sobre propiedad cruzada de medios de comunicación durante el período de privatización de los servicios públicos. Rossi (2005) señala que Ley de Reforma del Estado 23.696 actuaría como paraguas normativo al permitir la flexibilización de las restricciones jurídicas⁷⁰. La privatización de los principales canales de televisión y emisoras radiales permitiría la conformación de grupos conglomerados en el panorama de la comunicación audiovisual en las siguientes décadas (Albornoz et al., 2005). Con la privatización de los canales 11 y 13 se forman dos grandes conglomerados: Grupo Telefe (Canal 11, Radio Continental, Editorial Atlántida, VCC TV Cable, entre otros) y Grupo Clarín (Canal 13, Diario Clarín, Radio Mitre, Multicanal TV Cable, entre otros). Califano (2015) sostiene que al igual que la privatización de ENTEL las condiciones para la privatización de los canales 11 y 13 demostraron ser claramente favorables para las empresas licenciarias. Sin una actualización normativa impulsada desde los poderes públicos, en especial por el Parlamento, tanto el sector de la TV abierta como de TV de pago, comenzarían a recibir importantes inversiones provenientes de la prensa escrita (Clarín) y de sector telefónico (Telefónica). Esto colaboraría con la erosión de sus fronteras de servicios.

⁷⁰ Rossi destaca los siguientes artículos: 43, inciso c) disponía como límite 3 licencias; 45 inc. e) nuevos límites a la propiedad horizontal de radiodifusión; 46 inc. a) permite que empresas o personas de otras actividades económicas puedan licitar radiodifusión y finalmente, 46 inciso c) extiende el número de socios para las sociedades de radiodifusión.

2.2.3 Decreto 764/00

El breve Gobierno de la Rúa (1999-2001) coincidió con la finalización del período de exclusividad de Telefónica y Telecom. De la Rúa impulsaría el Decreto 764/00 sobre desregulación de las telecomunicaciones que establecerá importantes actualizaciones normativas para el sector, al mismo tiempo, cumplirá con acuerdos internacionales de la OMC y GATT sobre regulación de dichos servicios. El Decreto 764 avanza en la reglamentación de licencias, de la interconexión, del servicio universal y la gestión del espectro radioeléctrico con el objetivo de permitir la competencia en distintos servicios de las telecomunicaciones. No obstante estas innovaciones, como se explica a continuación, los distintos gobiernos mantendrán las barreras jurídicas provenientes de las normas de radiodifusión y telecomunicaciones mencionadas.

En el plano formal, el Decreto avanzaría en la flexibilización de requerimientos para la entrada de nuevos operadores en distintos segmentos de los servicios de telecomunicaciones. Se eliminaría el límite de licencias por segmento de mercado y establecería una licencia única para servicios de telecomunicaciones pero con independencia del uso de espectro radioeléctrico —debía gestionarse ante la autoridad competente—. Esto incentivaría la competencia en el servicio de banda ancha (ISP), la telefonía IP y de servicios complementarios, especialmente en determinadas localidades del interior del país, donde las pequeñas y medianas empresas de la TV por cable y las cooperativas tenían una importante presencia. Esto les permitiría ofrecer nuevos servicios y acceder a nuevas áreas en un mercado controlado por operadores de peso — Telefónica y Telecom—. Sin embargo, debido a la brevedad del Gobierno de de la Rúa y la crisis institucional subsiguiente, distintas reglamentaciones del decreto no serían puestas en práctica. No se avanzaría en la política tarifaria ni en la estructura de precios relativos, en la instrumentalización de la portabilidad numérica, en la interconexión, con la apertura del bucle local y en el establecimiento de prácticas para el servicio universal (Abeles, Forcinito y Schorr, 2002; Fontanals, 2007, Galperin y Cabello, 2008).

2.2.4 Defensa del consumidor y defensa de la competencia

Durante el período pre convergente se establecerán normas y autoridades para la defensa de los consumidores y la defensa de la competencia. La Constitución Nacional mencionaba que las autoridades nacionales debería crear marcos regulatorios para la defensa de los derechos del consumidor y defensa de la competencia contra toda distorsión de los mercados (art. 42). La Ley 24.240 de Defensa del Consumidor (1993) establecía, entre otras disposiciones generales, las modalidades para la prestación de servicios públicos (art. 19-31), la resolución de conflictos con los usuarios (art. 37-39) y el establecimiento de contratos entre partes. La Subsecretaría de Defensa del Consumidor (SDC), dependiente de la Secretaría de Comercio (Min. Economía y Producción), será la autoridad nacional de aplicación de dicha norma y, a su vez, los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires debían establecer autoridades locales con el objetivo de controlar la provisión y la calidad de los servicios. Es importante señalar que la autoridad de aplicación tenía la responsabilidad de responder ante demandas de los consumidores, para ello, debía establecer un registro nacional de asociaciones de consumidores, para recibir y dar curso a sus inquietudes y denuncias sobre calidad de los servicios contratados (art. 43). Además, la SDC, entre distintas obligaciones, debía analizar las características de los contratos establecidos entre las partes, velar por el no establecimiento de términos abusivos y cláusulas que impliquen renuncia o restricción de los derechos del consumidor (art. 37). Todas estas obligaciones y responsabilidades, centrales tanto para la efectividad regulatoria como para distintos atributos de la transparencia pública, eclosionarán con el estallido de una nueva crisis económica e institucional (2001). Restablecida la institucionalidad política y económica los derechos de los consumidores serán una de las principales fuentes de conflictos entre la autoridad competente y las asociaciones de consumidores durante el kirchnerismo (ver cap. 3).

Junto a la norma de derecho de los consumidores, la Ley de Defensa de la Competencia 25.156 (1999) establecía disposiciones generales y reglas de juego para actores económicos. Esta norma sería impulsada en el mismo contexto de actualización normativa que el decreto 764/00 sobre desregulación de las telecomunicaciones. En la misma, se tipifican y prohíben aquellas conductas con el objetivo de dañar la competencia y obstaculizar el acceso de nuevos actores a los

mercados, se establecen criterios generales para la posición dominante, para la formación de precios y para la restricción de servicio por parte de actores económicos. Relacionado a este último punto, se establecen disposiciones generales para las adquisición y fusión entre empresas, entre las que se mencionan las pautas de notificación —como p. ej. los volúmenes de negocios— ante la autoridad de aplicación, que la misma norma establece: el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia (TNDC).

Sin embargo, al igual que distintos reglamentos del decreto 764/00, la norma sobre Defensa de la Competencia tendría una aplicación parcial o cuasi nula en los años subsiguientes. Esto implicaría un evidente desacople entre normas e imposición de reglas que dejaba a los mismos reguladores en un limbo legal ante conflictos con actores privados (Murillo, 2015). El TNDC que sería un ente autárquico, colegiado y de carácter técnico no sería establecido por ningún gobierno. Este Tribunal debía reemplazar a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) como autoridad interviniente en la materia. Sin embargo, dicha Comisión, que había sido establecida por el gobierno militar (Ley 22.262 de 1980) que era un órgano de carácter meramente consultivo del Secretario de Comercio —solo podía establecer informes sobre la composición del mercado—permanecería en funcionamiento como principal actor institucional en materia de competencia. De esta forma, el marco normativo de la pre convergencia exhibía normas establecidas que resultaban arcaicas no solo para la dinámica del contexto de servicios convergentes, sino porque, continuaban orientadas bajo lógicas y principios sin relación con el sistema democrático de gobierno. Junto con este atraso normativo se encontraban un grupo de normas que si bien estaban actualizadas poseían una implementación deficiente cuando no nula. Esto implicaba un serio déficit en términos de calidad regulativa para el dinámico contexto de la convergencia tecnológica que dejaba a sus actores económicos e institucionales sin marcos legales acordes.

2.2.5 Autoridades regulativas

El funcionamiento de las autoridades regulativas del sector estaría estrechamente relacionado al trasfondo normativo precedente. Las autoridades regulativas de las telecomunicaciones tienen su origen con la privatización de ENTEL, cuando el Estado asumiría su nuevo rol de controlador de las empresas licenciatarias de servicios públicos. El proceso de privatización de ENTEL establecería la mencionada Comisión Nacional de las Telecomunicaciones (CNT) como autoridad regulativa (Decreto 1185/90). Este organismo sufriría constantes intervenciones del Poder Ejecutivo hasta ser fusionado con el operador postal, estableciéndose la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)⁷¹. La CNC asumirá la función de controlar y supervisar la aplicación de políticas del sector en diversas materias como licencias, planes técnicos, gestión de espectro, etc.

Luego, en 1996 se establecerá, en la órbita del Ministerio de Economía, la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) que funcionará como principal autoridad del sector encargándose de fijar normas, otorgar licencias, establecer planes técnicos, gestionar y adjudicar espectro y establecer reglamentos generales de servicios (Decreto 245/96)⁷². Ese mismo año, la SECOM absorberá bajo su órbita a su misma autoridad de control, la CNC, quitándole cualquier rasgo de independencia administrativa a su funcionamiento. A partir del 2002, la CNC será nuevamente intervenida por el Poder Ejecutivo bajo el régimen de excepcionalidad reglamentaria (Decreto 521/02). En 2003, ambas autoridades serían reubicadas, ahora, en la órbita del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios (Decreto 27/03) y reconfirmada su intervención (Decreto, 1223/03). Esta estructura permanecerá en funcionamiento, junto con el régimen de excepcionalidad, hasta la sanción de la LAD (2014) que creará una nueva

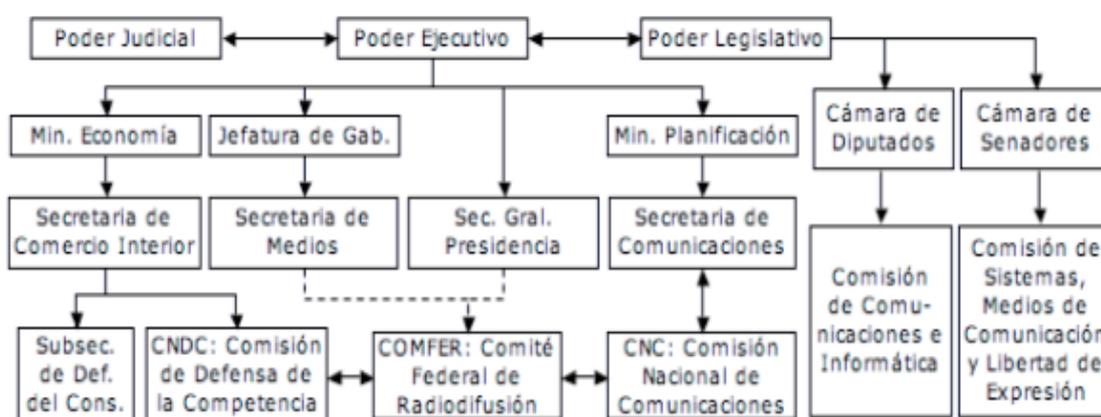
⁷¹ Intervenciones a la CNT establecidas por el Poder Ejecutivo: intervención de 1991 decreto 136/92 (primero a 12 meses y prolongado a 22 meses), 1995 sufre la segunda intervención decreto 702/95, y una tercera en 2002 a través del decreto 521/2002 y luego prorrogado por Kirchner a través del decreto 1223/03.

⁷² Entre 1996-2003 recibiría distintas modificaciones en su denominación, en su alcance, funcionamiento y ubicación en la administración pública ver decretos 251, 660, 952 y 1260 (1996); 20/1999; 772, 357 y 457 (año 2000).

autoridad regulativa la Autoridad Federal de Tecnologías de Información y Comunicaciones (AFTIC) la cual absorberá a la SECOM y la CNC.

Si bien la arquitectura regulativa preconvergente (vea figura 7) presenta en lo formal una clara división de funciones entre la aplicación —por parte de la SECOM— y control de políticas en distintos entes —CNT y luego CNC—, en términos prácticos, presenta serios reparos en torno a procesos de transparencia y rendición de cuentas. Galperin y Cabello (2008) encuentran que la injerencia del Poder Ejecutivo no solo afectaría a temas puntuales de regulación —como el otorgamiento de licencias para la entrada de nuevos operadores al sector—, sino que ha atentado contra la consolidación institucional y formación profesional de funcionarios en las agencias de regulativas del sector. En este sentido, la SECOM funcionará en términos prácticos de nexo entre el vértice político del Poder Ejecutivo y el sector privado, abriendo serias implicancias para procesos de doble captura dependiendo los contextos económicos y políticos. Estos procesos de captura debían ser prevenidos por el TNDC el cual como se ha mencionado no sería establecido.

Figura 7. Marco institucional pre convergencia



Fuente: Galperin y Cabello, 2008, p.35.

En cuanto al marco institucional de la radiodifusión el Comité Federal de la Radiodifusión (COMFER), si bien dependía del Poder Ejecutivo, a diferencia de los entes regulativos de las telecomunicaciones, tendrá atributos autárquicos. Podrá fijar su financiamiento, establecer sanciones y gravámenes, tendrá asignación propia en el presupuesto nacional, podrá tener representación en instancias judiciales y perseguirá

bienes públicos (art. 95/98). Con la creación de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) se intentará sin éxito la fusión de los reguladores de las telecomunicaciones y la radiodifusión (Decretos 660/96 y 952/96). Schifer y Porto (2006) señalan que esta tentativa de fusión administrativa encubría un intento de control político-institucional de los organismos de telecomunicaciones sobre los de radiodifusión. En aquel momento, el COMFER no sería fusionado alegando que la radiodifusión persigue el interés público y el desarrollo cultural y moral de la población (Decreto 1260/96). Luego en 2009, a instancias de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (26.522), el COMFER sería reemplazado por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) la cual mantendría sus atributos autárquicos, e incluirá una importante innovación en su arquitectura al incluir en su directorio la representación (minoritaria) de las fuerzas de la oposición política. Desde el plano institucional, si bien las autoridades de la radiodifusión, no sufrirían intervenciones formales, como los reguladores de las telecomunicaciones, eso no implicaría que no estuviesen condicionadas al control del Poder Ejecutivo.

De esta forma, se ha presentado el período pre convergente, el cual articulaba normas que mantenían claras barreras entre la radiodifusión y las telecomunicaciones. Estas barreras normativas se mantendrán con autoridades regulativas separadas aunque siempre controladas — cuando no intervenidas— por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, en el plano real estas barreras regulativas se irán erosionando con el cruce de fronteras por parte de los operadores del sector. La tendencia a la convergencia de distintos servicios irá en aumento, manifestándose principalmente en el sector de la TV de pago —ya que la norma de la radiodifusión los consideraba servicios complementarios—. Asimismo, el Decreto 764/00 representaría un intento de adecuación normativa a esta realidad, a través del concepto de licencia única, autorizaría formalmente, a la cableras a prestar distintos servicios de telecomunicaciones y establecería la interconexión de redes de telecomunicaciones. Sin embargo, la nula implementación del mismo no solo ampliaría la brecha entre la regulación formal y la dinámica del mercado, ofrecía a los operadores de peso (Telefónica y Telecom) un reaseguro de sus posiciones dominantes como empresas de telefonía básica, y aún más, en los segmentos de mayor dinamismo, la provisión de conectividad a Internet y la telefonía móvil. A su vez, se permitiría que Telefónica

consiguiere, a través de un tecnicismo legal sobre la organización de directorio, acceder a distintos canales de TV abierta de la ciudad de Buenos Aires (ver punto 2.3).

La crisis institucional de 2001 será un punto de inflexión en el período pre convergente. Esta cuestión tendrá distintas consecuencias para las políticas de comunicación. El Poder Legislativo reaparecerá nuevamente en la agenda regulatoria al dictaminar regulaciones trascendentales para el sector de la comunicación. La Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario Ley 25.561 (enero 2002) dispondrá el fin de la convertibilidad cambiaria. La pesificación de la economía, implicará la renegociación de contratos de servicios públicos. Las empresas privatizadas deberán desindexar sus tarifas en dólares. Pero luego las licenciatarias de servicios públicos, entre ellas, Telecom y Telefónica, desafiarán al Gobierno presentado demandas ante distintos tribunales internacionales de arbitraje por el incumplimiento de los contratos establecidos durante el proceso de privatización (ver punto 2.4). Sobre la base de este conflicto, el Gobierno de Kirchner intentará, en paralelo con la recuperación del empleo formal y la demanda agregada, restablecer relaciones con los principales actores económicos, entre ellos, Telefónica y Clarín.

2.3 Estructura de medios y convergencia en Argentina

Antes de abordar las políticas de comunicación durante el kirchnerismo se presenta a continuación las principales características de la estructura mediática. Se ha puesto especial atención en el peso y la evolución de los servicios de la convergencia tecnológica: la televisión de pago, la telefonía móvil y el servicio de banda ancha. El impulso a la convergencia se debe a la combinación de aspectos sociales, tecnológicos y regulatorios, sin embargo, poner la mirada en los diversos mercados de servicios, permitirá valorar en qué medida el peso de determinados actores económicos ha afectado la estructura mediática. En este apartado, se destaca de qué manera estos actores, locales y extranjeros, han conseguido modificar dicho peso económico.

Cuando el kirchnerismo llegó al poder en 2003 la estructura de medios llevaba 20 años de regulación democrática. Becerra (2015) señala que desde el retorno de la democracia es posible identificar cuatro procesos principales en la estructura de

medios: la erradicación de la censura directa, la concentración de la propiedad en pocos grupos económicos, la convergencia tecnológica info-comunicacional y la centralización geográfica de contenidos. Esta estructura presentaba dos actores principales: Telefónica de España y el Grupo Clarín. Telefónica incumbente de la red fija, líder en servicios de telecomunicaciones en la telefonía móvil (a través de Movistar) y prestador de servicio de Internet (a través de Speedy). No obstante el marco regulativo lo prohibía taxativamente, Telefónica pudo acceder al mercado de servicios de radiodifusión comprando distintos canales de televisión abierta en centros urbanos e interior del país (el de mayor resonancia Telefe de la ciudad de Buenos Aires del cual se desprendería recién en 2016 vendiéndolo a la empresa norteamericana de medios Viacom). El Grupo Clarín, de origen local, con un histórico liderazgo en el sector de la prensa escrita, a partir de la década de 1990, conseguirá constituirse como grupo multimedia⁷³ y de allí irá consiguiendo nuevas posiciones de dominio que le permitirá ofrecer servicios convergentes como la televisión de pago (a través primero con Multicanal y luego con Cablevisión), la telefonía móvil (a través de primero con Nextel y luego con Telecom) y como proveedor de servicios de datos (Fibertel y Cablevisión). A su vez, esta estructura presenta otros actores de menor peso: Grupo Pierri presta televisión, telefonía fija y es proveedor de Internet a través de Telecentro; DirecTV ofrece TV de pago vínculo satelital, es proveedor de Internet y ofrece telefonía fija y móvil a través de convenio comercial con Telefónica; Claro empresa de origen mexicano (telefonía fija, móvil y proveedor de Internet); Viacom (Telefe y canales del interior, TV de pago y productoras de contenidos); Grupo América conocido como Vila-Manzano presta servicios de televisión abierta y de pago, prensa escrita y radio y las distintas empresas asociadas al empresario Daniel Hadad, Canal C5N (televisión abierta), Infobae (prensa escrita) y distintas emisoras de radio⁷⁴ (FOPEA, 2018; Mastrini y Becerra, 2018).

⁷³ El Grupo Clarín se divide en las siguientes unidades: Arte Gráfico Editorial Argentino S.A. (AGEA) en las cuales se destacan medios Clarín, Olé y La Razón entre otros; Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. (ARTEAR) incluye más de 50 señales audiovisuales de radio, televisión y productoras de contenidos. En Buenos Aires, se destacan Canal 13, TyC Sports, Todo Noticias y las productoras de contenidos Patagonik y Pol-Ka. artear tiene presencia en el interior del país: Canal 12 (Córdoba), Canal 7 (Bahía Blanca) y Canal 6 (Bariloche), Canal 10 (Río Negro), Canal 10 (Tucumán), Canal 9 (Litoral) y Canal 10 (Mar del Plata), entre otros. Unidad Comunicaciones (ISP, TV de pago y telefonía móvil): Cablevision, Telecom, Arnet, Personal, Nextel, Fibertel y Última Milla entre otras (FOPEA, 2018).

⁷⁴ Esta lista no pretende ser exhaustiva sino marcar aquellos actores de mayor peso de la estructura.

Desde el lado de la demanda, es importante señalar ciertas cuestiones que afectan a la estructura de medios de la Argentina. Una constante en la economía argentina ha sido sus recurrentes crisis económicas. La crisis de 2001 implicó la caída del consumo en el orden del 20% de contenidos culturales y de ingresos en casi todos los mercados de medios tradicionales (suscripciones de TV de pago, compra de periódicos, libros, etc.) y, como contrapartida de esta caída, se dio un ascenso general de consumo de medios digitales (telefonía móvil y conectividad a Internet) (Mastrini y Becerra, 2006). Ahora bien, este aumento de la demanda de productos y servicios convergentes no ha ido acompañado de una mejora en la relación entre calidad de servicio y valores de conexión. La UIT presenta desde 2009 anualmente información sobre la canasta de precios para la sociedad de la información: ICT basket⁷⁵. En su primer informe, la Argentina ocupaba la posición 62 entre un universo de 75 casos estudiados, poniendo así en evidencia, los altos valores por servicios de conectividad y telefonía móvil del país (UIT, 2009). Desde aquel año, distintos informes de la UIT (2016 y 2017) han demostrado una tendencia decreciente en los precios de la canasta a nivel global. Sin embargo, por distintos motivos entre los que podemos mencionar la concentración económica, la falta de inversión privada y hasta la ineficiencia de los programas nacionales de conectividad, la Argentina no ha podido beneficiarse de esa tendencia decreciente (Galperin, 2012).

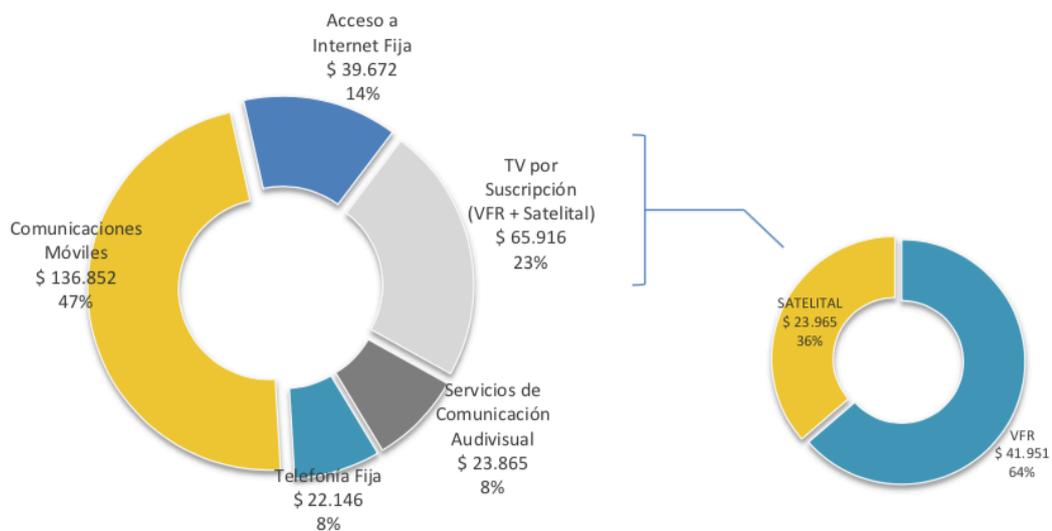
Antes de pasar a las características de los mercados de la convergencia tecnológica es importante señalar la contribución económica de los diversos subsectores que componen dicha estructura. Distintas investigaciones llevadas a cabo por Mastrini y Becerra (2006 y 2018) resaltan que en la dinámica del mega sector convergente los medios tradicionales (prensa, radio y TV abierta) asociados a los mercados de la publicidad han perdido terreno ante los servicios de telecomunicaciones (conectividad y telefonía móvil). Así, hacia 2004, estos autores señalaban que la contribución de los actores de medios tradicionales al PBI se estimaba en un 2% y la participación del sector de telecomunicaciones, mucho más concentrado, permitía duplicar esta cifra (Mastrini y Becerra, 2006). En 2014, ya con acceso a datos de facturación por sector, los ingresos de telecomunicaciones superarían los 12.500 millones de dólares (67% de la facturación sectorial), los de la TV de pago superaron los 2.400 millones de dólares

⁷⁵ El ICT basket mide los precios de suscripción a la telefonía fija, telefonía móvil y banda ancha dividido el índice GINI del Banco Mundial.

(12,9%), en tanto, los ingresos publicitarios para la TV abierta, radio, medios impresos e Internet alcanzaron los 3.700 millones de dólares (19,89%) (Becerra y Mastrini, 2017a). Tomando las últimas cifras presentadas por el regulador del sector convergente, el Ente Nacional de las Comunicaciones (ENACOM), confirman esta tendencia presentada por dichas investigaciones:

Figura 8. **Distribución de facturación por servicio**

FACTURACIÓN TOTAL POR TIPO DE SERVICIO
(En millones de pesos)



Fuente: Enacom (2017, p. 6).

2.3.1 Televisión de pago

La Argentina ha sido pionera en desarrollar el sistema de TV de pago en América Latina. Históricamente este servicio ha tenido una importante penetración en el interior del país. Varios estudios indican que la televisión por suscripción es masiva desde 1990 y a partir de 2007, con la entrada de DirecTV sumó la posibilidad de una oferta satelital llegando a valores superiores al 80% del territorio nacional (Galperin, 2002; Galperin y Cabello, 2008). Si bien en Argentina existen más de 800 operadores de cable, los 4 principales actores acumulan el 84 % de los abonos mensuales (Mastrini y Becerra, 2017a). El Grupo Clarín es el principal actor de este mercado a partir de la fusión entre Multicanal y Cablevisión en 2007 y siguen en orden de

importancia DirecTV (AT&T); Supercanal (Vila-Manzano) y Telecentro (Grupo Pierri) (Figura 9).

Existen importantes cuestiones por las cuales los servicios de televisión de pago (vínculo físico y satelital) han adquirido importancia en los entornos convergentes. La televisión de pago ha demostrado ser para el caso argentino un mercado de suma importancia en la estructuración de los servicios de *triple y cuádruple play*. Desde el punto de vista regulativo los operadores de TV de pago, al ser considerados servicios complementarios de radiodifusión no estaban imposibilitados, como sí lo estaban las telefónicas por ser licenciatarias de servicios públicos, de ofrecer paquetes de servicios que incluyan señales de radiodifusión y conectividad a Internet. Desde el punto de vista tecnológico, por la misma conexión del cable se pueden ofrecer, junto con los servicios audiovisuales, acceso a Internet y establecer enlaces para la telefonía fija y móvil. Desde, el lado de la demanda, la posibilidad de pagar todos los servicios de telecomunicaciones y de acceso a contenidos audiovisuales en un misma boleta implicaría un avance para su expansión comercial. Por otro lado, este mercado establece modelos de negocios complementarios, en especial, para los medios tradicionales dependientes de la publicidad. Los ingresos provenientes por la suscripción otorgan una entrada constante de liquidez y, la posibilidad de ingresos variables como la oferta de acceso a contenidos exclusivos (*pay per view*) y distintos formatos de publicidad se transforman en un importante complemento comercial. En consecuencia, para los grupos tradicionales de medios, el mercado de la TV de pago, ofrece tanto una solución a la caída de ingresos provenientes de la publicidad en medios gráficos y audiovisuales, como una respuesta ante la nueva demanda de servicios convergentes.

Figura 9. TV de pago abonados y participación de mercado (2010-2015)

<i>Operador</i>	<i>Cantidad de abonados (2014)</i>	<i>Porcentaje de mercado (2014)</i>
Cablevisión (Grupo Clarín)	4.110.250	41
DirecTV	2.807.000	28
Supercanal (Vila-Manzano)	802.000	8
Telecentro (Pierri)	701.750	7
Subtotal cuatro operadores principales	8.421.000	84
Total del mercado	10.025.000	100
CR4		0,84

Fuente: Becerra y Mastrini (2017a, p.88).

2.3.2 Telefonía móvil

Los servicios de telefonía móvil comienzan en la década de 1990 a raíz de la privatización de Entel, en aquel momento estos nuevos servicios se concentraban en segmentos sociales con importante poder adquisitivo en los grandes centros urbanos. Entrado el nuevo siglo, la telefonía móvil, se expandirá a diversos segmentos sociales, en parte, por la reducción en el valor de los dispositivos móviles, como así también, por el desarrollo de la telefonía 3G asociada a la diversificación de servicios de voz y datos. En la actualidad el mercado de telefonía móvil alcanza los 60 millones de accesos móviles (líneas), con un promedio de 132 accesos cada 100 habitantes (ENACOM, 2019a). En Argentina el 70% de estos accesos son abonos prepagos centrados en los segmentos de menores recursos corroborando la tendencia latinoamericana (Becerra y Mastrini, 2017a).

La estructura del mercado de servicios de telefonía móvil ha ido variando desde sus inicios. Hacia 1993 dos empresas se dividían el incipiente mercado Movicom (Bellsouth) y Miniphone (participación conjunta de Telefónica y Telecom) con licencias para el área metropolitana de Buenos Aires (incluida la ciudad de La Plata). En 1994, surge la Compañía de Teléfonos del Interior (CTI) que se adjudicará las licencias para operar en el interior del país dividida en dos grandes zonas geográficas norte y sur. En 1996, Telefónica y Telecom ganan licencias independientes de servicios móviles y formalizan la separación de Miniphone en Unifón (Telefónica) y Personal (Telecom). De esta forma, ofrecerán servicios móviles en áreas urbanas de sus redes fijas y en competencia con CTI. Finalmente, en 1998, llegaría un nuevo operador de servicios móviles, Nextel Argentina que comenzaría operando junto al servicio de telefonía móvil la tecnología *push to talk* para el área metropolitana de Buenos Aires. Así, a partir de 1998, el mercado de telefonía móvil contaba con cuatro operadores repartidos en zonas geográficas: Telefónica, CTI, Movicom y Telecom.

A partir del decreto 764/2000 sobre desregulación de las comunicaciones las empresas podrán operar en el mercado nacional unificado. En 2003, la empresa mexicana América Móvil adquirirá CTI, que pasará a denominarse Claro en 2008 y a ser proveedora de telefonía fija y de Internet a través de Telmex Argentina. En 2005,

producto de la compra de las redes de BellSouth por parte de Telefónica, surge Movistar que integra distintos servicios convergentes de la compañía española. De esta forma, durante el ciclo kirchnerista (2003-2015) el mercado de servicios móviles si bien presentaría cuatro operadores Movistar (Telefónica); Claro (Telmex), Personal (Telecom) y Nextel, este último tendría un mínima participación, con lo cual en términos concretos, serían solo tres operadores los que poseían una sólida presencia nacional⁷⁶.

No obstante, la postura combativa a la concentración los procesos de adquisición entre empresas del sector continuarán. A fines de 2015, Clarín a través de Cablevisión adquirirá primero Nextel, con poca participación en el mercado y tecnología atrasada y luego, en 2017 formalizará la adquisición de Personal (Telecom) posicionándose como actor de peso en el mercado de la telefonía móvil. En consecuencia, la estructuración del mercado al cierre de esta investigación, se ha reducido su competencia a solo tres operadores: Claro, Movistar y Telecom (*La Nación*, 29.06.2018).

Figura 10. **Telefonía móvil abonados y participación de mercado (2010-2015)**

Proveedores	Abonados	Porcentaje de abonados
Claro	21.427.000	34
Telefónica	20.389.200	32
Telecom	19.656.000	31
Nextel	1.536.400	2
Total	63.639.600	100
Subtotal cuatro principales		100
CR4	1	

Fuente: Becerra y Mastrini (2017a, p. 90).

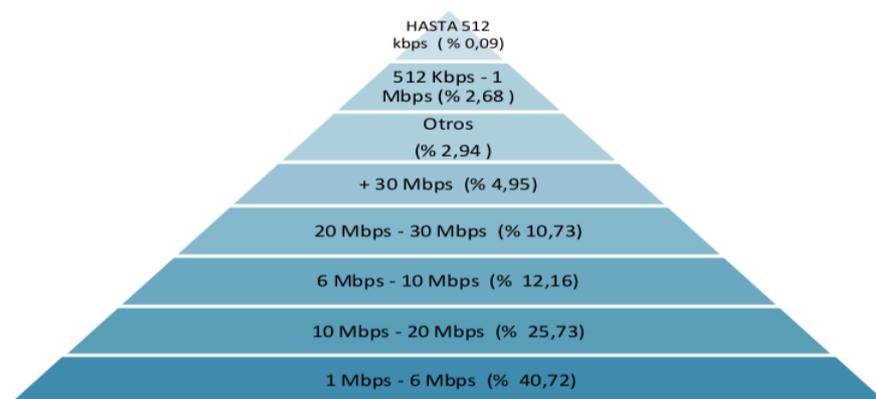
⁷⁶ En 2007, Telefónica (España) adquirirá Telecom (Italia) lo que implicaría importantes consecuencias para este formato de tres operadores nacionales (vea punto 2.5.2).

2.3.3 Internet

En la Argentina el mercado de servicios de datos ha demostrado tener históricamente una penetración por encima de la media regional. Según datos en línea de la UIT (2017) la Argentina se ubica en el puesto 51 del Índice de Desarrollo de Internet (IDI) que mide acceso, uso y herramientas cognitivas sobre un total de 176 casos globales. En base al mismo informe, distintos análisis comparativos ubican a la Argentina sexta en la región americana y solo detrás de Uruguay en el entorno sudamericano.

En 2006, la Argentina contaba con 10,6 millones de usuarios de Internet (casi el 27% de la población) de ese universo el 46% se conectaba a través de distintas tecnologías de banda ancha y el resto *dial up* (Galperin y Cabello, 2008). El desarrollo de ISP independientes en todo el país ha sido un factor relevante en la expansión de este servicio. En estimaciones recientes, Internet se ha expandido al 55,5% de los hogares alcanzando el 70% de la población (30.567.098 habitantes) a través de distintos accesos fijos y móviles (CABASE, 2017; INDEC, 2018). En 2017, de los más 8 millones de accesos registrados por el regulador nacional, el 40% posee una velocidad entre 1 y 6 Mbps y, menos del 1%, hasta 512 kbps fijando la media nacional, en 13,22 Mbps (Figura, 11).

Figura 11. **Conectividad acceso y velocidad**



Fuente: ENACOM (2017, p. 7).

Es importante señalar que el desarrollo de los servicios de datos se ha ido modificando en relación a cambios en los hábitos de consumo de Internet. En este sentido, el desarrollo y utilización de aplicaciones de *video on demand*, de *streaming* y distintos servicios *over the top* han impactado en la demanda de mayores niveles de banda ancha fija y móvil. En consecuencia, distintos formatos audiovisuales (películas, series, musicales, tutoriales y contenido generado por usuarios, entre otras categorías) son el principal componente de tráfico de Internet (CABASE, 2017). En cuanto a sitios web más visitados por usuarios se establecía el siguiente ranking: Google.com, Facebook, Grupo clarín, Microsoft Sites, Mercado Libre, Infobae, Artear Digital, Grupo La Nación, Wikimedia Foundations Sites y CMI Digital (COMSCORE, 2018)⁷⁷.

Al igual que los demás servicios de la convergencia, el incremento en la demanda de datos ha ido acompañado de un proceso de concentración en los mismos actores: Speedy (Telefónica); Arnet (Telecom) y Cablevisión-Fibertel (Grupo Clarín) (Figura 12). Entre estas tres empresas controlan el 81% del mercado nacional (Becerra y Mastrini, 2017a). De esta forma, las diversas ISP independientes comenzarían a ser adquiridas por estas empresas telefónicas y cableoperadoras según el caso. Esta tendencia se consolidaría, aún más, a comienzos de 2017, cuando Cablevisión, lograría la aprobación para la compra Telecom por parte de la autoridad regulativa (ENACOM) del Gobierno de Macri, concentrando el mercado de servicios de datos en solo dos operadores de peso: Movistar (Telefónica) y Cablevisión (Clarín).

Figura 12. **Banda ancha abonados y participación de mercado (2010-2015)**

Proveedores	Abonados	Porcentaje de abonados
Cablevisión	2.008.778	28
Telefónica	1.878.720	27
Telecom	1.813.770	26
Total	7.062.430	100
Subtotal tres principales		81
CR4	0,81	

Fuente: Becerra y Mastrini (2017a, p. 91).

⁷⁷ Alexa.com establecía las siguientes posiciones: eGoogle.com; Youtube.com; Google.com.ar; Facebook.com; Mecadolibre.com.ar (e-commerce); Live.com (búsquedas Microsoft); Yahoo.com; Elintransigente.com (noticias); Wikipedia.org; Infobae.com (noticias).

Hasta aquí hemos presentado los principales operadores de la estructura de la convergencia tecnológica Argentina. Las investigaciones realizadas por Becerra y Mastrini (2006 y 2017a) a lo largo del período 2000-2015, muestran que la concentración en los primeros 4 operadores en los principales mercados de los servicios convergentes (TV de pago, telefonía móvil y servicios de conectividad) supera el 80%. Estos autores argumentan que en los mercados de servicios convergentes sería posible aplicar el índice CR2, el cual rondaría en el orden del 60% demostrando la carencia de competencia real en dichos mercados. En cada uno de estos mercados solo el Grupo Clarín y Telefónica logran disputarse el liderazgo (ver figura 13).

Figura 13. Estructura de mercado de la convergencia (2013)

2013	TV de pago	%	Telefonía móvil	%	Internet fija banda ancha	%
Argentina	Cablevisión (Grupo Clarín, Fintech)	45	Claro (Telmex)	34,6	Speedy (Telefónica)	31,2
	DirecTV	21,9	Personal (Telecom Italia, Fintech, Werthein)	33	Arnet (Telecom Argentina, Telecom Italia, Fintech, Werthein)	29,9
	Supercanal (Vila-Manzano)	7,8	Movistar (Telefónica)	30,1	Fibertel (Grupo Clarín, Fintech)	24,5
	Telecentro (Pierri)	7,1	Nextel	2,3	Otros	14,4

Fuente: Becerra (2015, p.58).

La tendencia a la concentración comenzará a expresarse de manera sostenida con las privatizaciones de servicios públicos y su estructura regulativa emergente. Este origen funcionará como un centro de gravedad para los años subsiguientes. Luego de la crisis macroeconómica del 2001, si bien el sector convergente expondrá un fuerte dinamismo y crecimiento, especialmente en la telefonía móvil y la banda ancha, no sería acompañado por una adopción de políticas y regulación hacia la competencia

para el sector. Así, la regulación no ha logrado evitar o modificar que tanto el Grupo Clarín como Telefónica desde sus mercados de origen —gráfico e incumbente telefónico respectivamente— adquiriesen empresas estratégicas para los servicios convergentes y desarrollasen posiciones de privilegio en distintos mercados de los servicios mencionados. De esta forma, si pudiéramos tomar una fotografía de la estructura de medios en 1983, cuando comienza la regulación democrática y otra, en 2018, momento de escritura de estas líneas, podríamos afirmar que a efectos prácticos las políticas de comunicación han permitido tanto el desarrollo de los distintos mercados de servicios como los procesos de concentración. A continuación, se resalta cómo el ciclo político del kirchnerismo (2003-2015) ha colaborado entre esas dos fotografías.

2.4 El kirchnerismo desde la óptica de la calidad democrática

A modo de introducción sobre las políticas de comunicación del kirchnerismo se presentan datos sobre los indicadores de calidad democrática seleccionados en el capítulo precedente (punto 1.1.2). Esto permitirá no solo sintetizar un período 12 años que atraviesan dichos gobiernos, al mismo tiempo, permitirá valorar el marco general de la gestión pública sobre el cual se insertan las políticas de comunicación. El kirchnerismo establecerá una posición crítica sobre las políticas de privatización de servicios públicos y ajuste estructural establecidas en la década anterior, revalorizará el rol estatal en la economía y establecerá políticas expansivas sobre gasto público como principales pilares de su agenda de gobierno. Sin embargo, como se explica a continuación, dicha revalorización paradójicamente no estará acompañada de políticas que permitan que reforzar distintos aspectos ligados a la calidad democrática.

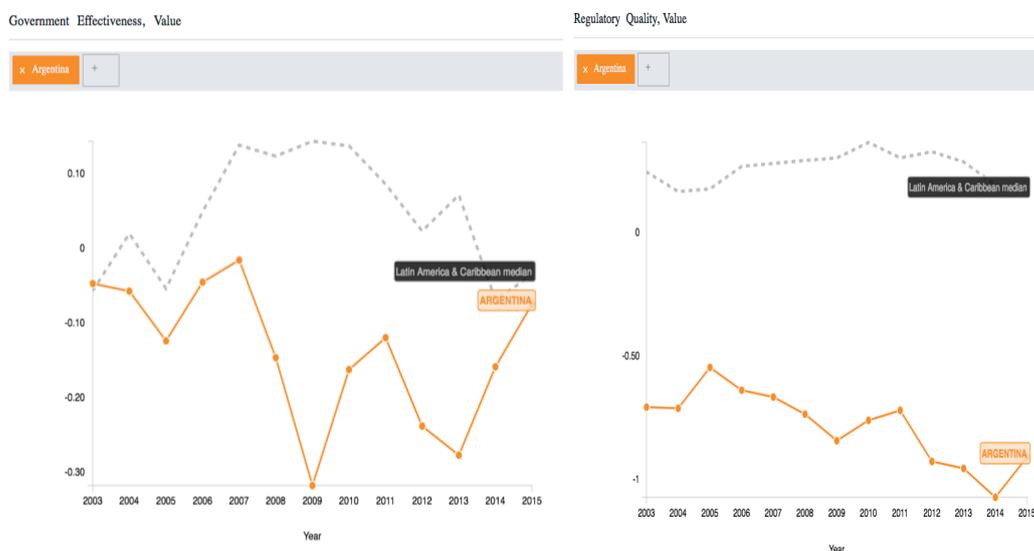
En las figuras 14 y 15 se presentan indicadores de calidad regulativa y eficacia gubernamental que hacen alusión a las dimensiones de procedimientos (rendición de cuentas) y respuesta (responsividad) respectivamente. Estos indicadores condensan datos sobre la percepción de distintos sectores sobre la administración pública, miden la calidad en la elaboración e implementación de las políticas públicas, como así también, el compromiso de los gobiernos con dichos procesos. A través de estos indicadores se pueden identificar claramente dos períodos dentro del kirchnerismo, el primero entre 2003-2007 en el cual se evidencian importantes logros y rendimientos luego de la crisis estructural del 2001 y, un segundo período entre 2008-2015, que expresa cierta oscilación de valores aunque siempre dentro de una tendencia decreciente general. Entre ambos períodos, el año que transcurre entre 2007-2008 representará una bisagra dentro del kirchnerismo que sirve para comprender la consolidación del rumbo que adoptarán las políticas públicas y la regulación en general.

Figura 14. Eficacia gubernamental y calidad regulativa Argentina (2003-2015)

Eficacia Gubernamental*	Año	Puntuación	Calidad Regulativa*	Puntuación
Argentina	2003	-0.05	Argentina	-0.71
	2004	-0.06		-0.71
	2005	-0.12		-0.55
	2006	-0.05		-0.64
	2007	-0.02		0.67
	2008	-0.15		-0.74
	2009	-0.32		-0.85
	2010	-0.16		-0.76
	2011	-0.12		-0.72
	2012	-0.24		-0.93
	2013	-0.28		-0.96
	2014	-0.16		-1.07
	2015	-0.07		-0.91

* Fuente: datos extraídos de indicadores de gobernanza global del Banco Mundial (2019a y 2019b) para el período establecido
Valores de referencia: 2.5 máximo a -2.5 mínimo

Figura 15. Eficacia gubernamental y calidad regulativa media regional (2003-2015)



Fuente: Banco Mundial (2019a y 2019b).

En cuanto al primer período (2003-2007), el Gobierno de Kirchner partía de un escenario complejo. En virtud de la crisis del 2001, en el Centro Internacional de Arbitraje de Disputas de Inversión (CIADI) se acumulaban 17 demandas de empresas de servicios públicos entre las cuales figuraban Telefónica y Telecom⁷⁸. No obstante esto, durante esta etapa se alcanzarán máximos en los indicadores de calidad regulativa, principalmente asociados a logros en el plano económico, los cuales se dieron de forma creciente y sostenida. El alcance de importantes objetivos en la gestión de la economía se trasladarán a la percepción sobre la administración pública: el desendeudamiento externo (salida del default y cancelación de la deuda con el FMI), el fuerte repunte de la actividad económica (11% para el período) y del empleo formal, junto con bajas tasas de inflación (3.5% anual) (Gerchunoff y Llach, 2018). No obstante esto, Kirchner mantendrá normas que le permitan gobernar a través de mecanismos de excepcionalidad, para ello, cuando tenga la relación de fuerzas necesarias, prorrogará o impulsará medidas sobre la delegación legislativa, para controlar el funcionamiento del Poder Judicial y de las agencias de rendición de cuentas.

En referencia, al Poder Legislativo se prorrogará la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Ley 25.561) —impulsada en el contexto del 2001— que le permitirá mantener facultades especiales de gobierno. A partir de 2006, impulsará un conjunto de normas que fortalezcan la toma de decisión sin la intervención del Poder Legislativo. Impulsará, la regulación de los decretos de necesidad y urgencia (DNU) del Poder Ejecutivo (Ley 26.122), que en la práctica, no conseguirá moderar los rasgos del hiperpresidencialismo. El Poder Legislativo no podrá efectuar cambios sobre los DNU, solo podrá rechazarlos o aprobarlos, debiendo para esta última opción incluir el voto de ambas cámaras —no así para su aprobación—. Al mismo tiempo, la Ley de Administración Financiera (Ley 26.124) —mediáticamente será conocida como ley de súper de poderes— habilitará al Jefe de Gabinete a modificar el presupuesto sin injerencia del Poder Legislativo.

En cuanto, al Poder Judicial si bien en un principio la reducción del número de jueces en la Corte Suprema de Justicia de la Nación será recibida como una importante señal para el equilibrio de poderes, en 2006, la reforma al Consejo de la Magistratura —

⁷⁸ Estas demandas implicarían el pago de importantes montos económicos y la serias restricciones al acceso mercados de crédito internacional.

organismo que designa, supervisa y remueve jueces, entre otras funciones— irá en sentido contrario. Con esta reforma, el Gobierno promovería cambios que otorgarían mayor gravitación al oficialismo dentro el Poder Judicial lo que afectaría a sus valores de independencia (vea, Figura 16). Este cuadro se agravará con presiones por parte del Poder Ejecutivo que derivaron en renunciaciones de funcionarios en los organismos de control tanto en la Fiscalía General de Investigaciones como en la Auditoría General de la Nación (*La Nación*, 9.04.2013a).

El extenso conflicto entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo en torno a el control en la organización del primero por parte del segundo será percibido como un avance para controlar causas judiciales ligadas a la corrupción de funcionarios públicos. En cuanto, a las agencias de rendición de cuentas una a una serán alineadas políticamente y perderán su autonomía con respecto al vértice político del Gobierno. Dos de las principales agencias de control, tanto la Sindicatura General de la Nación como la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, serán alineadas políticamente y controladas por funcionarios a fines al Poder Ejecutivo (Gervasoni, 2015).

Figura 16. Poder Judicial independiente (2003-2015)

Índice de Corrupción	Año	Puntuación	Ranking Global
Argentina	2003	2.5	92
	2004	2.5	108
	2005	2.8	97
	2006	2.9	93
	2007	2.9	105
	2008	2.9	109
	2009	2.9	106
	2010	2.9	105
	2011	3	100
	2012	35	102
	2013	34	106
	2014	34	107
	2015	32	106

Valores de referencia

2003-2011: 0 (mayor nivel de corrupción percibida) a 10 (menor nivel de corrupción percibida)

2012-2015: 0 (mayor nivel de corrupción percibida) a 100 (menor nivel de corrupción percibida).

Universo: variable entre 178 a 180 países

Fuente: Transparencia Internacional (2019).

El 2007-2008 sirve para comprender ciertas medidas que marcarán a los siguientes Gobiernos del kirchnerismo. En dicho año se intervendría el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Fernández de Kirchner sería electa por primera vez y, a continuación, se abrirán distintos conflictos entre el Gobierno con los sectores agropecuarios y el Grupo Clarín que marcan los años subsiguientes. El primer Gobierno de Fernández de Kirchner (2007-2011), agrupa una serie de medidas que sirven para comprender la caída de los valores de calidad democrática. La intervención del INDEC le permitirá al Gobierno la manipulación de datos sensibles sobre el rendimiento económico que implicará conflictos con sectores económicos y asociaciones de defensa del consumidor. En esta misma línea, en relación a la disputa por la información oficial la Ley de Acceso a la Información Pública no será incorporada a la agenda de gobierno. Fernández de Kirchner prorrogará la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario que permite facultades excepcionales e intensificará el conflicto con el Poder Judicial impulsando una nueva Reforma Judicial — denominada Democratización de la Justicia— con el objetivo de afectar la organización de dicho Poder.

Pero será en el plano de la regulación económica donde se producirán los cambios de mayor impacto. Así, se estatizarán distintas empresas de servicios públicos, la empresa de recursos energéticos Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la empresa Aerolíneas Argentinas⁷⁹ y el sistema previsional (AFJP). Estas estatizaciones abrirán un nuevo ciclo de demandas ante el CIADI y tribunales de justicia en los Estados Unidos con fallos adversos en la mayoría de los casos⁸⁰. Esta situación deterioraría nuevamente la relación del Estado argentino con los organismos internacionales de crédito. Ante la imposibilidad de acceder a determinados mercados de financiamiento, el Gobierno a través la estatización del sistema previsional buscará controlar recursos financieros que le son cada vez de mayor necesidad. Al mismo tiempo, esta estatización, le permitirá poner un pie dentro del directorio en aquellas empresas que habían abierto su capital accionario a los fondos de jubilación privada a través del nombramiento de directores. Así, actores económicos de peso, muchos de ellos con una conflictividad previa con el Gobierno, como Telecom y Clarín —para nombrar los del sector

⁷⁹ Ambas de capitales españoles: Repsol y Grupo Marsans respectivamente.

⁸⁰ Durante los siguientes años Argentina continuaría acumulando demandas (hasta un total de 61), algunas de peso, que la llevarían a ocupar el primer puesto en el ranking de disputas.

convergente— comenzarán a tener en sus juntas directivas representantes del Estado lo que ocasionará serios conflictos en su organización. Todas estas medidas delinearon un reposicionamiento político al interior del kirchnerismo, que estará marcado por la selección de funcionarios políticos con perfiles confortativos y controversiales. De esta forma, la administración y la gestión pública apelará de forma recurrente a la polarización política.

Los indicadores seleccionados expresan valores sobre la percepción de los ciudadanos sobre el rendimiento de los distintos Gobiernos del kirchnerismo, que en términos cuantitativos, irán de mayor a menor. Martínez Noriega (2015) explica que el reposicionamiento de la centralidad estatal por parte del kirchnerismo nunca estuvo acompañado del establecimiento de conceptualizaciones, de programas y normas coherentes con tal enunciación de centralidad. Si bien la intensificación de las capacidades estatales tendrán algunos impactos positivos en la cobertura del sistema previsional, en la asignación universal por hijo y, por momentos, en el ingreso y el empleo formal, las políticas públicas no estarán diseñadas desde un plan articulado entre distintos actores institucionales que les permitiera sustentabilidad a largo plazo. Así, con ajustes sobre la marcha en respuesta a coyunturas específicas, la administración pública, intercambiará logros y fracasos en un balance siempre negativo para la sociedad y las agencias del Estado.

Los últimos cuatro años del kirchnerismo (2011-2015) serán de marcado retroceso económico. La pérdida del viento de cola del sector externo, implicaría altas tasas de inflación (20-40% anual), el aumento del desequilibrio fiscal, constantes devaluaciones de la moneda y reducción de las reservas del Banco Central. “El kirchnerismo dejaba su marca en la historia de la economía argentina completando un arco completo de ilusión y desencanto” (Gerchunoff y Llach, 2018, p. 1039). Así, se abandonan medidas de protección macroeconómica por medidas como la manipulación de los índices y estadísticas públicas, se desarrollará un estricto control sobre permisos para importar y exportar, sobre el tipo de cambio (denominado cepo cambiario), se reducirá la autonomía del Banco Central y utilizará los fondos jubilatorios para solventar los desequilibrios de la cuentas corriente. El kirchnerismo dejará el poder sin los cimbronazos macroeconómicos y políticos de gobiernos

democráticos anteriores (1989 y 2001), aunque con la urgente necesidad de medidas que corrijan una economía que se encaminaría a escenarios similares.

2.5 El kirchnerismo y las políticas de comunicación

La mencionada crisis institucional de 2001 será un punto de inflexión en la democracia argentina. En los años subsiguientes, se replantearán las relaciones Estado-empresarios que incluirán tanto restricciones como compensaciones económicas primero para las empresas privatizadas y, luego, para el resto del sector empresarial, con el objetivo de maximizar resultados de gestión pública. Bonvecchi (2015) sostiene que en el desarrollo de herramientas de intervención estatal en la economía, el kirchnerismo pasaría de ser un Gobierno en emergencia a un capitalismo selectivo en donde los empresarios deberían aceptar incorporar distintos temas y arenas de negociación o, de lo contrario, verían amenazadas sus ganancias y rentas. Esto conformará en el corto plazo un grupo de empresarios, que con estrechos vínculos a Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, conseguirán distintos tipos de beneficios regulativos, económicos y acceso recursos públicos.

En este marco de replanteo de relaciones con empresas privatizadas y empresarios se insertan las políticas de comunicación del kirchnerismo. En el plano de las telecomunicaciones, el kirchnerismo impondrá reglas con una alta dosis de discrecionalidad que afectará la institucionalidad regulativa (Fontanals, 2013a; Murillo, 2015). Esta discrecionalidad se manifestaría de varias maneras, aunque el *impasse* de más de una década, en la aplicación de normas generales y sectoriales referentes tanto a la organización del sector como a la defensa de la competencia y de los derechos de los consumidores será su principal evidencia. En el plano audiovisual, este escenario de discrecionalidad, parecerá revertirse con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). Sin embargo, su implementación sesgada reconfirmará, luego de un extenso periplo judicial y mediático, dicho escenario de alta discrecionalidad gubernamental (Marino, 2017). Los tres Gobiernos kirchneristas serán innovadores en materia de políticas de comunicación aunque las mismas tendrán sentidos distintos aunque siempre lejos de una política articula a largo plazo (Becerra y Mastrini, 2017b). De esta forma, el kirchnerismo abrirá un período de políticas de

comunicación, en el cual, la relación de estas con los principios y procedimientos democráticos estará siempre planteados desde un plano controversial e inconcluso.

2.5.1 Gobierno de Néstor Kirchner 2003-2007

Néstor Kirchner asumiría su presidencia con serios interrogantes en torno a la capacidad para resolver problemas urgentes en diversos ordenes. En el plano económico el Gobierno afronta un conflicto con los principales actores de peso, el abandono de la convertibilidad cambiaria y el congelamiento de tarifas (por la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario) abriría un frente de conflicto con la empresas privatizadas, entre ellas, las telefónicas. En paralelo, Kirchner deberá resolver demandas sociales con altas tasas de desempleo, continuas manifestaciones reivindicativas, empresas en quiebra tomadas por sus propios trabajadores y falta de liquidez (Rouquié, 2017). Si bien Kirchner privilegiará el desarrollo de capacidades estatales, la renegociación de los contratos con empresas privatizadas para tarifas públicas se realizarán en el marco de negociaciones directas e informales con los actores económicos.

En dicho marco, las políticas de comunicación tendrán una destacada importancia para la estrategia del nuevo Gobierno de Kirchner que deberá asumir sin una legitimidad electoral sólidamente establecida — Carlos Menem, renunciaría al *ballotage* privándolo de consagrarse electoralmente—. Al verse impedido de un triunfo electoral contundente, Kirchner dependerá de los medios de comunicación para construir apoyos y la legitimidad política necesaria de su gestión. Será catalogado, por propios y ajenos, como un gobierno de opinión pública por no poseer dicho caudal electoral. Así, Alberto Fernández⁸¹ por entonces jefe de ministros de Kirchner sostenía:

Néstor Kirchner asumió con el 22 por ciento de los votos y tenía necesidad de buscar adhesión y consenso. Él reconocía que el suyo era un gobierno de la opinión pública y en ese contexto es que los medios tenían un lugar central (*La Nación*, 30/09/2013).

Esta falta legitimidad electoral originaria será subsanada de varias formas. En el corto plazo, se desarrollaran relaciones directas entre grupos mediáticos y el Poder

⁸¹ Al momento de cierre de esta investigación Alberto Fernández se establecía como presidente electo junto a Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta.

Ejecutivo, orientadas a establecer la recuperación económica de dichos grupos a cambio de apoyos a su gestión pública. En el largo plazo, buscará la construcción de apoyos políticos propios, que le permitan ampliar la base de legitimidad política y, al mismo tiempo, ganar autonomía relativa en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

Así, en el plano de la radiodifusión, Kirchner será continuador de las políticas de salvataje estatal a las empresas del sector iniciadas por el presidente saliente Eduardo Duhalde (Califano, 2009; Becerra, 2015). De esta forma, se proseguirá con Ley de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales 25.750 (Bienes Culturales, en adelante) que básicamente impedía que capitales de origen extranjero adquirieran más del 30% de la propiedad de los medios de comunicación locales. Marino (2013) sostiene que además del tope del 30% en empresas de radiodifusión, se excluía la aplicación del normas *cram down* para el sector de la comunicación, con lo cual los acreedores no podrían absorber patrimonios de las empresas deudoras. Otra muestra de este salvataje estatal será la política sobre licencias audiovisuales. Así, se prorrogarán primero las licencias de Canal 9 (Grupo Hadad), en diciembre 2004, de Canal 13 (Grupo Clarín) y de Canal 11 (Telefónica), y en 2005, a través del decreto 527/05, se congelará el espectro de licencias de radiodifusión por 10 años.

El mencionado conflicto con las empresas privatizadas por las tarifas públicas tendrá un capítulo especial en las telecomunicaciones. Distintos aspectos de las Actas Acuerdo (2004-2006) alcanzadas entre el Gobierno y las empresas privatizadas no serían aceptadas por Telefónica y Telecom, ello implicaría mantener sus demandas ante el CIADI por incumplimiento de contratos. Sin embargo, el Gobierno de Kirchner finalmente lograría su doble objetivo de mantener el congelamiento de las tarifas públicas en la telefonía fija —como parte de su estrategia anti inflacionaria— y finalizar del conflicto con las telefónicas.

Estas demandas fueron levantadas por medio de un proceso de negociaciones particulares y opacas con el Poder Ejecutivo (con el entonces Secretario de Comunicaciones Guillermo Moreno) por el cual habrían sido "canjeadas" por compensaciones en otras áreas (Fontanals, 2013a, p.7).

Entre las compensaciones a Telefónica y Telecom se destacan que dichas empresas podía fijar precios libremente en los segmentos dinámicos como la telefonía móvil y la conectividad a Internet. Pero aún más, las compensaciones alcanzarán la no aplicación de aquellas reglas generales y sectoriales que tengan efectos sobre la estructuración del sector: la creación del mencionado TNDC (para resolver disputas y proteger la competencia económica del sector) y el decreto 764/00 (orientado permitir la entrada de nuevos actores económicos distintos segmentos de la convergencia tecnológica). De esta forma, no se entregarán licencias para nuevos entrantes en los servicios de telecomunicaciones, no se establecerán normas para la interconexión —arrendamiento y precios para el servicios de redes—, no se pondrá en marcha servicio universal —que debía ser financiado con aportes de los operadores de peso— y no se pondrá en marcha la política de gestión de espectro —la primer subasta llegará recién en 2014—. Todas estas cuestiones serán mantenidas en suspenso y cuando se las implemente, será con altas dosis de discrecionalidad.

En el sector de las telecomunicaciones, la regulación pro-competencia establecida en 2000 fue dejada en el olvido y pasó más de una década sin que se implementara la portabilidad numérica. En consecuencia, los actores sectoriales prestan menos atención a las reglas y más atención a su relación con el Ejecutivo (Murillo, 2015 p.272)

Este contexto tendrá serias consecuencias para la concentración conglomeral de los principales actores de la convergencia tecnológica. Así, Telefónica sería doblemente beneficiada con la aprobación de la fusión Unifón (Telefónica)-Movicom (Bellsouth) que daría origen a Movistar (2004) y luego, a raíz de la fusión global entre Telefónica y Telecom, con el dictamen favorable de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC). De igual modo, en 2007, el Grupo Clarín también se vería favorecido con otro dictamen de dicha Comisión, aún más controversial, por la absorción de Cablevisión por parte de Multicanal (ver punto siguiente).

Si bien estas medidas desarrolladas en su Gobierno exponen una sintonía con los grupos concentrados, tendrán al Grupo Clarín como claro favorito. Este acercamiento se evidenciaba no solamente desde el plano regulativo, existieron distintitos tipos de señales que indicaban este favoritismo de Kirchner por el Grupo Clarín. Desde

coincidencias entre el Presidente y el director general del grupo mediático, Héctor Magnetto en eventos de carácter privado⁸², en las primicias obtenidas por el periódico y, aún más, en la distribución de la publicidad oficial a distintos medios del Grupo, a cambio, de un relajamiento en el periodismo de investigación (Mochkofsky, 2011). Para el Gobierno de Kirchner esta relación tenía en aquel escenario de debilidad electoral original un importante fundamento.

En paralelo a este acercamiento con los grupos mediáticos, Kirchner buscará la construcción de apoyos políticos propios que le permitan *a posteriori* desarrollar cierta autonomía. Esta búsqueda tendrá diversas consecuencias en las políticas de comunicación. En 2005, se sancionaría la Ley 26.053 con el objetivo de modificar el artículo 45 de la ley de radiodifusión de 1980 que excluía a las organizaciones sociales al acceso a licencias audiovisuales. Si bien esta norma no tendría impacto en la estructura del sector sería una importante señal para la Coalición por una Radiodifusión Democrática, conformada un año antes por universidades, radios comunitarias, sindicatos de prensa y organizaciones sociales. Este grupo de actores sociales había presentado al Gobierno una propuesta sobre regulación democrática denominada *21 Puntos por el Derecho a la Comunicación*. Esta propuesta proponía, entre otras cuestiones, efectivizar el acceso de distintos sectores sociales a licencias audiovisuales y, de igual modo, promover una radiodifusión en línea con los estándares Interamericanos de Derechos Humanos de la CIDH. Ese mismo año, con el objetivo de recuperar capacidades comunicativas y educativas del Estado, se creará la señal educativa Encuentro. Todas estas acciones serán importantes señales para la construcción de apoyos políticos que coincidirán en el desarrollo de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En esta construcción de apoyos propios, el Gobierno de Kirchner dará un paso muy importante en la apertura de un espacio político estrictamente reservado para jóvenes militantes (sub-35). Este espacio será la incubadora de *La Cámpora* que emergerá como verdadero bastión ideológico del proyecto kirchnerista durante el tercer gobierno del kirchnerismo 2011-2015. En el marco de las políticas de comunicación, *La Cámpora* ocupará un destacado lugar al ocupar posiciones de relevancia en la

⁸² La ex presidenta Fernández de Kirchner señaló que Magnetto y Kirchner compartieron por lo menos 10 cenas (*Perfil*, 27.02.2012).

regulación de la convergencia tecnológica y dar un aporte fundamental en la elaboración de la Ley Argentina Digital durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner.

2.5.2 Fusiones de actores convergentes

Durante la gestión de Néstor Kirchner se autorizarán diversas fusiones entre actores de peso que tendrán una significativa influencia en la concentración del mercado de servicios convergentes. Además estas fusiones pondrán bajo la lupa el funcionamiento de las autoridades regulativas: la Secretaría de Comunicaciones (SECOM), la Comisión Nacional de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) y la Secretaría de Comercio Interior. La tensión entre la aplicación de normas y la coyuntura política expondrá en el marco de la regulación de la convergencia tecnológica su carácter informal.

En 2004 se dará el primer caso importante de adquisición entre empresas del sector de telefonía móvil. Movicom (Bellsouth) será adquirida por Unifón (Telefónica), esta adquisición reflejaba en aquel momento el ascenso del grupo español como operador regional de peso a través de Movistar. La CNDC decidirá aprobar la fusión entre ambas compañías aunque dictaminaría que Telefónica debería devolver parte del espectro (35 MHz) para que el sector móvil quedara repartido de forma equitativa entre Claro (Telmex), Personal (Telecom) y Movistar (Gelfo, 2015). Sin embargo, esta reducción de espectro en plena expansión de redes 3G tendría serias consecuencias para la calidad de servicio para los usuarios y consumidores. A diferencia de lo que sucedería en otros mercados convergentes, la expansión de servicios móviles no iría acompañada de una mejora en la calidad de los servicios y expansión de frecuencias de espectro (ver cap. 3).

En 2007, un segundo caso de absorción esta vez global entre Telecom (Italia) por Telefónica (España) implicaría importantes consecuencias en la Argentina, ambas empresas que se repartían la totalidad de red fija, eran al mismo tiempo, las principales prestadoras de servicios móviles y de conectividad de Internet. La CNDC emitiría recién su posición dos años después de la absorción global, dictamen 744 (resolución 438, 25.08.2009), donde encontraba que las subsidiarias locales quedarían bajo el control común de Telefónica (España). Esto implicaba un seria consecuencia para

Telefónica pero sobre todo para Telecom Italia que era obligada a desprenderse de su subsidiaria local. Sin embargo, la misma CNDC a través del dictamen 835 (12.10.2010) volvía sobre sus pasos y entendía, contradictoriamente, que Telecom Italia no solo podía quedarse con su filial sino que además podía aumentar su participación accionaria. Este dictamen encontraba que el sector móvil no corría riesgos de conductas monopólicas. Iglesias (2018) explica que ambas intervenciones contradictorias de la CNDC pueden entenderse a raíz de distintas pujas entre empresarios locales con estrechos vínculos con el Gobierno que vieron en la fusión global una oportunidad para entrar en los provechosos servicios de la convergencia⁸³. Esta fusión implicaría varias cuestiones para la regulación del sector. Por un lado, los dictámenes de dichos organismos no dependieron de criterios técnicos sino de los cambiantes posicionamientos entre el Gobierno y empresas del sector. Por el otro, estos dictámenes son un importante indicador del mencionado capitalismo selectivo que se irá organizando, haciendo usos de las capacidades estatales con el objetivo de maximizar las ventajas políticas del Gobierno en su relación con empresarios locales.

Finalmente, una tercera adquisición, esta vez, en el sector de la TV de pago y entre actores locales Multicanal (Grupo Clarín) y Cablevisión, tendrá también efectos en el mercado de servicios convergentes. Las mencionadas relaciones entre Magnetto y Kirchner tendrían su último capítulo cuando la CNDC aprobara a través de otro controversial dictamen, el 637, que permitía la absorción de Cablevisión por Multicanal (empresa de TV de pago del Grupo Clarín). Con este dictamen, Clarín se aseguraba más del 50% de participación del mercado nacional de la televisión de pago, aumentaba su acceso a los provechosos ingresos por suscripción y se le permitía proveer distintos servicios convergentes⁸⁴ (Becerra y Mastrini, 2017; Califano, 2009).

⁸³ Este autor señala que la participación del grupo local Wertheim en el conflicto llevaría a Telecom Italia a amenazar con recurrir nuevamente ante el CIADI por sus derechos de propiedad. El Gobierno señalaba que esa operación encubría un monopolio pero llamativamente no litigaba con Telefónica (España) sino contra Telecom (Argentina). La Cámara Nacional de Apelaciones (sala A) anulará el dictamen 744 señalando que el accionar de la CNDC implicaba serías conductas discrecionales, sancionatorias y solicitando la creación de un Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia. Finalmente Telecom (Italia) aumentaría su participación accionaria y el Grupo Wertheim recibiría una compensación económica.

⁸⁴ En la operación Clarín y Fintech Advisory adquirieron la mayoría accionaria de Cablevisión (60% y 40% respectivamente). Esto implicó para Cablevisión la absorción de varias proveedoras de servicios de Internet (ISP) como Fibertel, Fullzero y Ciudad Internet como así también empresas de TV de pago del interior del país y otras empresas de cable (*Página 12*, 8.12.2007). Becerra (2015) destaca que de los

Es necesario poner en relación dicha absorción con el salvataje estatal que significó la Ley de Bienes Culturales. Esta norma permitiría que Clarín, a través de Multicanal, empresa que se encontraba en cesación de pagos y pedidos de quiebra a raíz de la crisis económica de 2001, lograría sorpresivamente, en poco más de dos años comprar a su primer competidor: Cablevisión. El dictamen es controversial, además, porque sería aprobado a tan solo tres días del traspaso presidencial de Néstor Kirchner a Cristina Fernández de Kirchner.

Pequeños y medianos operadores del sector de TV de pago, no demorarán en judicializar los efectos de esta medida, efectos que se percibieron con intensidad en las localidades del interior donde Clarín quedaría, en algunas de dichas localidades, en una virtual posición monopólica. Este posicionamiento tendrá consecuencias negativas en la pluralidad del sector y elevando el costo del servicio para los consumidores (Becerra, Marino y Mastrini, 2011). No obstante esto, en el segmento ISP, la constitución de Fibertel (ISP Clarín) como un operador de peso introduciría competencia ante Speedy (Telefónica) y Arnet (Telecom) con la construcción de una red de fibra óptica alternativa y mejoras en la velocidad de Internet (Iglesias, 2018). De esta forma, si bien en el segmento de la TV de pago representaba una posición de dominio, para el segmento de ISP — servicio troncal para la convergencia— representaría un aumento de la competencia y calidad de servicio para usuarios y consumidores.

Desde el sector de las telefónicas, en un principio evaluaron el dictamen que abalaba la fusión Multicanal-Cablevisión como una posible flexibilización normativa para el despliegue de servicios de *triple play*, sin embargo, ante la falta de regulaciones en esta dirección hicieron visible su rechazo⁸⁵. Gelfo (2015) explica que si bien el dictamen 637 de la CNDC es sumamente controversial, visibilizó procesos judiciales en materia de regulación del *triple play* que permitirían a las empresas de telefonía fijar posiciones y demostrar la necesidad de adecuar la regulación pre convergente a la

informes de balances publicados por el Grupo Clarín el 85% de los ingresos corresponden al sector de la TV de pago y servicios de Internet.

⁸⁵ En 2007 Telecom puso en evidencia que distintas empresas cableoperadoras (Telecentro y Cablevisión) que poseían licencias de radiodifusión y de telecomunicaciones brindaban servicios de telefonía, situación que conformaba un claro privilegio comercial e infringía la Ley 22.285 (1980). Esto abriría una serie de demandas judiciales cruzadas por parte de ambos tipos de operadores, que concluirían recién en 2014 con un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que fortalece la posición de las empresas del cable.

evolución del mercado de servicios convergentes. En consecuencia, la resolución de la CNDC al beneficiar a un solo actor (Grupo Clarín) expondría de manera conflictiva que en la reducción de las barreras regulativas sobre el *triple play* a las telefónicas no se les permitía ofrecer servicios de TV de pago fija o satelital —al mismo tiempo la licencias de estos servicios estaban bloqueadas hacía muchos años—. Así, Telefónica y Telecom se vieron obligadas a establecer acuerdos comerciales con otras compañías —DirecTV— para ofrecer paquetes de servicios convergentes y poder competir en igualdad de condiciones con el Grupo Clarín.

De esta forma, la selectividad regulativa en el ámbito de la convergencia tecnológica, expondrá la relevancia de las relaciones directas en la regulación en desmedro de los procesos formales. De igual modo, será un valioso indicador de la coyuntura política en tanto alianzas y conflictos entre Gobierno y actores económicos del sector. En 2009, la ruptura de relaciones entre Magnetto y Kirchner a raíz del conflicto agrario implicaría el cambio de escenario para el Grupo Clarín. Así, a tan solo dos años de haberse avalado la fusión, las mismas autoridades regulativas que habían aprobado la fusión — COMFER, CNDC y Secretaría de Comercio— encontrarían, ahora, distintos pretextos técnicos, algunos inverosímiles, para bloquear una fusión consumada (Iglesias, 2018)⁸⁶. Estas tres fusiones pondrán en evidencia que ante el avance en la convergencia de servicios, el Gobierno no estará dispuesto a establecer normas generales que afecten a su capacidad de negociación directa con operadores de peso del sector. De esta forma, mantendrá la regulación del sector a través de los ajustes incrementales con normas de segundo orden. Estas normas expondrán serias falencias tanto en la autonomía política de las autoridades regulativas sectoriales como generales como en la coherencia de sus resoluciones con marchas y contra marchas sobre aspectos sensibles.

2.5.3 Arsat

En 2006 se crearía la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (ARSAT) con el objetivo de ocupar las posiciones orbitales asignadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones y desarrollar la industria de satélites geoestacionarios. En 1985 la

⁸⁶ Iglesias expone las siguientes resoluciones: 577 COMFER (3.09.2009); resolución 1011 Secretaría de Comercio y dictamen 770 CNDC ambas en el mismo día (14.12.2009); dictamen 788 CNDC (2.03.2010) y resolución 113 (3.3.2010) Secretaría de Comercio.

UIT había entregado a la Argentina las órbitas geoestacionarias 72 y 81 para el desarrollo y explotación de satélites. En la década de 1990, la empresa Nahuelsat S.A. (consorcio privado entre Aérospatiale de Francia, Daimler-Benz y Aérospatiale de Alemania) había tomado la responsabilidad de desarrollar los satélites para dichas posiciones. Recién en 1997 Nahuelsat conseguiría poner en órbita solo un satélite. En 2004, ante la imposibilidad de poner en órbita su segundo satélite y habiendo acumulando una importante deuda económica, el Gobierno de Kirchner, le retirará la concesión al consorcio empresarial, lo que pondría a la empresa en concurso de acreedores. Esta situación pondría en riesgo la asignación de las órbitas satelitales. Sin embargo, ese mismo año el Gobierno de Kirchner a través de la gestión del secretario de comunicaciones, Guillermo Moreno, presentaría un proyecto de ley para la creación de una empresa estatal de fabricación de satélites geoestacionarios ARSAT⁸⁷.

En 2006, se aprueba la Ley 26.092 que crea ARSAT y ubica a la empresa en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MinPlan)⁸⁸, se absorben los activos de Nahuelsat y se ordena al INVAP el desarrollo del programa geoestacionario. Surge así, el Sistema Satelital Geoestacionario Argentino de Telecomunicaciones que desarrollará tres misiones satelitales (Invap, 2019):

- Arsat 1: orientado a dar servicios de telecomunicaciones (telefonía, datos, Internet y TV) exclusivamente al territorio nacional. Lanzado en octubre 2014 fue el primer satélite de telecomunicaciones latinoamericano (ocupando la órbita del Nahuel 1, posición geoestacionaria 72). Arsat 1 proveerá servicios a los canales de la Televisión Digital Abierta (TDA). Su construcción demoraría siete años y 280 millones de dólares.
- Arsat 2: construido en paralelo con Arsat 1 despliega bandas KU y C de telecomunicaciones. Por el tipo de posición orbital tendrá como objetivo

⁸⁷ Es importante señalar que la Argentina contaba con distintas experiencias previas en este tema. Al consorcio Nahuelsat debe agregársele la existencia de la empresa Investigación Aplicada (INVAP), empresa fundada en 1976 por egresados del Instituto Balseiro de San Carlos de Bariloche (Río Negro, Argentina). El INVAP desarrollaría un convenio estatal junto con la provincia de Río Negro y la Comisión Nacional de Energía Atómica para el diseño y construcción de plantas de alta complejidad — p. ej. reactores nucleares—, de tecnología espacial y distintos dispositivos tecnológicos para la salud, entre otras áreas. INVAP ha sido reconocida por la NASA como empresa para el diseño, desarrollo y operación de satélites complejos, ubicándola como la institución de mayor importancia en la Argentina.

⁸⁸ El MinPlan sería durante el período kirchnerista el principal implementador de las políticas públicas. Julio De Vido se mantuvo al frente del mismo a lo largo de los 12 años del ciclo político.

exportar servicios de telecomunicaciones a nivel regional. Ocupará la posición la posición geostacionaria 81. Sería puesto en órbita casi un año después en septiembre de 2015.

- Arsat 3: de características similares a Arsat 2 sería discontinuado en 2016 por el Gobierno de Macri aduciendo problemas de presupuesto.

El costo total del programa Arsat 1, 2 y 3 estaría valuado en 540 millones de dólares, de los cuales un poco más de la mitad correspondía al Arsat 1, recuperándose en la mitad de su vida útil. Baladron (2014) explica que la rentabilidad de la industria satelital se genera con el desarrollo continuo de satélites para solventar los gastos de producción a través de la oferta de servicios de telecomunicaciones a diversos clientes. De esta forma, una vez comenzado el programa estatal su continuidad se revela de suma importancia tanto para su rentabilidad económica, como así también, para el desarrollo y expansión de servicios de convergencia tecnológica.

Pero será durante los Gobiernos de Fernández de Kirchner (2007-2015) cuando ARSAT comenzará a acumular importantes funciones que trascendían el objetivo original por el cual había sido creada. De esta forma, ARSAT pasaría a ser el actor estratégico para el desarrollo de infraestructura, acceso y servicios para la convergencia tecnológica. Así, acumularía la implementación del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, el despliegue de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO), el desarrollo de la digitalización de la televisión (Televisión Digital Abierta, TDA), hasta se incluiría el anuncio del desarrollo de un operador de telefonía celular estatal Libre.ar (ver siguiente punto).

En resumen, en estos primeros cuatro años de gobierno, el kirchnerismo intercambiará distintos posicionamientos en la regulación de la comunicación. Algunas de las acciones en torno a la regulación de la comunicación parecen enmarcarse en paradigmas regulativos diversos, como la modificación del art. 45 de la ley de radiodifusión —que permitía el acceso a diversos tipos de actores a licencias— y las medidas que beneficiaban a los grupos concentrados. No obstante este posicionamiento dispar, la concentración decisional en la figura presidencial en detrimento de procesos y espacios formales será una constante. A través del accionar de la SECOM y de la CNDC (Secretaría de Comercio), se consolidarán espacios no institucionalizados de negociación directa con grupos mediáticos de peso (Fontanals,

2013a). En sus cuatro años de gobierno, Kirchner dará señales hacia la recuperación de capacidades estatales aunque con inquietantes reparos en el modo en cual se intervendrá en ciertas áreas (Iazzetta, 2011). Esto permitirá, la expansión tanto de los grupos concentrados como de nuevos actores económicos ligados al Gobierno en los servicios de la convergencia. Así, Becerra y Mastrini sostienen que:

[Kirchner] Evitó en los hechos habilitar el acceso a los medios por parte de sectores sociales no lucrativos, concibió un esquema de ayuda estatal a cambio de apoyo editorial, incentivó la mejora en la programación de CANAL 7, y su política de medios sintonizó con los actores más importantes del sector, así como en telecomunicaciones se afirmó en alianza con los operadores dominantes (2017, p.18)

No obstante, el cultivo de buenas relaciones con determinados grupos pronto se pondría en evidencia la falta de normas actualizadas que abarquen las nuevas formas de consumo a través de distintos soportes y servicios de la convergencia tecnológica. La brecha entre el avance de la digitalización y la necesidad de reglas acordes al nuevo contexto convergente sería una deuda cada vez más notoria para un proyecto político que defendía las capacidades estatales de regulación y los derechos humanos.

2.5.4 Gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner 2007-2015

A diferencia del Gobierno de Néstor Kirchner, los Gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner serán en términos electorales ampliamente mayoritarios. No obstante esto, sus gobiernos estuvieron marcados por la polarización política. Desde, el Poder Ejecutivo se planteará el clásico binarismo de la política peronista: oligarquía (piqueteros de la abundancia) versus pueblo (piquetes de la miseria) (Rouquié, 2017). El denominado “conflicto con el campo”, esto es, con sectores agropecuarios, originado por aumentos arancelarios a la exportación de materias primas y, luego, su versión mediática, el conflicto con el Grupo Clarín por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) atravesarán a sus ocho años de gestión. Los Gobiernos de Fernández de Kirchner intensificarán, aún más, las capacidades estatales de intervención en la economía impulsadas por Kirchner. Si bien los aranceles agropecuarios serán rechazados por el Senado (julio 2008), con suma audacia, el

Gobierno relanzaría su gestión a través de un conjunto de políticas que incluirán estatizaciones, políticas redistributivas y derechos humanos.

Las políticas de comunicación tendrán un lugar central en este esquema de intervención pública y agenda de Gobierno. La LSCA, el programa Televisión Digital Abierta (digitalización de la TV), el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (universalización de la banda ancha) y la esperada licitación de espectro radioeléctrico se inscriben en dicho esquema. Todas estas medidas fueron presentadas como parte de un nuevo paradigma en la regulación de la comunicación: La Democratización de las Voces. Paradigma que tendría como objetivo principal compensar una deuda histórica del sistema democrático, establecer derechos de la comunicación, recuperar la memoria y la economía local. De igual modo, las políticas de comunicación se transformarían en un escenario válido para observar el reposicionamiento interno del propio kirchnerismo. En el mismo los jóvenes provenientes de La Cámpora —dirigida por el hijo mayor de Néstor y Cristina, Máximo Kirchner— ocuparán, en el tramo final del segundo mandato, un destacado rol en la regulación de la convergencia tecnológica. Su mayor logro será la elaboración de la primer norma de la convergencia tecnológica: la LAD.

2.5.5 Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA)

En 2009 la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual será el principal elemento de la política de democratización de las voces impulsada por el Gobierno de Fernández de Kirchner. La democratización de las voces será planteada con el objetivo de promover la diversidad y la pluralidad a la estructura de medios. La LSCA reemplazará la antigua Ley 22.285 de Radiodifusión del gobierno militar de 1980. De esta forma, por primera vez en la historia argentina un Gobierno democrático asumía la responsabilidad de impulsar una regulación general de la comunicación y lo hacía desde el paradigma del derecho humano a la comunicación.

Ahora bien, es importante identificar el contexto en el cual emerge la LSCA para comprender diversas cuestiones que explican este giro en las políticas de comunicación. Loreti y Lozano, (2015) señalan que el Gobierno transformó el conflicto con el campo y el nuevo proyecto de LSCA en el eje central de la campaña

electoral legislativa de 2009. Para Becerra, “todas las iniciativas con las que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner activó una vigorosa política de comunicación fueron funcionales a (cuando no guiadas por) la contienda entre el Gobierno y el Grupo Clarín” (2015, p. 28). De esta forma, si bien la demanda de una regulación democrática de la comunicación era una deuda pendiente en la democracia argentina, el kirchnerismo tampoco había apoyado el impulso parlamentario de la propuesta realizada por la Coalición por una Radiodifusión Democrática (allá por 2004), todo lo contrario, había avalado fusiones que acentuaban la concentración convergente de los principales actores corporativos del sector (Clarín y Telefónica).

Un segundo grupo de investigaciones sugieren que la LSCA y el conflicto el Grupo Clarín, deben incluirse aspectos ligados a la necesidad de expansión convergente de dicho grupo. Estas investigaciones conectan aquel contexto de fusiones entre 2004-2007, que permitirían al Grupo Clarín aumentar su participación en el mercado de TV de pago y luego le abriría el camino para entrar al mercado de servicios móviles adquiriendo Telecom. Para esto, los funcionarios de la CNDC presionarían, sin éxito, para que Telecom (Italia) se desprendiera de su subsidiaria local como consecuencia de la fusión global con Telefónica (Iglesias, 2018; Montenegro, 2011; Mochkofsky, 2011 y 2012). Estos trabajos asocian el accionar de Guillermo Moreno en la fusión Multicanal-Cablevisión, el interés del Grupo Clarín en adquirir una telefónica —que finalmente se daría durante el Gobierno de Macri— y la posibilidad de empresarios locales ligados al Gobierno (Sergio Szpolski y Cristóbal López) entrarán en la operación de compra. Para estas investigaciones, la adquisición fallida de Telecom por parte de Clarín durante el Gobierno de Kirchner, sería un importante factor explicativo que permite comprender el impulso de la LSCA y su discrecional implementación —la cual tendrá como objetivo licuar las posiciones del grupo local— durante el Gobierno de Fernández de Kirchner.

De esta forma, el fracaso de la adquisición, el conflicto con el sector agropecuario y la primer derrota electoral del kirchnerismo en las legislativas del 2009 serán elementos mencionados por las investigaciones para explicar tanto la sanción de LSCA como el quiebre en la relación entre Héctor Magnetto y Néstor Kirchner. Rouquié (2017) señala que una vez consumada la derrota legislativa en dicho año, Fernández de Kirchner presionará al Poder Legislativo para promulgar la LSCA antes del recambio adverso de fuerzas parlamentarias. La LSCA sería promulgada el 10 octubre de ese año,

aunque para esto, el proyecto original recibirá importantes modificaciones, quitando de su versión original la regulación de la convergencia tecnológica ⁸⁹.

Una vez consumada dicha ruptura entre Kirchner y Magnetto, en complemento con la LSCA, el Gobierno de Fernández de Kirchner desplegaría distintas medidas que tendrán como objetivo debilitar la posición dominante del Grupo Clarín. En este marco se daría estímulo a varias acciones ligadas a lograr dicho objetivo, como el redireccionamiento de la pauta oficial como método de censura indirecta y para desarrollo de nuevos grupos de comunicación privados (Grupo Índalo de Cristóbal López, Grupo América de Vila-Manzano y Grupo Veintitrés de Szpolski, entre los de mayor notoriedad), el surgimiento de una potente comunicación estatal como el programa Fútbol para Todos, el sistema de Radio y Televisión Argentina (RTA), los canales públicos Encuentro, Paka-Paka e IncaaTV y la digitalización de la TV, entre otras medidas. Este paquete de acciones será enmarcado por la misma presidenta como parte de una batalla cultural para democratizar la palabra.

Estas medidas para presionar a los medios de comunicación no oficialistas que si bien no eran exclusivas del Fernández de Kirchner ya que podían rastrearse desde el Gobierno de Kirchner se irán incrementado en intensidad y diversidad. El recién lanzado *Perfil* propiedad del empresario Jorge Fontevecchia y el diario *Crítica* de Jorge Lanata serían los primeros en protagonizar conflictos con los Kirchner (Gervasoni y Peruzzotti, 2015; Montenegro, 2011). Sarlo (2011) pone en evidencia el trato dispar en relación a los medios de comunicación de los empresarios amigos Lázaro Báez y Cristóbal López: “A Kirchner le sobran antecedentes en el propio movimiento peronista para anunciar desde el principio, que con los dueños de los medios se hacen negocios para tenerlos de este lado o se los ataca” (Sarlo, 2011, p. 217). La presión sobre los medios de comunicación comenzaría a incluir distintas formas al retiro de publicidad oficial como inusitados procedimientos de la autoridad fiscal (AFIP) en las redacciones de los diarios y otros aspectos técnicos-legales que serán utilizados con el objetivo de castigar y orientar la línea editorial.

⁸⁹ La ley será ampliamente aprobada en ambas cámaras: diputados 146 votos afirmativos, 3 negativos y 3 abstenciones; senadores 44 votos afirmativos, 24 negativos y ninguna abstención (*Telam*, 6.11.2015).

No obstante estas controversias, es importante señalar cuestiones de la estructura normativa de la LSCA que entran en relación con nuestra investigación. En primer lugar existen distintos aspectos de dicha estructura asociados a la calidad democrática. La norma englobaba contenidos y procedimientos que apuntan a una democratización de la regulación de la comunicación. Entre sus contenidos, la comunicación se ubica bajo el paradigma de los derechos humanos, posee un carácter inclusivo (al reconocer a las cooperativas, medios comunitarios y otros sectores sociales), en la gestión de las licencias y sus límites a la concentración, por la exigencia de pluralismo, diversidad y cuotas de contenidos entre otras cuestiones (Becerra, 2015). La LSCA pondría de manifiesto la necesidad de establecer un conceso social amplio para la regulación de la comunicación y la cultura en el marco del Estado de derecho (Loreti y Lozano, 2015)⁹⁰. Además LSCA colabora con garantizar el debate democrático al despenalizar las calumnias e injurias para temas de interés general. Por estas razones, el proyecto recibiría un fuerte apoyo no solo de agrupaciones sociales locales sino de organismos internacionales de derechos humanos. Frank La Rue, Relator Especial para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas (2008-2014), en una de sus visitas a la Argentina sostenía:

Hoy le decía a la Presidenta que es para mi un gran gusto y un gran honor, y lo reitero públicamente, venir a la Argentina que está presentando lo que yo creo es el proyecto de ley más avanzado en libertad de expresión hay en América latina y ciertamente un ejemplo para el mundo (Le Rue, 2009, p. 2).

Entre sus procedimientos, la norma implicaba una nueva arquitectura regulativa que vinculaba la participación de distintos poderes públicos y actores sociales ligados a la comunicación. La antigua autoridad regulativa de la radiodifusión, el COMFER — símbolo de la censura militar— sería absorbida en la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA). Esta nueva autoridad estará integrada por representantes de las distintas fuerzas políticas y si bien en su consejo directivo el Poder Ejecutivo se reservará la mayoría, la oposición ocupará un lugar por primera vez en la regulación de la comunicación. En esta estructura hay que destacar, la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual (Poder

⁹⁰ El proceso de elaboración de la norma incluyó más de 20 asambleas públicas para la participación de distintos sectores económicos, sociales y políticos.

Legislativo), el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (CFSCA), compuesto con la participación de representantes de las provincias y la sociedad civil, el Defensor Nacional del Público, el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia y la Radio y Televisión Argentina (RTA).

Ahora bien esta la estructura normativa de la LSCA que implicaba una importante progresividad en derechos y procedimientos, en relación con la convergencia tecnológica mantendrá el *status quo* regulativo. El hecho de mantener barreras regulatorias para la convergencia de sectores será clasificada desde su inicio como una norma anacrónica (Fontanals, 2014a; Porto, 2017). Mantener barreras reglamentarias que impedían a distintos actores proveer diversos tipos de servicios no solo contradecía las tendencias en el sector y en el consumo, promovería además, una especie de parálisis en el sector al afectar la desinversión en redes e infraestructura por parte de los actores de peso. Si bien las cooperativas de servicios públicos quedaron exceptuadas de esta prohibición, no podían proveer servicios de TV de pago de forma inmediata, porque allí donde existiese un operador preexistente la CNDC se debería expedir un dictamen de competencia para poder acceder a su licencia.

Al mismo tiempo, esto quitaba la posibilidad de regular cuestiones importantes de cara a la convergencia como la entrada de prestadores de televisión satelital o que se evalúe la posibilidad de que cooperativas y empresas de TV de pago puedan brindar servicios de telefonía móvil, entre otras cuestiones candentes. Esto como veremos más adelante terminaría afectando a la calidad de los servicios de la convergencia —por la falta de inversiones— especialmente en la telefonía móvil. En consecuencia, la LSCA al no abordar la convergencia tecnológica dejará importantes vacíos regulatorios que deberán ser resueltos por el marco normativo anacrónico (Ley 19.078 de Telecomunicaciones, los decretos de las privatizaciones) sin implementación (Decreto 764/00) o plagados de dictámenes de autoridades de segundo orden (SECOM, CNDC, CNC).

No obstante estas cuestiones, las controversias sobre la LSCA no girarán principalmente en torno a su elaboración (cuerpo normativo), sino a su implementación por parte de la autoridad de aplicación (AFSCA). Ante todo es importante señalar que los artículos de mayor conflictividad referidos a la desconcentración mediática de la LSCA pueden clasificarse como moderados (Becerra, 2015; Eliades y Viale, 2015). El tope de 35%

del total nacional de habitantes para las licencias otorgadas (televisión abierta, TV de pago, etc..) es comparativamente menor a otras normas de mayor restricción en Europa y Estados Unidos. No obstante este criterio, el Grupo Clarín debía desprenderse de licencias, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires donde tendría que optar por quedarse con una licencia audiovisual (Canal 13) o de TV de pago (Cablevisión). Clarín utilizaría recursos legales para bloquear los artículos que más incidían en su estructura: art. 41 (intransferibilidad de las licencias), art. 45 (fija nuevos límites de licencias ahora solo podrán tener 1 licencia satelital excluyente o hasta 10 licencias audiovisuales, hasta 24 servicios de cable y 1 señal de contenidos), art. 48 (regula los vínculos societarios) y art. 161 (obligaba a desinvertir y desprenderse de licencias). En octubre de 2013, luego de cuatro años de conflicto judicial la LSCA sería finalmente declarada constitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN, 2013)⁹¹, resolución que agotaba las instancias jurídicas y obligaba al Grupo Clarín a presentar su plan de adecuación y desprenderse de licencias. Sin embargo, luego de dicho fallo la adecuación voluntaria que presentaría Clarín no se materializaría debido a una escalada en el conflicto por parte de la AFSCA. La autoridad rechazaría la propuesta del Grupo, e intentaría imponer la adecuación de oficio, esto es, determinada exclusivamente por el Gobierno. Esta última cuestión, bloquearía definitivamente la posibilidad de que Clarín se adecúe — y con ella la de los demás grupos mediáticos—. Mastrini y Becerra explican que si bien los efectos de la LSCA sobre la desconcentración de la estructura mediática fueron casi nulos su implementación implicaba un avance importante para la regulación democrática:

Sin representar un giro copernicano en la materia, hubiera sido la primera vez en la historia latinoamericana que un gran multimedios se adecuara “voluntariamente” a una ley ratificada por los tres poderes del Estado y redujera su tamaño (Becerra y Mastrini, 2017, p. 30).

⁹¹ Luego de un importante debate entre expertos por ambas partes en audiencias públicas, la CSJN a través de un extenso fallo, entendió que el Grupo Clarín no logró explicar como los artículos en cuestión dañaban su derecho de libertad de expresión. A su vez, el fallo apunta contra el Gobierno al demostrar que la autoridad de aplicación no había desarrollado concursos públicos ni plan técnico para la asignación de licencias.

Si bien han existido distintas posturas en torno al fracaso regulativo de la LSCA existe consenso sobre el accionar discrecional y errático del AFSCA. Marino (2017) encuentra tres etapas en la implementación:

Aplicación sesgada por causas externas entre 2009 y 2011, las demandas judiciales son generales al texto pero luego se circunscriben en los cuatro artículos mencionados.

Aplicación sesgada por causas combinadas entre 2011 y octubre 2013, continúan las demandas de los grupos mediáticos pero se ya se observa que el AFSCA no avanza en otras cuestiones relevantes para el derecho a la comunicación como la asignación de licencias a entidades sin fines de lucro y el plan técnico de frecuencias⁹² entre otras cuestiones. Además en directa oposición al espíritu de la norma, se observa un uso discrecional de la publicidad oficial para potenciar la voz del oficialismo a través de un sistema de medios públicos completamente gubernamentalizado y del surgimiento de nuevos medios privados asociados a empresarios cercanos al gobierno como Indalo (Cristóbal López), Grupo América (Vila-Manzano) y Grupo Veintitrés (Szpolski). En este período, los grupos concentrados extranjeros como Telefónica, Telecom, Claro, Fintech Advisory (David Martínez) serán beneficiados por una interpretación benevolente de la LSCA por parte de la autoridad regulativa.

Adecuación sesgada 2013-2015 abarca el fallo de la CSJN sobre la LSCA hasta la finalización del mandato de Fernández de Kirchner. El Grupo Clarín presenta su plan de adecuación, el Gobierno el propio y conflicto vuelve a reiniciarse.

Estas cuestiones problemáticas sobre la implementación de la LSCA estarían íntimamente ligadas al contexto mencionado sobre la gestión pública y la reconfiguración del poder, que plantearía serios condicionantes para las instituciones de la democracia. En el conflicto con el Grupo Clarín la polarización desbordará al sistema de medios aunque lo organizará en dos campos opuestos entre medios oficialistas y críticos (Becerra, 2015). Si bien la norma avanza en la despenalización de figuras que condicionaban la libertad de expresión, la misma abrirá paso a un período donde la selectividad en la cobertura de noticias, de acontecimientos y el

⁹² El decreto 1225/10 establece el Reglamento de la LSCA que define la gestión técnica del Espectro Radioeléctrico. Establece bajo la responsabilidad de AFSCA la realización del Plan Técnico de Frecuencias para incorporar de nuevas señales. Este plan no sería llevado a cabo impidiendo la entrada de entidades sin fines de lucro a los servicios de radiodifusión. Así mismo se establece que la radiodifusión comercial debe estar sujeta a leyes 24.240 y 25.156, de Defensa al Consumidor y Defensa a la Competencia, respectivamente (Becerra, 2015).

planteo de discursos endogámicos a dichos campos. De esta forma, con la implementación de la LSCA paradójicamente se perderían varias oportunidades, entre ellas, regular a los grandes grupos mediáticos, instaurar autoridades regulativas autónomas y representativas y el establecimiento de un sistema de medios acorde con el ideal democrático. La implementación de la LSCA demostraría ser una reconfiguración del poder alejada de la democratización y de la calidad institucional.

2.5.6 Digitalización de la Televisión (TDA)

El programa Televisión Digital Abierta (TDA) estuvo orientado al desarrollo de la televisión digital terrestre y satelital. Como parte del paradigma de la democratización de las voces, las acciones destinadas para la digitalización de la televisión fueron propuestas desde durante el primer gobierno de Fernández de Kirchner. De esta forma, el Gobierno se propondría modificar las características concéntricas del sistema televisivo comercial, centrado en Buenos Aires y acelerar el apagón analógico.

Si bien la digitalización de la televisión es un proceso que puede rastrearse a partir de la década de 1990, fue durante el gobierno de Fernández de Kirchner que se plantea el tema de forma concreta⁹³. El desarrollo de los programas de televisión digital son un importante capítulo de desarrollo institucional y económico para las políticas de comunicación regionales (García Leiva, 2012b; Mastrini, et al. 2012)⁹⁴. En este sentido, la digitalización de la televisión argentina implicaría un importante impulso a la definición de un estándar común de la región latinoamericana. En 2006 a partir de modificaciones realizadas por Brasil a la norma japonesa (ISDB-T) solo Perú había avanzado en adoptar dicho estándar para el desarrollo de su sistema de televisión

⁹³ En 1998 se adopta de forma precipitada el estándar americano ATSC durante el Gobierno de Menem. Durante la gestión de Fernando de la Rúa (2000) se suspenderá dicha adopción. El tema recién volvería a ser retomado durante el Gobierno de Kirchner (2006) con la creación de la comisión de Estudio y Análisis de los Sistemas de Televisión Digital (aunque solo se reuniría dos veces). Aquí comenzaría un importante *lobby* de distintas empresas para la elección de los estándares de TV digital: europeo (DVB-T), americano (ATSC), japonés (ISDB-T) (Albornoz y Hernández, 2005).

⁹⁴ Estas investigaciones plantean que la adopción conjunta de un mismo estándar a nivel regional implicaba beneficios económicos (el desarrollo local de *software* y dispositivos de recepción, la mejora en la capacidad de comercialización regional frente a operadores globales) técnicos (eficiencia del espectro radioeléctrico), e institucionales (el desarrollo de marcos comunes para una regulación conjunta de la convergencia).

digital. Esta situación colocaría a los países vecinos que aún no habían definido su estándar a la expectativa de la decisión argentina que, por peso relativo y ser el principal socio de Brasil en el Mercosur, daría una importante señal para la adopción regional. En 2009, previo a la sanción de la LSCA, Fernández de Kirchner y Lula da Silva firmarán el convenio para la adopción de la norma japonesa-brasileña (ISDB-TB). En consecuencia, Argentina abandonaría definitivamente el estándar ATSC (Estados Unidos) adoptado anteriormente e impulsaría a otros países de la región a que sigan el mismo camino (Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, que también había adoptado la norma ATSC, y Venezuela adoptarían el estándar).

Becerra, Marino y Mastrini (2012) describen que la política de digitalización de la TV impulsada por Fernández de Kirchner puede dividirse en tres grandes dimensiones: a. Regulatoria, si bien estaría centrada en la órbita del Poder Ejecutivo a través de decretos y resoluciones del AFSCA, implicaría al mismo tiempo diversas autoridades; b. Tecnológica, la distribución de decodificadores *set-top boxes* permitiría la expansión de la cobertura nacional y del acceso al servicio y c. Contenidos, se realizaría una importante inversión económica en promoción y desarrollo de nuevos contenidos de acceso público y gratuito.

En torno al marco regulativo, el desarrollo de la TDA condesaría un conjunto de normas, autoridades y espacios de administración pública enredado. El programa de la TDA surgirá unos meses antes de la sanción de la LSCA (norma que excluía la convergencia tecnológica) será ubicado en la órbita del Ministerio de Planificación, sin embargo, luego, se establecerían responsabilidades a la AFSCA en relación a la digitalización de la TV⁹⁵. Así, el Consejo Asesor dependiente del MINPLAN será

⁹⁵ Marco regulativo de la TDA: Decreto 1148/09 adopta la norma japonesa-brasileña ISDB-TB, crea el Sistema de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T) y la autoridad regulativa, el Consejo Asesor del Sistema Argentino de la Televisión Terrestre dependiente del MINPLAN. Este decreto fija el apagón analógico para el 2019 y crea un foro consultivo para los distintos actores interesados en la regulación. Decreto 364/10 declara a la Televisión Digital Terrestre de interés público y a ARSAT como responsable de su implementación. Decreto 1010/10 avanza en la transmisión de señales, otorga a la empresa estatal de Radio y Televisión Argentina (RTA) la capacidad de colocar contenidos en la TDA y solo en carácter experimental a las señales privadas. Se entrega 6 MHz a cada licenciatario. Decreto 835/11, especifica que los servicios infraestructura, transmisión y multiplexado serán responsabilidad de ARSAT y faculta al Consejo Asesor para crear y administrar la política de contenidos. Resoluciones AFSCA: 687/2011 asigna frecuencias a 43 universidades nacionales; 327/10 se autoriza la transmisión de los canales privados 9, 11, 13 y 2 de Buenos Aires; 689/2011 asigna frecuencias a la Ciudad de Buenos Aires y 14 provincias. Segundo mandato de Fernández de Kirchner, Decreto 2456/14 fija condiciones de los servicios de la TDA conforme a los principios establecidos en los artículos 2 y 93 de la LSCA establece

responsable por el despliegue de infraestructura y desarrollo de los contenidos y, la AFSCA sería responsable de todo lo referente a la regulación mediática de la TV digital. De esta forma, LSCA sería conectada *a posteriori* con la TDA a través del AFSCA lo cual derivaría en una competencia incremental entre ambas autoridades por aspectos relacionados al desarrollo del programa. Mastrini et al. lo como explican así:

Ambas dependencias no coordinan sus acciones entre sí, por lo que muchas veces se disputan competencias o se desentienden frente a cuestionamientos externos, responsabilizando a la otra área, lo que evidencia una desarticulación institucional en el diseño y la aplicación de las políticas públicas para el sector (2012, p. 72).

La falta de planificación previa para un fenómeno complejo como la TDA implicaría marchas y contra marchas especialmente para el régimen de licencias, el ingreso de nuevos actores y la digitalización de aquellos provenientes de la radiodifusión⁹⁶. Fontanals (2015a) señala que la AFSCA lanzó un concurso para 220 señales de TV digital (2011), sin embargo, por los elevados valores del despliegue, más la exigencia de un canon mensual, tanto actores comerciales como no lucrativos rechazaron la propuesta. Krakowiak (2017b) explica que lo provisorio se transformó en permanente, lo que tuvo como resultado la convivencia de operadores con y sin licencia a lo largo del programa de TDA. Mastrini, et al. (2012) sostienen que la apertura de concursos para licencias de TDA, sus consecuentes prórrogas y su cancelación definitiva demostraría las grandes dificultades que significó para el Gobierno mantener a la política de comunicación dentro de los marcos legales y alejada de los criterios de excepcionalidad inherentes a los decretos presidenciales. En consecuencia, el tema de las licencias expondría no solo la desarticulación entre ambas autoridades y de la

plazos de transición, condiciones y obligaciones de transmisión, concursos públicos para acceder a las licencias entre otras cuestiones. Resoluciones AFSCA: 929/12 y 930/12 se resuelve suspender todos los concursos para licencias de TDA en virtud de las reiteradas prórrogas y la 1329/14 crea la Norma Nacional de Servicio que establece los derechos y obligaciones de los licenciarios y autorizados y modalidades de prestación las cuales se orientan hacia la multiplexación (Bizberge, 2012; Fontanals, 2015a; Mastrini, et al. 2012).

⁹⁶ El régimen para la adjudicación de licencias y autorizaciones de la LSCA establecía que las licencias DTH (satelital) y TV móvil no era acumulables, salvo para la transmisión del servicio de televisión terrestre abierta existente en forma previa (art. 46); la adecuación de nuevas tecnologías, establece que en virtud del universo de tecnologías se puedan establecer flexibilidad de criterios (art. 47); la potestad al Poder Ejecutivo (a través de la AFSCA) de establecer nuevas tecnologías aún no utilizadas (art. 92) y la transición a los servicios digitales para fijar el Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales (art. 93).

política en general, resulta un ejemplo valioso para comprender cuestiones ligadas a la carencia de controles y rendición de cuentas del programa. En este sentido, ninguna de las investigaciones referidas han podido precisar con exactitud —solo estimaciones— los montos concretos de recursos públicos destinados a este programa debido a la falta de información oficial.

En el plano tecnológico, el Estado desplegaría importantes inversiones en antenas que permitieron expandir la cobertura en todo el territorio nacional. Se subsidiaría la entrega de decodificadores (*set top boxes*) a través del Plan Mi TV Digital para adaptar la TV analógica a la recepción digital. En 2012 se habían entregado más de 1 millón de decodificadores —en total se entregarían 1.6 millones y unos 28.448 kits para la señalización satelital— (Zuazo, 2015). Hacia agosto del mismo año, esto es, casi cuatro años después de haber lanzado la política, el Gobierno lograría la construcción de 50 plantas transmisoras que le permitían alcanzar el 75% de cobertura, cada antena permitía captar la señal en un radio de 40 kilómetros⁹⁷. Entre los sectores beneficiarios del programa se encontraban personas que recibían planes sociales y pensiones, jubilados con haber mínimo, asociaciones sin fines de lucro, cooperativas y establecimientos educativos. De esta forma, entre los objetivos alcanzados por el programa la expansión de la cobertura territorial de la TDA junto con el desarrollo de la política de acceso a sectores sociales que sufrían restricciones económicas para el uso de servicios y contenidos de la convergencia tecnológica.

Evaluaciones sobre resultados e impactos del programa indican que la apropiación social de TDA fue limitada. Mastrini, et al. (2012) sostienen que en parte por quedar bajo la órbita del MINPLAN, pero también, por ser el Estado el único impulsor de la política, el desarrollo de la TDA sería en su comienzo un complemento importante para la Ley 26.539 sobre beneficios impositivos y promoción del polo de desarrollo de televisores, decodificadores y teléfonos móviles en Tierra del Fuego. Bizberge, et al. (2016) sostienen que las demoras en la instalación de antenas para ampliar el área de señalización, el retraso en el reparto de los decodificadores y, aún más, el bajo interés en una red que solo ofrecía, en su comienzo, dos señales (Canal 7 y Canal Encuentro)

⁹⁷ Al momento de escritura de esta investigación el programa cuenta con 88 estaciones digitales de transmisión y cubre junto con la transmisión satelital la totalidad del territorio nacional (ARSAT, 2017).

limitaron extremadamente su adopción por los mismos receptores de la política⁹⁸. El importante desembolso de inversiones en tecnologías de acceso sin poseer una oferta de contenidos y una variedad de señales de interés previamente establecidas implicaron un serio déficit en la apropiación social de la TDA.

No obstante estos déficits en la apropiación social, la política de contenidos de la TDA sería una importante apuesta con el objetivo de impulsar el pluralismo de voces y estéticas, la inclusión social y la participación ciudadana. Estos desarrollos serían insertados en el sistema televisivo comercial como oferta en las señales del cable en los grandes centros urbanos. Al mismo tiempo, se impulsaría varias acciones con el objetivo de crear no solo un espacio de almacenamiento y digitalización sino de interacción cultural y social para el acceso a contenidos de calidad a través del servicio público. Estos contenidos estuvieron a disposición libre y gratuita tanto para la ciudadanía como para los distintos canales de televisión. Entre las acciones estatales orientadas a producir contenidos para la TDA se destacan los siguientes instrumentos (Albornoz y Cañedo, 2016; Mastrini, et al. 2012):

El Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisuales Digitales (Plan operativo, en adelante) estableció distintos concursos nacionales para la producción de contenidos a través de convenios con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). A través de los años que duraría el apoyo estatal a estos programas se fomentaron películas, series y documentales que buscaron exponer distintas estéticas a las difundidas por la TV de pago. En 2010 se financiaron 100 cortometrajes, 20 series de ficción y 17 documentales, en 2011 y 2012 se realizaron los Concursos Prime Time destinados para la televisión abierta. Todos los contenidos fueron estrenados en distintos canales estatales y privados. Programa Polo Audiovisuales Tecnológicos (PPAT) iniciado en 2011 por el Consejo Asesor, tendría como objetivo fomentar la producción audiovisual a nivel nacional. Se crearon nueve polos regionales con el objetivo de disminuir la concentración geográfica de la

⁹⁸ La escasa oferta inicial en señales no se lograría resolver a lo largo del desarrollo de la TDA. Recién en agosto de 2012 la TDA alcanzaría solo 16 señales nacionales: TV Pública, Canal Encuentro, Paka Paka, Tatetí, INCAA TV, TEC TV, Telesur, Deportv, Construir tv, Arpeggio, V!VRA, Viajar, C5N, CN23, 360 TV y RT (Russia Today). Al paquete nacional se le agregaban una o dos señales adicionales por provincias y 11 para Ciudad de Buenos Aires. Estos números quedarían por debajo de la oferta del sistema de televisión paga que superaba las 60 señales dependiendo el paquete y operador.

producción audiovisual. En este programa se dio la participación conjunta de universidades nacionales, distintas agencias gubernamentales y sectores de la sociedad civil:

Árbol de Contenidos Universales Argentino (ACUA): espacio que concursó contenidos televisivos en distintas temáticas para ser estrenados en señales de ACUA FEDERAL y ACUA MAYOR (generó contenidos de identidad como los adultos mayores).

Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentinos (BACUA): iniciado en 2010 como repositorio de contenidos para fomentar el intercambio y distribuir contenidos digitales. Hasta 2016 almacenó 470 obras audiovisuales, algunas provenientes del PPAT y del Plan Operativo (disposición libre y gratuita).

Contenidos Digitales Abiertos (CDA): es la plataforma de *video on demand* a través de la cual se presentaba de forma libre y gratuita series, películas y documentales de producción nacional.

A estas medidas para el desarrollo de contenidos, debe agregarse el Registro de Productoras de Contenidos Audiovisuales, Digitales y Cinematográficos (Decreto 1528/12) que tendría el objetivo de reforzar la producción audiovisual nacional con beneficios de la actividad industrial. Bizberge, et al. (2016) señalan que con este decreto nuevamente se colaboraría con la de por sí caótica regulación de la TDA, no solo por aumentar el número de actores institucionales involucrados en la política sino por ubicar dicho Registro en la Secretaría de Comunicación Pública (Jefatura del Gabinete de Ministros) por fuera de la órbita de la AFSCA y del Consejo Asesor (MINPLAN).

No obstante esta importante inversión pública en contenidos la migración de la televisión por cable al entorno de la TDA estuvo lejos de darse. Distintos estudios confirman la baja penetración de la TDA a nivel nacional. El Estudio de la Maestría en Industrias Culturales (2012) estableció un 5% de penetración a nivel nacional. Otros informes realizados desde la órbita del Gobierno, tanto por el Sistema de Información Cultural como por ARSAT ubicarían en el 7% de alcance nacional (Bizberge, et al. 2012). En consecuencia, la falta de diversidad de señales, de contenidos relevantes para la audiencias y hasta por problemas técnicos, la TDA, a pesar de su gratuidad y un enfoque cultural que trascendía las lógicas y estéticas comerciales, no tendría una apropiación social importante.

Por estas cuestiones el desarrollo de la TDA brinda la oportunidad de evaluar el programa desde la transparencia pública y la rendición de cuentas. El otorgamiento de licencias y los montos invertidos en el programa exponen el nudo conflictivo en la distribución de recursos públicos por varios actores institucionales. En el primer caso el Gobierno procedería a entregarlas a través de decretos presidenciales a empresarios cercanos. Así Mastrini, et al., sostienen:

El gobierno ha mostrado ambigüedad institucional en las decisiones tomadas, falta de coordinación entre las distintas autoridades en la materia y una cuestionable distribución de recursos de la TDT a empresarios afines sin que hayan mediado concursos públicos que legitimen dicho accionar (2012, p.76).

En consecuencia, la TDA implicaría importantes inversiones en infraestructura, tecnología y contenidos para permitir el acceso de sectores vulnerables que se veían excluidos del sistema de televisión de pago. Estos segmentos sociales que fueron el público destinatario de la política no tendrían acceso a una plataforma de calidad, tanto por la escasez de señales como por la falta de diversidad de contenidos. La TDA siempre se mantendría como una propuesta secundaria en el mejor de los casos. Esto ubicaría a los mismos beneficiarios de las políticas paradójicamente en un lugar marginal del sistema televisivo. No haber tenido en cuenta los potenciales impactos de los recursos que se destinaron pone en evidencia no solo la falta de planificación previa sino la carencia de rendición de cuentas sobre el programa. La carencia de procesos que responsabilicen a las autoridades por los resultados del programa permitiría la continuidad de inversiones públicas sobre una tecnología desplegada por operadores privados previamente en un mercado maduro. Estas cuestiones institucionales y económicas terminarían exponiendo al programa de la TDA a una incógnita en el largo plazo.

2.5.7 Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”

El Plan Argentina Conectada surgiría en septiembre de 2010 con el objetivo de brindar distintas soluciones de interconexión ante la creciente demanda de servicios de banda ancha. Su principal acción sería el desarrollo de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO en adelante) con el objetivo de aumentar la capacidad de la red troncal sobre la cual se asientan los servicios convergentes. La REFEFO era definida “como una red

troncal, provinciana, metropolitana y de última milla” (Argentina Conectada, 2012, p.72). Al igual que la TDA, la REFEFO, sería declarada de interés público y ARSAT su principal desarrollador.

Entre los antecedentes de Argentina Conectada es importante mencionar distintas medidas que se retrotraen a más de una década. Se destacan los programas de comunicaciones telemáticas Argentina@internet.todos (Decreto 1018/98), el Programa Nacional para la Sociedad de la Información (Decreto 252/00) y el Decreto 764/2000 sobre desregulación de las telecomunicaciones que establece el Reglamento General de Servicio Universal. En dicho reglamento se señalaba que los “servicios de telecomunicaciones deberán prestarse con una calidad determinada y precios accesibles, con independencia de su localización geográfica” (anexo III art. 6). Este reglamento establecía que las empresas de telecomunicaciones destinarían el 1% de sus ingresos (netos) para subsidiar el funcionamiento de redes y el acceso de población vulnerable. Sin embargo, este fondo no sería establecido y sería relanzado recién siete años después por un renovado Fondo Fiduciario de Servicio Universal (Decreto 558/2008) que mantuvo el aporte del 1% y ampliaba la base de destinatarios a sectores urbanos con problemas de conectividad. La Agenda Digital (Decreto 512/2009) también es un proyecto relacionado a Argentina Conectada, ya que establece una serie de objetivos sobre la sociedad de la información, sin embargo, no contaba con un plan específico para la masificación de servicios a través de Internet ni establecía metas concretas de penetración de la red (Cáceres, 2010; Baladron, Rivero y Roca, 2016). De esta forma, por distintos motivos estas acciones no habían materializado resultados concretos en la universalización del acceso a Internet y redes digitales.

La construcción de REFEFO articulaba objetivos de desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones con la reducción de brecha digital y la promoción de la industria nacional. En primer lugar, buscaba mejorar la calidad de la interconexión en las ciudades de mayor densidad geográfica, reducir los costos de servicios de conectividad y de la televisión de pago. Para esto el proyecto planeaba aprovechar redes de fibra que no estaban en uso (fibra oscura) de empresas privadas como Transener y otros operadores. En complemento con lo anterior, Argentina Conectada planteaba el desarrollo de conectividad de última milla en localidades donde no existieran operadores (Argentina Conectada, 2010).

De esta forma, con la REFEFO el Estado pretendía posicionarse en el mercado de las telecomunicaciones a través de un “operador nacional de telecomunicaciones para proveer servicio mayorista de telecomunicaciones a empresas del sector, cooperativas y PYMES, como así también, de servicio minorista en zonas donde no existe proveedor local” (Argentina Conectada, 2010, p.72). El propósito de estas acciones era mejorar las condiciones de competencia en el mercado de las telecomunicaciones para lograr mejores condiciones y precios a los usuarios finales.

A su vez, a nivel de políticas de acceso, Argentina Conectada era parte de acciones conexas para la reducción de la brecha digital. Estaría articulada con el programa Conectar Igualdad —orientado al sector educativo⁹⁹— y desplegaría a la mencionada TDA. De esta forma, la REFEFO se planteaba como una nueva red troncal para la infraestructura de conectividad que buscaba reducir la brecha digital. El decreto 1552/10 crea el Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada” y a la Comisión Planificación y Coordinación Estratégica (en adelante la Comisión) que se encargará de su desarrollo y de establecer sus principales ejes, entre los que destacamos:

a. Inclusión digital, con el fin de consagrar los derechos de acceso a la información, de libre expresión y el ejercicio de la ciudadana, para la democratización del conocimiento y la incorporación de las tecnologías de la comunicación y la información (TIC).

b. Optimización del uso del espectro radioeléctrico, la Comisión debía planificar junto con la AFSCA la utilización del espectro derivado del dividendo digital originado por la adopción de la norma japonesa-brasileña ISDB-TB de la TDA.

c. Desarrollo del servicio universal, como herramienta de inclusión digital para acceder a prestaciones de la sociedad de la información y el conocimiento a personas que la lógica de mercado no contempla por razones de rentabilidad, ubicación geográfica y nivel socioeconómico.

⁹⁹ Conectar Igualdad proporcionaba computadoras personales a alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial e institutos de formación docente (Decreto 459/2010). El Gobierno de Fernández de Kirchner sostuvo que entregó 5,3 millones de notebooks. Este plan fue reemplazado durante el Gobierno de Macri por el Plan Aprender Conectados (Decreto 386/2018) que básicamente ajustaría en un 55% las entregas de notebooks (*Letra P*, 6.5.2018).

d. Producción nacional y generación de empleo en el sector de las telecomunicaciones, coordinar y articular iniciativas públicas y privadas para que fortalezcan la producción nacional de equipamiento necesario para la desarrollar la conectividad.

e. Capacitación e investigación en tecnología de las comunicaciones, desarrollar recursos humanos en aspectos científico-técnico. Articular ámbitos institucionales como universidades y centros de estudios.

f. Infraestructura y conectividad, se integran al Plan Nacional de Telecomunicaciones comprende el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T); el Programa Conectar Igualdad y la Agenda Digital, así como la infraestructura que pueda resultar utilizada para complementar la existente.

g. Fomento a la competencia, con el objetivo de desarrollar cooperativas y pequeñas y medianas empresas (PYMES) que fortalezcan la competencia e ingreso de nuevos operadores, el Programa destina créditos especiales para equipamiento de tecnología. Esto va asociado al desarrollo del Operador Nacional de Telecomunicaciones con el objetivo de proveer y establecer una red de servicios junto con PYMES y Cooperativas (Argentina Conectada, 2010).

Luego el decreto 1552/10 establece los lineamientos y especificaciones técnicas de la REFEFO. Se hace alusión a la creciente circulación del volumen de datos, en especial por los servicios de banda ancha, que requieren conexiones de por lo menos 10 Mbits/s. Se plantea el desarrollo de redes troncales y secundarias a lo largo de todo el país para llevar la conectividad a todos los hogares del territorio nacional. La red se divide en 4 infraestructuras principales:

1) El Centro Nacional de Operaciones (NACNOC) y Punto Nacional de Acceso a la Red (NACNAP) permiten el acceso a *carriers* internacionales, posibilita la conexión con Puntos de Acceso a Redes (NAP, en inglés) y a la red IP internacional para el transporte de datos fuera del territorios nacional. Además establece un Data Center para *hosting* de datos, de monitoreo y operación remota de la red troncal. Ambos centros estarán ubicados en las instalaciones de ARSAT.

2) Centros Provinciales de Operación (PRONOC) y Puntos Provinciales de Acceso a la Red (PRONAP) conectan con la red troncal y gestionan el tráfico provincial. Los centros

provinciales permiten la descentralización de contenidos para programas como “Conectar Igualdad”.

3) Red Troncal Federal (REFEFO) permite la interconexión entre el Punto Nacional de Acceso (NACNAP) y los Puntos Provinciales de Acceso a la Red (PRONAP). La misma red se complementa con el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T).

4) Redes y anillos provinciales (red Metro) cumplen la función de agrupación de tráfico de última milla, en cada provincia se instaló por lo menos un anillo. Estos anillos permiten la interconexión entre el operador nacional y el operador local.

Este decreto destaca que, entre las normativas vinculadas, se encuentran la Ley 19.798 de Telecomunicaciones (1972) como norma vigente de los servicios de telecomunicaciones que establece la competencia del Poder Ejecutivo. Además Argentina Conectada se vincula con la LSCA (26.522) en que comparten objetivos de democratización y universalidad del servicio, como así también, la promoción de la competencia para la consecución de tales objetivos¹⁰⁰.

Entre las metas (2011-2015) anunciadas por Argentina Conectada y ARSAT se destacan: cobertura a 1.700 localidades ubicadas hasta 40 km de distancia de la red, el despliegue de 10 Mbps de velocidad mínima para mejorar la calidad de conexión de banda ancha, mejorar la conectividad en los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), conectar el 100% de escuelas públicas y para zonas con dificultades geográficas de conexión 2000 antenas de Internet satelital y 11.000 antenas de TDA. Asimismo se proyectaba crear 300 Núcleos de Acceso al Conocimiento, NDA (espacios de acceso y capacitación en tecnologías digitales) y Puntos de Acceso Digital, PDA (Internet inalámbrica en sitios públicos). Además de estas metas, el proyecto inicial pretendía reordenar el espectro radioeléctrico (Argentina Conectada, 2010). El Gobierno expondría como logro de gestión el premio

¹⁰⁰ Argentina Conectada se vincula a su vez con los siguientes decretos y resoluciones: el mencionado decreto 1225/10 establece el reglamento de la LSCA, define la gestión técnica del Espectro Radioeléctrico bajo la responsabilidad de AFSCA y la realización del Plan Técnico de Frecuencias para incorporar de nuevas señales. Resolución 2161/10 del MinPlan aprueba la reglamentación del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada y establece la estructura organizativa de la Comisión de Planificación.

Mundial de las Telecomunicaciones entregado por la UIT en el marco de la World Summit on the Information Society por su desarrollo como política de democratización digital (UIT, 2012).

Sobre la gran mayoría de estas metas hay discrepancias y controversias en torno a los resultados. Baladron (2018) explica que de las 1.700 localidades (que luego se redujo a 1320) se conectaron solo 65, del universo de 19.900 escuelas públicas se conectaron 4.400 esto es el 22%, y se realizaron importantes avances en los NDA (277) y PDA (123). Las metas que se articulaban con la TDA (antenas y conexiones satelitales a Internet) se cumplieron, aunque estas dependían de un financiamiento especial, el tesoro nacional. De los 58.000 km proyectados originalmente, ARSAT afirmaba haber entregado 32.000 km (12.000 km en servicio), en cambio, el informe *El estado del Estado* (2016) realizado por el Gobierno de Macri afirmaría que solo se entregaron 6,500 km en servicio. Este mismo informe sostiene que el Data Center emplazado por ARSAT posee un altísimo valor tecnológico del cual solo se ha aprovechado un 5%.

Argentina Conectada comparte ciertas características con planes de banda ancha desplegados hasta entonces en América Latina, entre las que se destacan el difícil balance entre la ejecución de un proyecto ambicioso y las modificaciones adecuadas sobre la marcha. En este sentido, el programa presentará importantes demoras tanto en la puesta en servicio de la REFEFO como de sus tecnologías complementarias, sin embargo, la viabilidad del mismo estará siempre circunscripta a cuestiones de organización internas. De esta forma, Baladron resalta:

Además, la falta de institucionalización del Plan se evidenció en las visiones de las dos gestiones que tuvieron a cargo su implementación y en las diversas directivas impulsadas (aunque finalmente no se concretaron) sobre aspectos no planificados inicialmente, como la prestación de servicios móviles o intervenir en el mercado de consumidores finales y no sólo como mayorista de telecomunicaciones (2018, p.171).

Estas dos visiones lejos de obedecer a una planificación previa estarían alineados al mencionado reposicionamiento político dentro del kirchnerismo. El ascenso de sectores vinculados a La Cámpora y el declive de funcionarios que respondían al Ministro Julio De Vido en la órbita del MINPLAN. En 2013, las designaciones de Matías Bianchi como Director de ARSAT, de Norberto Berner como Secretario de

Comunicaciones y de Nicolás Karavaski como sub interventor en la Comisión Nacional de Comunicaciones serán indicadores de lo anterior. Estos cambios se expresarán en la gestión de ARSAT, la compañía pasará de ser una empresa implementadora de infraestructura a intentar estructurarse como una prestadora de servicios y explotación comercial de sus obras. A partir de 2013, este posicionamiento de La Cámpora al interior de las políticas de convergencia tecnológica permitirá comprender otras acciones sobre el sector convergente como la subasta de espectro radioeléctrico y la elaboración de la Ley Argentina Digital (27.078) (ver cap.3).

Estos golpes de timón tanto en Argentina Conectada como en la misma gestión de ARSAT, expondrían los límites de los planes de universalización de la banda ancha. Galperin, Mariscal y Vicens (2013) proponen que los modelos de despliegue donde el Estado es el principal inversor — en Argentina Conectada era el único— exponen dos problemas principales: regulación y sustentabilidad económica. El desarrollo de una visión comercial no prevista en el programa original estuvo fuertemente asociada a la imposibilidad del Gobierno en seguir afrontado las inversiones públicas que demandaba el plan original. Estos autores estiman que la inversión total del programa ha sido de 1800 millones de dólares, de los cuales 840 millones de dólares irían para la red troncal. Los cambios en la política no solo implicaron el abandono de los objetivos previamente establecidos, implicaron serias demoras en las metas básicas del plan, con lo cual la importante inversión original no lograría establecer mejoras en la provisión de servicios troncales y en la conexión de los sectores sociales vulnerables. Esto es señalado por distintas investigaciones. A finales del 2015 la red de fibra óptica instalada no se encontraba operativa, se desconocía su modelo de gestión de servicios y además se superponía con la TDA como plataforma de distribución de contenidos (Becerra, 2015; Becerra y Mastrini, 2017b). Baladron (2018) reflexiona que una posible solución a los problemas de financiamiento hubiera sido la utilización del Fondo Fiduciario de Servicio Universal (Decreto 558/2008) en lugar de modificar la visión del programa. Sin embargo, los operadores privados presionarían para que ARSAT no establezca proyectos con dichos fondos, por falta de directrices regulatorias transparentes que le permitiesen establecerse al mismo tiempo como operador mayorista y minorista. En consecuencia, a la soledad estatal, la falta de sustentabilidad, los reposicionamientos al interior del kirchnerismo y la descoordinación de las distintas acciones sobre la convergencia tecnológica, podríamos agregar que, la falta de confianza por parte de los operadores privados en la

administración de dichos fondos, no colaboraría en su valoración como una opción de solución real.

2.5.8 Resoluciones sobre gestión de espectro

El espectro radioeléctrico, uno de los recursos esenciales para los servicios de la convergencia tecnológica, será escenario de distintas acciones que expondrán al Gobierno en la gestión de dicho recurso. En la legislación argentina el espectro radioeléctrico se define como un recurso intangible, escaso y limitado, por lo tanto, de interés público, su administración, gestión y control se establecen en base a los criterios de eficiencia (artículo 5, anexo IV Decreto 764/00). A partir del despliegue de las redes 3G, la necesidad de reorganización del espectro comenzaría a generar presión por parte de los operadores de servicios móviles en torno a la necesidad de nuevas subastas y licitaciones de dicho recurso. Esta presión por frecuencias y espectro se vería atravesada por el mencionado escenario de fusiones en el sector de las telecomunicaciones, el conflicto con el Grupo Clarín e incógnitas sobre el aprovechamiento del dividendo digital.

En 1998 había sido la última licitación de espectro donde se decidió otorgar 50 MHz de espectro para cada operador de servicio móvil. En adelante las demoras en la licitación de espectro serán tanto de origen regulatorio como artificial, ya que distintas porciones de espectro (UHF) no estaban siendo utilizadas por ningún operador (Galperin y Rojas, 2010). En 2004, a raíz de la fusión entre Movicom (Bell South) y Unifón (Telefónica), Movistar empresa emergente de dicha fusión quedaría con un 85 MHz de espectro en comparación con Claro y Personal. Movistar por indicación de la CNDC, devolvería los 35 MHz a través de un cronograma preestablecido y esta porción de espectro quedaría en la órbita de la SECOM. A partir de aquí, no obstante la necesidad del despliegue de redes 3G, las cuales precisan un ancho de banda mayor, y del inicio del programas que implicaban posicionamientos sobre el espectro (TDA y Argentina Conectada) no habría novedades con respecto a posibles subastas de espectro radioeléctrico.

Recién en 2011, la Secretaria de Comunicaciones (SECOM) a través de la resolución 57 convocaría a concurso público la adjudicación de frecuencias destinadas a los servicios

de telefonía móvil. Las frecuencias ofrecidas en esta adjudicación surgían de la mencionada adquisición de Movicom (Bell South) por parte de Telefónica. En dicho concurso público se recibieron ofertas de las siguientes empresas: Nextel Argentina, Multitrunk, Movistar (Telefónica), Personal (Telecom), Claro y Superfone. Sin embargo, por la intervención de la CNDC solo dos oferentes (Nextel y Claro) lograrían pasar el filtro de precalificación. La CNDC no recomendaría aprobar la participación de Movistar y Personal a raíz de la fusión global entre Telefónica (España) y Telecom (Italia) ya que podría implicar un riesgo a la competencia del mercado. Al mismo tiempo, como Nextel tenía una participación del 2% en el mercado nacional, dejaba a Claro como único operador de peso en carrera con lo cual implicaría un desequilibrio sectorial. A pocos meses de finalizada la preclasificación (septiembre 2012), argumentado razones de oportunidad, mérito y conveniencia, la SECOM (resolución 71) daba por cancelado el concurso público sobre frecuencias de espectro (Gelfo, 2015; Iglesias, 2018).

En noviembre de 2012, dos meses después de la cancelación de la subasta, el Poder Ejecutivo a través del Decreto 2426/12 otorgaría la asignación de las frecuencias de BellSouth, que no estaban siendo utilizadas por ningún operador, a ARSAT, modificaría el reglamento de administración de espectro radioeléctrico, para que la autoridad de aplicación pueda asignar frecuencias directas a organismos y distintos tipos de entidades con participación estatal, e incorporaría al reglamento de licencias de telecomunicaciones el ingreso de la figura de operador móvil virtual (OMV). El Gobierno justificaba estos movimientos orientados a mantener la capacidad de aprovechamiento de dichos recursos en la órbita estatal en relación a la política de democratización de acceso a tecnologías de información y comunicación y con la necesidad de actualizar la regulación de espectro.

La asignación de las frecuencias de BellSouth a la empresa estatal ARSAT respondía a los cambios en la misión originaria de dicha empresa con los cuales se pretendía solucionar sus problemas de sustentabilidad económica. Para esto se anunciaba a Libre.ar como un nuevo operador de telefonía móvil mayorista y el ingreso de nuevos operadores a través de la figura de OMV con el objetivo de generar demanda a dicho nuevo operador. Con el argumento de dinamizar al sector, el Gobierno realizaba una movida que si bien resultaba innovadora, desde el plano operativo, no resolvía el

problema de fondo para los operadores de peso: la escasez de espectro. Es importante señalar que, en términos de aprovechamiento del dividendo digital, en los considerandos del Decreto 2426/12 se decide ajustarse a los criterios establecidos por la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (UIT, 2007) que establecía para las Américas el destino de la bandas UHF (bandas del 700) para la telefonía móvil terrestre (en Argentina esas bandas se encontraban utilizadas por el servicio de radiodifusión, canales 52 al 69). Así se atribuyen las bandas 1710-1755 MHz, 2110-2155 MHz y 698 a 806 MHz a la telefonía móvil terrestre.

Este ajuste a las normas internacionales de espectro llegaba cuatro años después de sancionada la LSCA, la cual, si bien no incluía la regulación de la convergencia, había establecido una definición genérica del dividendo digital, dejando abierta así la disputa entre el sector de la radiodifusión y de las telecomunicaciones (ver art. 4). Mastrini, et al. (2012) señalan que esta disputa puede verse reflejada en aquel escenario de superposición institucional, así, la AFSCA buscaría que se mantengan dichas bandas para los servicios de radiodifusión y, la SECOM, que sean destinadas como estipulada la UIT a las telecomunicaciones. Finalmente, estas cuestiones serían definidas una vez más por el posicionamiento político del Poder Ejecutivo. De esta forma, la banda del 700 serían destinadas a las telecomunicaciones, pero el establecimiento de Libre.ar empresa estatal de telefonía celular, la entrada de las OMV como nuevos operadores de servicios móviles y la licitación de espectro no se resolverían en los siguientes años.

En consecuencia, en momentos donde la expansión global en la demanda de servicios móviles crecía en paralelo con la demanda de espectro, en la Argentina, este paralelismo no sería alcanzado en base a medidas contradictorias cuando no sin cumplimiento efectivo por parte de las autoridades regulativas.

El espectro total de la Argentina en 2012 asciende a unos 170 Mhz. Un valor menor al de Chile (260 Mhz), Brasil (340 Mhz), la Unión Europea (340 Mhz) o Estados Unidos (547 Mhz). En 2002, el espectro del país era el mismo que el actual [2013]. La gran diferencia está en su cantidad de usuarios: de 6 millones de usuarios a 37 millones de líneas activas (*Infotechnology*, 25.4.2013, parr.7).

Iglesias (2018) explica que el anuncio de la subasta en 2011 (cancelada luego del dictamen de la CNDC) se contraponía a la idea latente de crear una empresa estatal de telefonía celular a cargo de ARSAT. El Decreto 2426/12, confirmaría esto, pero al mismo tiempo, dicha cancelación se enmarcaba en la disputa con el Grupo Clarín. De hecho, el decreto que cancelaría la subasta sería emitido solo una semana después del 7D (7.12.2011) fecha límite que había fijado el Gobierno para Clarín se desprenda de importantes licencias de radiodifusión. El no poner a disposición del mercado las frecuencias para servicios móviles permitía al Gobierno mantener el control sobre un recurso esencial para el sector bajo su esfera. Ahora bien, esta situación tendría un fuerte impacto en la calidad del servicio de telefonía móvil.

A principios de 2014 el Poder Ejecutivo a través del Decreto 671/14 pondría en subasta una gran cantidad de frecuencias para aliviar la situación. En este Decreto, se derogarían los artículos del Decreto 2426/12 que trasladaban a ARSAT las frecuencias de BellSouth y facultaría a la SECOM a establecer un nuevo concurso público para adjudicar las bandas comprometidas entre 698 a 806 MHz, 1710-1770, 2110-2170 MHz, con una validez de 15 años. En las bases y pliegos del concurso se ofrecían las bandas de frecuencias 700 MHz y AWS para los servicios 4G LTE 90 MHz divididas en la siguiente forma, la banda de 1710-1770 MHz y 2110-2170 MHz (AWS) clasificadas como servicio de comunicaciones móviles avanzadas (SCMA) con 20 MHz para operadores entrantes. En la banda de 700 MHz —698-806 MHz—, se licitaron 90 MHz agrupados en cuatro sub-bandas de frecuencias, más 20 MHz para entrantes. Para redes remanentes de 3G (de BellSouth) se destinaron las bandas de 1850-1910 MHz y 1930-1990 MHz para la prestación del servicio de comunicaciones personales (PCS) y 824-849 MHz y 869-894 MHz para la prestación del servicio de radiocomunicaciones móvil celular (SRMC). El monto total neto de la subasta fue valuado en 2.200 millones de dólares (Fontanals, 2014a y 2014b).

Para expertos en el tema, este nuevo llamado a licitación al cual se presentarían Movistar (Telefónica), Personal (Telecom), Claro (Telmex) y Arlink (Grupo Vila-Manzano, grupo local) estuvo envuelto en mecanismos poco transparentes y con un claro objetivo recaudatorio¹⁰¹. Henocho Aguiar señalaba que la licitación de espectro:

¹⁰¹ Todos los oferentes recibieron las frecuencias que habían solicitado. En el caso de Arlink no accedería a las mismas por no realización de pagos.

Fue forzada y a las apuradas, hecha para un club de amigos, hubiera quedado la posibilidad no de un cuarto sino hasta un quinto prestador. Además, sentí esto como una reacción ante la falta de divisas y ante la falta de caja, ya que a [el ministerio de] Economía siempre le viene bien licitar, más que como el resultado de una política de telecomunicaciones. Sentí la avidez de Economía en esta licitación. Me lamento por ello (*Fibra*, 24.11.2014, parr. 5-6).

Nuevamente la inclusión-exclusión de diversos actores en el acceso a frecuencias sería motivo de controversias con las autoridades de defensa de la competencia. Así, a diferencia de la subasta cancelada de 2011, ahora la CNDC extrañamente no encontraría ninguna objeción para la participación de Telefónica y Telecom al comprobar que existía una separación estructural entre ambas compañías. En relación a esto es preciso señalar que la composición accionaria de ambos operadores se había modificado. Así, en 2013, Telefónica (España) había ampliado su participación accionaria en Telecom (Italia) del 44 al 66%, a raíz de esto, ese mismo año el organismo de defensa de la competencia brasileño (CADE) había multado a Telefónica por dicha situación (*El País*, 5.12.2013). En el caso de Telecom (Argentina), David Martínez socio del Grupo Clarín en Cablevisión, había adquirido el 68% de Sofora (empresa controlante de la operadora de telecomunicaciones) (ver punto 3.4). No obstante esto, la CNDC sostuvo que había analizado el comportamiento de ambas empresas desde 2009 y no había encontrado incumplimientos a las normas de la competencia (Gelfo, 2015). En el plano de los no entrantes a la subasta, la exclusión de mayor notoriedad sería la de Cablevisión (Grupo Clarín), esto abría especulaciones sobre la posibilidad de un nuevo conflicto con el Gobierno, ahora por los servicios móviles que finalmente no se daría (Iglesias, 2018). En esta categoría, quedaban llamativamente excluidos los pequeños y medianos actores, como las cooperativas y cableros del interior del país, que habían recibido importantes señales positivas con el anuncio de Libre.ar para poner en marcha la prestación de distintos tipo de servicios móviles en localidades alejadas de los principales centros urbanos. Estas cuestiones controversiales, serán puestas en evidencia por los distintos actores participantes en las audiencias de LAD (ver cap. 3).

Distintas investigaciones señalan que las contradicciones en la política de espectro serían otro importante indicador asociado al marco general de las políticas de

comunicación del kirchnerismo. Mastrini et al. (2012) señalan que tal vez sean las distintas medidas sobre la gestión de espectro y el aprovechamiento del dividendo digital (vinculadas a la TDA y Argentina Conectada) las que mejor expongan la carencia una política de comunicación unificada durante el kirchnerismo. Fontanals (2015a) sostiene que las políticas de espectro hacia el final del segundo mandato de Fernández de Kirchner se mezclaron con una precaria asignación de licencias para la TDA (con una lógica discrecional, falta de planeamiento e interferencia de señales)¹⁰² y una licitación para servicios de telefonía celular cargada de demoras, medidas contradictorias y, finalmente, una subasta signada por la urgencia. En este sentido, estas incongruencias estarían continuamente asociadas a la carencia de instrumentos regulativos para la convergencia tecnológica en la principal norma del sector, la LSCA, circunstancia que impediría establecer sobre la base de una regulación actualizada claros criterios ante una diversidad de situaciones.

Estas cuestiones sobre la gestión de espectro repercutiría en una falta de previsibilidad sobre el modelo de control de dicho recurso por parte del Estado y en la regulación de los servicios móviles. García Leiva (2009) identifica tres modelos de gestión del espectro: *a.* tradicional controlado por el Estado; *b.* el modelo basado en los derechos exclusivos (*exclusive usage approach*) y *c.* licencias de uso común. Sin estar alineado estrictamente con estos modelos, la concentración de frecuencias sin aprovechamiento efectivo, el desarrollo de medidas contradictorias por parte de distintas autoridades y el elevado valor solicitado en la subasta de 2014 implicarán importantes críticas a un Gobierno asociado con el desarrollo de capacidad estatales de regulación. Finalmente, cuando el Gobierno decidiera poner en venta las frecuencias lo haría a un valor tan elevado que era probable que no se respetasen el tiempo que indicaba el pliego y bases de la licitación o, en el hipotético caso que se respetase, por el elevado costo de inversión en las redes 4G, implicaría un déficit en la balanza de pagos — debido a la importación de equipos y tecnología— (Aguar, 2014). Los constantes cambios en la regulación de este recurso esencial para los servicios móviles elevarían la incertidumbre sobre las inversiones necesarias para la mejora en la calidad del servicio móviles, la cual sería un déficit persistente durante el período kirchnerista.

¹⁰² Unos días antes de la asunción de Macri el 24 de noviembre 2015 la AFSCA, luego de 4 años de reclamos por licencias de TDA, asignaría al canal comunitario BarricadaTV (que transmitía desde una fábrica recuperada en la Ciudad de Buenos Aires) una licencia en la misma frecuencia que venía operando Canal 13 del Grupo Clarín.

Hasta aquí hemos presentado las principales acciones en materia de políticas de comunicación del período estudiado. El kirchnerismo, como ningún otro actor político de la democracia argentina, ha dado respuesta ante la demanda de políticas regulativas para el sector de medios. Con el objetivo de valorar estas respuestas se presentan dos informes elaborados Freedom House (figuras 17 y 18): Freedom of the Press para el período 2003-2015 orientado hacia una valoración general de la relación gobierno y prensa y Freedom of the Net para el período 2012-2015 con el objetivo de valorar la regulación de la convergencia tecnológica. Ambos informes incorporan evaluaciones sobre las políticas de comunicación presentadas en este capítulo.

La evaluación del informe Freedom of the Press (FOTP) abarca tres grandes dimensiones en relación a los medios de comunicación: legal, política y económica (ver cap. 1). Argentina hace parte de un grupo de casos donde si bien existen derechos y garantías para la libertad de expresión aún existen algunas restricciones en torno a la libertad de prensa¹⁰³. Un análisis detallado sobre los 12 años del kirchnerismo evidencia pequeños avances en un marco general de deterioro. Argentina iniciará el período en el puesto 31 y terminará en el 106 del ranking global, esto implica un importante retroceso dentro de la categoría de parcialmente libre. En este sentido, si bien la elaboración de la LSCA que implicaría la revalorización del Poder Legislativo en la agenda regulativa, la eliminación formal de figuras penales para el ejercicio del periodismo —difamación y calumnias— y el establecimiento reglas para pluralidad del sistema mediático se plantearán serias dudas en torno a la estructura y funcionamiento de la autoridad regulativa que impulsará la norma¹⁰⁴.

¹⁰³ FOTP categoriza tres escenarios: libre, parcialmente libre y sin libertad de prensa. En la evaluación global las tres categorías las mismas, con pequeñas variaciones, se reparten casi equitativamente la totalidad de casos. Ahora bien, solo un 15% de la población global vive bajo regímenes con plena libertad de prensa, 42% en parcialmente libre y 43% en ambientes sin libertad de prensa. En estas dos últimas categorías entran los casos de India y China respectivamente.

¹⁰⁴ FOTP remarca dos normas que podrían afectar al ejercicio de la prensa, por un lado, la falta de una ley de Acceso a la Información Pública y, por el otro, la sanción de la Ley sobre Terrorismo (Ley 26.734) podría afectar, según la interpretación de la autoridad de aplicación, en la publicación de noticias sobre actos de terrorismo.

Critics argued that the regulator's lack of autonomy could allow the government to control content and revoke broadcast licenses based on vague definitions in the legislation. By December 2009, several civil society groups had challenged four of the nominees to the regulatory body, all of whom were considered close government allies (FOTP, 2010, p.56).

Ahora bien, los valores que marcan con mayor claridad el deterioro en la libertad de prensa están asociados al ambiente político de los medios. Los valores de esta categoría comenzarían a tener un mayor peso específico dentro del balance general conforme al recambio interno del kirchnerismo. A partir del 2005 las presiones ejercidas a la prensa crítica comenzarán a establecer una tendencia hacia la polarización mediática. Así, los valores de la categoría durante el período de Kirchner (2003-2007) pasarán de 14 a 21 puntos y con Fernández de Kirchner (2008-2015) se mantendrá entre 20-23 puntos (Figura 17). Estos datos ponen en evidencia distintas acciones de censura blanda (*soft censorship*) sobre la prensa no oficialista, el uso arbitrario de la publicidad oficial y, sobre todo, el accionar de la nueva autoridad de regulación AFSCA. Estos datos permiten establecer una visión global sobre el período. En este sentido, si bien el conflicto con el Grupo Clarín será un detonante que expondrá críticas a la organización del sistema mediático servirá, de igual modo, como pantalla para establecer presiones sobre la línea editorial de la prensa crítica. Como se ha señalado en este capítulo, estas presiones se expresan desde el inicio del período cuando aún el conflicto con Clarín no había comenzado y dicho grupo era un importante soporte mediático del Gobierno.

Figura 17. **Ambiente legal, político y económico de los medios (2003-2015)**

Freedom of the press*	Período	Puntuación	Categoría	Ranking Global
Argentina	2003	40	Parcialmente Libre	31
	2004	35	Parcialmente Libre	78
	2005	41	Parcialmente Libre	92
	2006	45	Parcialmente Libre	99
	2007	49	Parcialmente Libre	105
	2008	47	Parcialmente Libre	100
	2009	49	Parcialmente Libre	100
	2010	49	Parcialmente Libre	100
	2011	51	Parcialmente Libre	104
	2012	50	Parcialmente Libre	104
	2013	50	Parcialmente Libre	104
	2014	52	Parcialmente Libre	109
	2015	51	Parcialmente Libre	106

*Datos extraídos de Freedom House informe freedom of the press para los años referidos.

Valores de referencia:

0-30 libre

31-60 parcialmente libre

61-100 sin libertad

Universo 199 casos

Fuente: Reportes Freedom of the Press (2003-2015).

Figura 18. **Regulación entorno digital (2012-2015)**

Freedom on the Net*	Año	Puntuación	Categoría
Argentina	2012	26	Libre
	2013	27	Libre
	2014	27	Libre
	2015	27	Libre

*Datos extraídos de Freedom House informe Freedom on the net para los años referidos. Valores de referencia: 0-30 libre

31-60 parcialmente libre

61-100 sin libertad

Fuente: Reportes Freedom of the Net (2012-2015).

El informe Freedom of the Net (FOTN) abarca el estado de la regulación de la convergencia tecnológica y redes digitales (Figura 18). FOTN utiliza una categorización similar al informe precedente; Argentina alcanza la categoría Libre de forma constante. En el panorama general, FOTN señala que si bien los argentinos expresan sin temor sus opiniones en la web, la autocensura puede darse en el interior del país donde el estado de derecho es más débil. Al mismo tiempo, los distintos conflictos relacionados al funcionamiento del sector se han desarrollado en el marco de

tribunales judiciales independientes, especialmente los que han llegado hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En las tres dimensiones presentadas por el informe en tanto: barreras de acceso, límites al contenido y violaciones a los derechos de usuarios, los valores permanecerán estables para el período seleccionado. En cuanto a las barreras al acceso el rendimiento no es el esperado se reconocen los esfuerzos por parte del Gobierno en mejorar el acceso a Internet a través de los programas Argentina Conectada, Conectar Igualdad y el fondo de Servicio Universal (desplegado parcialmente). Se señala que si bien el regulador del sector, la CNC, ha sido creado como un ente autárquico y descentralizado ha sido intervenido (desde 2002) por el Poder Ejecutivo quitándole independencia a su accionar. En cuanto a los posibles límites al contenido: se describen varios casos en los cuales la Justicia establecerá bloqueos de contenidos relacionados con sitios web que difundían datos personales, que dañaban el derecho de autor y propiedad¹⁰⁵ y también casos relacionados a la imagen y honor de las personas. Si bien estos casos pasarían por instancias judiciales, el informe señala la carencia de una legislación específica que abarcara cada problemática. La gran mayoría de estos casos implicaban la responsabilidad de los intermediarios en relación a contenidos de terceros. Así, se mencionan casos resonantes en la opinión pública del momento, como el Virginia da Cunha o Belén Rodríguez ambos contra Google y Yahoo, que sentaron jurisprudencia sobre la responsabilidad de los intermediarios. Si bien estos fallos desvincularán a los intermediarios de la responsabilidad por contenidos de terceros, lo serán, cuando no respondan a quejas establecidas por los damnificados u ordenes judiciales establecidas. De esta forma, se abrirá la vía de la responsabilidad subjetiva, para que los intermediarios rindan cuentas —de forma privada o ante un juez— sobre contenidos de terceros en aquellos casos donde el daño sea comprobado (imágenes de personas asociadas a la oferta de servicios sexuales, a contenidos privados que dañen la imagen y honor, asociados a la prostitución infantil y discursos de odio).

En cuanto a las violaciones a los derechos de los usuarios el informe señala distintos casos en los cuales los usuarios podrían ver comprometidos sus derechos a través de nuevas legislaciones. El Reglamento de Calidad de Servicio, establecido por la SECOM (Resolución 5/2013) establece que los proveedores de servicios deberán garantizar el libre acceso a sus instalaciones y proveer información a los funcionarios

¹⁰⁵ El caso de Cuevana (sitio que alojaba links con streaming) vs HBO, Turner Twentieth Century Fox, and Disney Enterprises.

de la CNC. Si bien la misma resolución menciona el derecho y privacidad de datos, de igual modo, podría conducir a una violación de los mismos. Por otro lado, Ley 26.904 (2013) sobre abuso de menores (*grooming*) si bien es un avance en esta materia específica recibiría críticas en cuanto a la proporcionalidad de penas y la tipificación de la figura delictual.

FOTN señala distintas formas en las cuales la privacidad de datos se vieron dañadas durante el período. Se critica el establecimiento del registro de nombres de dominio por el Poder Ejecutivo y la publicación de los nombres de quienes lo registran lo que podría disuadir personas que solicitan nombres de dominio. En relación a lo anterior distintas empresas han reportado solicitudes de datos privados por parte de autoridades públicas: Google 114 solicitudes sobre 132 cuentas de las cuales, se respondieron el 48%; Microsoft, 455 solicitudes correspondientes a 675 cuentas la empresa respondió en un 81%. En cuanto a la posibilidad de realizar vigilancia preventiva en redes sociales para evitar el malestar público sobre algunos hechos p. ej. fiestas privadas organizadas sin aval de autoridades, si bien la tendencia es al bloqueo de dichas iniciativas, algunas autoridades locales, han planteado la posibilidad de hacerlo de forma consistente.

En conclusión, ambos informes hacen hincapié en distintos elementos críticos de la regulación para el ambiente de los medios y de las telecomunicaciones. Dichos aspectos críticos revelan ante todo la forma en la cual se ha ejercido el poder político durante la etapa estudiada, privilegiando acuerdos informales y relaciones directas sobre procesos y espacios formales de regulación. Cuando estas relaciones expresaron conflictos o ruptura de acuerdos, la judicialización y la polarización política ganaron terreno. En el caso de las telecomunicaciones, a la falta de una legislación actualizada se han ido sucediendo fallos judiciales que han impactado negativamente en la disponibilidad de contenido en línea. Con la llegada de nuevas regulaciones no se han aclarado temas específicos como los derechos de los usuarios o la garantía para el acceso a contenidos —Reglamento de Calidad de Servicio o la Ley de Grooming—, en este marco se presentará una nueva norma para el sector: la Ley Argentina Digital.

Capítulo III. Ley Argentina Digital

Este tercer capítulo está dedicado enteramente al proceso de elaboración e implementación de la Ley Argentina Digital. En primera instancia, se aborda la LAD como respuesta del Gobierno en relación a distintos asuntos de la convergencia tecnológica. Estos asuntos conforman una agenda pública temática que irá acumulando cuestiones irresueltas en torno a los servicios convergentes —en parte por la aplicación nula o parcial del decreto 764/00— que pondrán de manifiesto la necesidad de una política pública para la convergencia tecnológica. Sobre esta necesidad de actualización, que en algunos aspectos implicaban un vacío legal, el Gobierno de Fernández de Kirchner decidirá responder. Luego se destacan distintas cuestiones vinculadas al proceso de elaboración de la norma. Por un lado, en términos de procedimientos, la LAD incluirá la participación del Poder Legislativo como espacio deliberativo de partes interesadas y representantes para legitimar importantes aspectos de cara a la convergencia tecnológica. En relación a la incorporación del Poder Legislativo, se analiza en qué medida esta innovación representaría un componente meramente formal o un aporte sustantivo para la regulación democrática de dicho sector. Por otro lado, este capítulo aborda el posicionamiento de los distintos sectores en torno a los contenidos del proyecto original que mayor controversia promovieron no solo en las fuerzas de la oposición y actores económicos críticos al Gobierno sino dentro del mismo kirchnerismo legislativo y sus actores sectoriales aliados. Finalmente se valora, la LAD en términos de resultados, para ello se examina el proceso de implementación de la norma y se evalúan sus impactos concretos.

3.1 La necesidad de políticas para la convergencia tecnológica

En el capítulo anterior se ha propuesto que los distintos gobiernos del kirchnerismo lograron instalar la regulación de la comunicación en la agenda pública de gobierno como un problema central para la democracia argentina. Ahora bien, por distintos motivos, la regulación de la convergencia tecnológica no había tenido el mismo avance que la regulación de los servicios audiovisuales. Incluida en el proyecto original de la LSCA finalmente no había logrado pasar las modificaciones realizadas por el trámite parlamentario. En este sentido, era llamativo que en pleno contexto convergente su actualización regulatoria no avanzara en la agenda institucional. Asimismo, luego de la sanción LSCA, el Gobierno de Fernández de Kirchner no había privilegiado la elaboración de un marco general para la convergencia tecnológica. Esta situación cambiaría radicalmente recién a fines de 2014 con el anuncio de una normativa general para los servicios de la convergentes.

En 2014 distintos acontecimientos impulsarían al Gobierno de Fernández de Kirchner a elaborar la primer norma que regularía la convergencia tecnológica. Así, es posible identificar cuatro temas centrales, algunos de los cuales se han mencionado en el capítulo precedente, que estructuraron la agenda sobre la regulación de dicho sector:

- 1) Distintas acciones sobre regulación de la convergencia.
- 2) El problema de la calidad de los servicios convergentes.
- 3) El conflicto Gobierno-Grupo Clarín: Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y la adecuación de oficio a la LSCA.
- 4) Crisis con los fondos de inversión (*holdouts*).

Distintas acciones sobre regulación de la convergencia

Entre 2013-2014 una serie de acciones públicas dominaban la agenda institucional sobre regulación de la convergencia. Como se ha mencionado, los distintos posicionamientos sobre la política de gestión de espectro radioeléctrico, que incluyeron subastas canceladas y el anuncio de una empresa estatal de telefonía móvil (Libre.ar) evidenciarían replanteos en la organización de las políticas de comunicación. La llegada de Norberto Berner como nuevo Secretario de Comunicaciones (SECOM) y de Nicolás Karavaski como sub interventor de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) ambos funcionarios de La Cámpora, impulsaría una nueva secuencia de medidas para la gestión de la convergencia tecnológica. El impulso del Reglamento de Calidad de las Telecomunicaciones (Resolución 5/2013) y luego, en 2014, de la subasta de 3G y 4G serán respuestas a los serios inconvenientes que presentaba la calidad del servicio de telefonía móvil (Decreto 671/14). Con el impulso de estas acciones, junto con el recambio de autoridades, el Gobierno buscaba retomar la iniciativa política en los dinámicos servicios convergentes.

En el ámbito del Poder Legislativo distintos proyectos sobre la regulación de Internet habían tomado notoriedad pública. Estos proyectos incluían el principio de neutralidad de la red, el derecho al olvido y la responsabilidad de los intermediarios¹⁰⁶. Estos proyectos irían ganando espacio en las comisiones parlamentarias aunque sin llegar a ser debatidos en las cámaras. Sumado a esto, el Poder Judicial establecía una serie de fallos importantes para la regulación de la convergencia. La responsabilidad de intermediarios —en temas como el bloqueo, filtrado y remoción de contenidos¹⁰⁷— pasaron a ocupar un destacado interés en la opinión pública poniendo en evidencia la carencia de marcos normativos actualizados sobre la regulación de estos temas.

¹⁰⁶ Destacamos los siguientes proyectos sobre neutralidad de la red de los senadores: Pésico S-2291/13, Fellner S-2222/13, Di Perna S-1856/13, Rodríguez Saa S-3761/13, Romero S-812/14, Sanz S-2159/14 y Elías de Pérez (Senado, 2014).

¹⁰⁷ A los mencionados Rodríguez, María Belén c/ Google Inc. s/ daños y perjuicios y Da Cunha, Virginia c/ Yahoo srl. s/ daños y perjuicios (Octubre 28, 2014) se le agregarían, Lorenzo, Bárbara c/ Google Inc. s/ daños y perjuicios (Diciembre 30, 2014). Todos fallos de la CSJN (2014a y 2014b).

De esta forma, la agenda sobre regulación de la convergencia integraba distintas respuestas impulsadas por una diversidad de actores institucionales sin una coordinación conjunta por parte de los poderes públicos. Sumando a esta descoordinación, la judicialización de aspectos ligados a la regulación de Internet en torno a la responsabilidad de intermediarios y los proyectos de neutralidad de la red, indicaban la necesidad de un espacio común desde el cual se articule la formación de políticas. Si bien cada poder público posee áreas de incumbencia específica, todas estas cuestiones expresaban la necesidad de un abordaje común y, aún más, la imperiosa necesidad de un marco actualizado.

El problema de la calidad de los servicios convergentes

A principios de 2013 el constante aumento de la demanda de productos y servicios convergentes había puesto en el centro de la escena pública los problemas relacionados con la calidad de servicio. Una ecuación siempre regresiva entre la inversión privada en infraestructura y la demanda de servicios pondría en evidencia como nunca antes las consecuencias de las idas y vueltas en la subasta de espectro. El constante aumento en la demanda de servicios de telefonía móvil y el auge de plataformas OTT audiovisuales pusieron en evidencia los escuetos valores de respuesta, especialmente, en las redes móviles. Ante, los reclamos de las asociaciones de usuarios y consumidores, la autoridad responsable en materia de competencia y derechos de los usuarios, la Secretaría de Comercio, decidiría confrontar con los mismos afectados. Así, en algunos casos impulsaría demandas legales contra dichas asociaciones llegando, en algunos casos, a quitarlas del registro de entidades representativas. Es importante remarcar que entre los reclamos no solo se incluían asuntos referentes a la conectividad sino a prácticas abusivas de los operadores en las tarifas de servicios pre pago y en los servicios de atención al cliente (falta de respuesta, reiteración de reclamos y soluciones).

Este panorama, en el segmento de conectividad de Internet, conjugaba avances y retrocesos. En cuanto a los avances, Argentina se mantenía en el tope de rankings de índices de acceso a Internet en la región. Así, desde 2009 hasta finales del 2014 el acceso a Internet creció desde el 34% al 65% (UIT, 2014). De la misma forma, por iniciativa de la Cámara Argentina de Internet (CABASE), Argentina era uno de los

países de la región con mayores puntos de intercambio de Internet (*Internet Exchanges Points*, IXP). Estos puntos posibilitan el intercambio de tráfico tanto entre redes de distintas entidades como entre grandes y pequeños operadores y organizaciones públicas y privadas. A su vez, esto permitía elevar la penetración y calidad de la conectividad en áreas geográficas que no recibían inversiones por parte de las telefónicas por considerarlas de baja rentabilidad.

A pesar de estos avances, en términos de acceso, la relación entre precios y calidad de servicio exponía un franco retroceso. Para el observatorio Ookla¹⁰⁸, Argentina evidenciaba velocidades de carga y descarga de datos en franco deterioro, a partir de 2010 ocuparía el puesto 80 sobre un universo de 165 casos, luego, el puesto 105 en 2012, el 106 en 2013 y 123 en 2014 (CELE, 2014; Senado, 2014c). Esto exponía por sus escasos valores de respuesta a los programas orientados hacia la mejora de la interconexión de redes por parte del Gobierno — Argentina Conectada y a ARSAT— los cuales no había tenido los impactos esperados en relación a los objetivos planteados (Galperin, 2012). En otras palabras, estos programas no se habían traducido en soluciones concretas para los usuarios y, menos aún, en la modificación de las variables esenciales del sector de la comunicación.

Como se ha mencionado los problemas de calidad de servicio sobresalían predominante en el servicios de mayor penetración: la telefonía móvil. Entre 2013-2014 además de los cortes, interferencias y llamadas no completadas, se registraron varios colapsos estructurales de redes móviles. El mayor corte de servicio de telefonía celular se daría el 16.12.2014 —un día antes de la sanción de la LAD— en la red de la empresa Claro (*La Nación*, 17.11.2014). Ese mismo año, solo en la ciudad de Buenos Aires, área geográfica de mayor concentración de los principales servicios de la convergencia —TV de pago, Internet y telefonía móvil— los mismos acumulaban el 24,4% total de los reclamos (Defensoría del Pueblo, 2015, p. 30). Ahora bien, de estos reclamos, solo el 60% correspondía al servicio de telefonía celular, lo cuales incluían una amplísima diversidad de temas como: señal deficiente y dificultades en la

¹⁰⁸ Ookla es una empresa privada de diagnóstico de conectividad a Internet. Se especializa en medir la velocidad y el ancho de banda a través de distintas herramientas. Sus datos y herramientas de medición son frecuentemente utilizadas en América Latina tanto en el sector privado como público debido a que permite pruebas gratuitas.

cobertura del servicio de Internet móvil; incumplimientos contractuales, errores de facturación y cobro de cargos no solicitados; impedimentos injustificados para el traspaso de planes, baja del servicio y/o cambios de prestadoras —portabilidad numérica—; fallas en el funcionamiento y reposición de los equipos y no reconocimiento de la garantía, entre los más destacados (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 111).

Al problema de la calidad de servicio se le agregaba los valores de los servicios de la telefonía móvil. Esto ya había sido advertido por investigaciones que ubicaban a la Argentina entre los ocho países con las tarifas más altas y el servicio más deficiente del mundo (Galperin, 2012). El Reporte Global de Tecnologías de la Información (2014)¹⁰⁹ establecía entre otras cosas la falta de diversidad en la oferta en planes de abono, esto demostraba que las empresas telefónicas basaban sus modelos de negocios en la modalidad prepaga de servicios. Con una población que superaba los 40 millones de habitantes, Argentina poseía un mercado de telefonía celular maduro que sobrepasaba los 60 millones de accesos a líneas celulares, lo que representaba casi un 150% de penetración (ENACOM, 2019a). En su mayoría eran servicios prepago con precios por el minuto de llamada mucho más costosos que la modalidad post pago comparativamente además con condiciones menos transparentes para los usuarios. Este modelo comercial ampliamente difundido por las telefónicas, basado en la recarga virtual de crédito, les permitía a dichas empresas expandir servicios principalmente entre los sectores sociales con menor poder adquisitivo. Entre las principales quejas de los usuarios figuraban la brevedad de los plazos de vigencia de los datos adquiridos y no contar con los mismos derechos que los contratos post pago.

No obstante esta la amplia penetración de la telefonía móvil, la Argentina, era paradójicamente, uno de últimos países en la región en haber impulsado el desarrollo de redes de cuarta generación, 4G, y el único con poseer un uso limitado de redes 3G — el 25% del espectro era reservado por el Estado para Arsat—. Al mismo tiempo, junto con la estrechez de espectro, otras cuestiones de índole regulativa como las demoras o bloqueos en la habilitación de nuevas antenas eran señaladas por las

¹⁰⁹ Este informe lo realiza el Foro Económico Mundial, se caracteriza por evaluar distintos factores sobre el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación a nivel global. Entre ellos se comparan precios de diversos abonos de telefonía móvil.

empresas que controlaban el sector —Movistar (Telefónica), Personal (Telecom) y Claro Móvil—, en relación a los problemas de calidad de servicio. Para estas empresas, el servicio se encontraba saturado y con pésimas condiciones de calidad debido a la responsabilidad de las autoridades de regulación en relación a la gestión del espectro radioeléctrico (CELE, 2014).

Por lo contrario, en la visión del Gobierno, el problema de la saturación del servicio obedecía a la falta de inversiones en infraestructura de redes por parte de los operadores privados. El impulso del Reglamento de Calidad de los Servicios de Telecomunicaciones (SECOM, 5/2013) estaba en línea a dicha postura, con el objetivo de presionar a las empresas por mejoras en la prestación de servicios. Este reglamento actualizaba herramientas de control y fiscalización, que hasta el momento se concentraban en el acceso al servicio y caída de llamada, ahora, se proponían ampliar a un número mayor de indicadores alineados a estándares internacionales. Así, se ampliaban los indicadores para la satisfacción del usuario, estableciéndose patrones objetivos para los reclamos (tipo, cantidad y respuesta de los operadores). Entre estos indicadores se destacaba la necesidad de clarificar los saldos de cuentas prepagas y datos sobre la facturación. De igual modo, se establecían nuevos indicadores técnicos en el plano de la operatividad de redes, entre los que se destacaban los valores objetivos para la velocidad media de transferencia de paquetes de información¹¹⁰. Cada operador debía establecer un sistema de medición para que la autoridad de aplicación pueda evaluar los procedimientos de recolección de datos sobre los indicadores de calidad.

Al mismo tiempo, con el impulso del Reglamento se ponía en evidencia el recambio político dentro de la SECOM, esto puede evidenciarse en las declaraciones a la prensa del Secretario de Comunicaciones Norberto Berner:

¹¹⁰ Entre otros indicadores técnicos destacamos los indicadores de accesibilidad de servicio (miden la solicitud de servicio en hora pico); rentabilidad de servicio (finalización involuntaria de la llamada en hora pico), concierne a los parámetros de la información tiempo de transmisión (paquetes recibidos, paquetes perdidos, fluctuación máxima y sincronismo).

Vamos a poner mucho énfasis en la calidad del servicio; en las obligaciones del prestador de telefonía móvil, que se van a equiparar con las de la telefonía fija; y en fortalecer la capacidad del organismo de control y del usuario, para que puedan exigir el cumplimiento de esas obligaciones (*Página 12*, 30.06.2013, parr. 1).

De esta forma, el problema de la saturación de redes mostraba que tanto operadores como Gobierno parecían no estar de acuerdo en la solución del problema. En 2014, esta brecha entre ambos actores comenzará a resolverse con el lanzamiento de la subasta de espectro. Sin embargo, el problema de la calidad de servicio será uno de los temas de mayor controversia durante de la elaboración de la LAD. Las asociaciones de usuarios y consumidores, quienes mantenían un prolongado conflicto con el Gobierno por su política de datos y estadísticas oficiales, pero también, sectores que habían demostraron sintonía con la propuesta regulatoria del Gobierno, como pequeños operadores tanto del sector del cable como del sector cooperativo reclamarán participar en la prestación de servicios de telefonía móvil.

El conflicto Gobierno-Grupo Clarín: Fallo CSJN

El 2014 no estuvo exento de las disputas discursivo-legales entre Gobierno y el Grupo Clarín. Disputas que estaban lejos de hallar solución. En el plano legal el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad de la LSCA implicaba ajustes para ambas partes que abrían la posibilidad de cerrar el conflicto (CSJN, 2013). Para el Grupo Clarín se instaba a respetar el proceso de adecuación establecido por la autoridad de aplicación y para el Gobierno se instaba a eliminar el uso discrecional de la publicidad oficial. No obstante este avance, el Gobierno rechazaba la adecuación a la LSCA presentada por Clarín e impulsaba una de oficio sin mediación de las partes. Con esta decisión, el Gobierno restablecía un nuevo ciclo de demandas judiciales por parte del grupo mediático que pondrán en suspenso no solo la adecuación de Clarín sino de los demás operadores del sector.

No solo estas controversias legales sobre la implementación de la LSCA iban consolidando la imposibilidad de aplicación de la normativa. La evolución de los patrones de consumo convergentes proponía alteraciones al sector que la norma por diversas cuestiones no regulaba. El avance de las OTT audiovisuales y la TV satelital

representaban aspectos que la LSCA no abarcaba en su totalidad. Estas formas se mostraban sustitutivas de los servicios de la TV de pago —sector dominado por el Grupo Clarín—. De esta forma, el interés por la evolución de la implementación de la LSCA se iría desinflando no solo por la irresolución jurídica sino por el mismo desarrollo de la convergencia. En consecuencia, la advertencia de que la implementación de la LSCA no solucionaría los problemas que estas formas de consumo implicaban —junto a todo lo referente de la regulación de Internet— la iba desplazando de los temas notorios en la agenda regulativa.

Ahora bien lo anterior no significaba que el conflicto entre Clarín y Gobierno perdiera intensidad. El mismo como se verá más adelante en este capítulo será reeditado durante el proceso de elaboración y posterior implementación de la LAD. Si bien el Grupo Clarín estaría presente en las audiencias públicas del Senado — a través de Carlos Moltini CEO de Cablevisión— el posicionamiento crítico del Grupo sobre el proyecto de ley dejaba entrever su ausencia en la mesa de negociaciones previas. Esto implicaba altas probabilidades de que si el proyecto no recibiera modificaciones en sintonía con los intereses del grupo mediático, la implementación de la LAD podría seguir el mismo camino que la LSCA. En consecuencia, el proyecto de la LAD resultaba indispensable para cubrir ciertos vacíos regulativos que la ley audiovisual no abordaba pero al mismo tiempo la irresolución del conflicto abría interrogantes sobre la futura norma.

Crisis con los fondos de inversión (*holdouts*).

El anuncio del proyecto Argentina Digital asombró a diversos actores que participaban en la agenda regulativa de las telecomunicaciones (Becerra, 2015; Fontanals, 2015a). Esta sorpresa se entiende por varios factores. La presentación del proyecto en el tramo final del mandato de Fernández de Kirchner, sin posibilidad de reelección, dejaba asombrados a quienes imaginaban un Gobierno sin iniciativa legislativa sobre proyectos de ley de relevancia. Asimismo, el anuncio de un marco normativo se realizaba *a posteriori* de medidas de segundo rango —como el reglamento de calidad de servicio y la subasta de espectro— y de programas que tenían como objetivo mejorar la infraestructura del sector de la convergencia —como Argentina Conectada, TDA y Conectar Igualdad—. Para los críticos de las políticas del Gobierno, implicaba

cierta falta de planificación en la agenda regulativa. En cambio, para el Gobierno, la regulación de la convergencia tecnológica siempre estuvo entre sus objetivos solo que por cuestiones de trámite parlamentario —negociación con la oposición— debió ser excluida de la versión final de la LSCA.

Se ha mencionado que nuestra gestión estuvo caracterizada por la sorpresa. Sin embargo, nuestra gestión estaba planificada tenía objetivos determinados y metas a alcanzar. Haber comenzado con un reglamento no implicaba que no tuviéramos en nuestra agenda la posterior confección de una ley o una licitación de espectro. Ahora bien, nuestra planificación estratégica se iba habilitando según tiempos y momentos políticos (Nicolás Karavaski¹¹¹ entrevista personal, 9/07/2019).

En paralelo a la presentación del proyecto de ley, el Gobierno afrontaba un momento económico delicado. En el plano internacional debía hacer frente a un fallo adverso en tribunales norteamericanos por los títulos de deuda externa argentina (*holdouts*)¹¹². Este fallo conseguía impedir que el Gobierno acceda a mercados de financiamiento externo en un momento de debilidad económica. De esta forma, tendría que aprovechar al máximo todas aquellas situaciones que le permitan acceder a flujos de capital líquido para terminar su gestión. La subasta de espectro, representaba una entrada de divisas genuinas y, de igual modo, se daba respuesta a los problemas de calidad de servicio.

La cobertura noticiosa de la prensa no lograría trascender el encuadre de polarización política que caracterizó a los gobiernos de Fernández de Kirchner. Así, los medios de comunicación progubernamentales como *Página 12* o el especializado *Fibra* destacaban la relevancia de la iniciativa regulativa. Se resaltaban las declaraciones

¹¹¹ Nicolás Karavaski ha sido un destacado funcionario en la regulación de la convergencia tecnológica durante el segundo Gobierno de Fernández de Kirchner. Ha sido sub interventor de la CNC y luego vicepresidente de AFTIC. Entre sus principales responsabilidades ha colaborado en la redacción del reglamento de calidad de servicio, ha gestionado la subasta de frecuencias de 3G y 4G (2014) y colaborado en la redacción de la LAD.

¹¹² Estos fondos compran títulos de deuda pública, en *default* o cercanos al mismo, a un precio muy inferior de su valor nominal para luego a través de la presentación de recursos y litigios jurídicos el deudor abone el valor original del título (más los intereses de mora) al nuevo acreedor. En la negociación de la reestructuración de la deuda externa llevada a cabo por Kirchner (2003) se incluyó como cláusula de acuerdo que los tribunales de justicia de Estados Unidos serían la autoridad competente en caso que se den litigios de acreedores contra dicha reestructuración (ver fallo del Juez Griesa).

realizadas por ministros y secretarios sobre las mejoras que implicaría la norma. Se asociaba sus nociones básicas con los principales objetivos perseguidos por la gestión del Gobierno, así el Ministro de Planificación Julio De Vido sostenía:

Posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes a los servicios de información y comunicación en condiciones equitativas, con los más altos parámetros de calidad... para esto es necesario que el derecho humano a las telecomunicaciones sea sancionado por ley (*Página 12*, 29.10.2014).

En cambio, desde los medios de comunicación no oficialistas, las fuerzas políticas de oposición y expertos en convergencia, conjugaban dudas y disonancias sobre el proyecto. Las principales críticas se centraban no solo en el momento que se presentaba el proyecto sino en cuanto al contenido de mayor impacto del proyecto: el ingreso de las telefónicas en el mercado de servicios audiovisuales. Algo vedado desde la misma privatización de ENTEL (1990) y en clara contradicción con la LSCA, que establecía restricciones sobre la posibilidad de estos cruces con el objetivo de proteger al espacio audiovisual de los principios y lógicas de las telecomunicaciones. De esta forma, se destacaba entre los aspectos centrales del proyecto una eminente contradicción normativa con la regulación de la radiodifusión. Así, el senador Giustiniani (Partido Socialista, oposición) sostenía: “Limitar el acceso de las compañías de telefonía significó que muchos votáramos a favor de la Ley de Medios [LSCA]... [este nuevo proyecto de ley abrirá] un negocio gigantesco... las telefónicas han sido las ganadoras de los últimos veinte años en el país” (*Clarín*, 30.10.2014).

Distintas figuras de la oposición renombraron al proyecto de ley como “Ley Telefónica” por el claro beneficio a la empresa española. En respuesta a las declaraciones de la oposición, funcionarios del Gobierno defendieron el proyecto de ley. Martín Sabbatella presidente de la AFSCA aseguraba: “Es falso que la ley de Argentina Digital modifique a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. La nueva norma no solo no cambiará la ley de medios, sino que además la potenciará” (*Fibra*, 30.10.2014). Para Sabbatella, ante la realidad de los servicios convergentes el proyecto actualizaba la legislación vigente al proclamar la neutralidad de las redes y poner “a las telecomunicaciones en absoluta sintonía con las nuevas tecnologías, como lo están haciendo muchos países en el mundo y, al mismo tiempo, profundiza la

democratización de las comunicaciones, al considerar el acceso a la comunicación como un derecho humano” (*Fibra*, 30.10.2014). Para el Gobierno pese a que el proyecto de ley permitía el ingreso de las telefónicas en el mercado audiovisual, no era evidente que la LAD pusiese en entredicho artículos de la LSCA.

Pero si había algo que marcaba una notoria diferencia entre la LSCA y la LAD sería la inexistencia de una agenda pública *per se* como en caso de los servicios audiovisuales. Durante la LAD, la urgencia no permitiría la deliberación previa entre diversas partes interesadas y poderes públicos para establecer acuerdos básicos. El proyecto era anunciado por el Poder Ejecutivo e inmediatamente enviado al Parlamento. De esta forma, si bien el Gobierno demostraba que aprovechaba la oportunidad para establecer una norma que el sector venía demandando desde hacía tiempo, esto implicaría, un proceso parlamentario sin los apoyos necesarios. Los actores de menor influencia y menor peso de *lobby*, las pequeñas y medianas empresas del sector, aliados del Gobierno durante la LSCA, ahora, no habían sido incorporados en una agenda pública que les permitiese visualizar sus apoyos. De esta forma, la articulación de los apoyos con las cooperativas, pymes y cableros debería resolverse en el Senado al mismo tiempo que se trataban distintos aspectos críticos de la norma. A su vez, el hecho de que el proyecto de ley se diera en paralelo con la subasta de espectro implicaba un segundo frente con los actores de peso del sector. En consecuencia, el Gobierno afrontaba un trámite parlamentario sin apoyos entre los sectores con mayor legitimidad junto con la negociación por la subasta de espectro con las telefónicas. Esto expondría al oficialismo a establecer distintas modificaciones esenciales de lo contrario el proyecto podría enfrentar un posible naufragio parlamentario.

3.2 Principales contenidos del proyecto original

En el primer capítulo señalábamos que la etapa de elaboración de toda política pública posee un protagonista exclusivo: el Gobierno. Este actor es el que empuja la política, planteando objetivos y metas con respecto a un problema público que intenta solucionar. A continuación se identifican distintos elementos de dicha etapa: el lineamiento del proyecto en el marco general de las políticas de comunicación, su trámite parlamentario y sus principales contenidos.

Como se ha señalado, el lineamiento principal de las políticas de comunicación del kirchnerismo era la democratización de las voces. Este paradigma tenía entre sus principales pilares la pluralidad del sistema mediático y la desconcentración del sector, para ello, era continuador de la visión que separa la regulación de los servicios audiovisuales y de telecomunicaciones. A su vez, las normas que componían el marco regulatorio de las telecomunicaciones (Ley 19.798; el decreto 62/90 sobre el pliego de la privatización de ENTEL y el decreto 764/00 sobre la desregulación de las telecomunicaciones) desalentaban o prohibían con mayor o menor intensidad la convergencia de sectores y mercados. Este marco implicaba, a su vez, no solo la desactualización regulatoria —la Ley 19.798 de 1972 como era lógico no hacía referencia a ninguna tecnología digital—, sino serios reparos sobre distintos aspectos de la convergencia por la nula implementación del decreto 764/00 para la interconexión entre operadores, el otorgamiento de licencias, la posición significativa de mercado y abuso de poder, todas cuestiones que afectaban a la calidad de los servicios y el despliegue de la inversión privada. Estas cuestiones ponían en evidencia la falta de impactos positivos en el sector de la convergencia tecnológica por parte del Gobierno.

Ahora bien, la falta de actualización normativa no implicaba una inacción por parte del Gobierno. Más bien todo lo contrario. Las políticas destinadas al sector convergente tendrán una cualidad interesante, integrarían distintas acciones de alta notoriedad —ARSAT, TDA y Argentina Conectada— sin un encuadre normativo general que les permita articularse entre sí y avanzar en procesos de la convergencia tecnológica. No obstante este panorama, la gestión de Norberto Berner como Secretario de Comunicaciones (2013-2015) estará orientada al establecimiento de acciones que permitiesen recuperar la iniciativa regulatoria: la LAD será la última de estas acciones. De esta forma, el primer desafío de la elaboración de un marco regulatorio general sería cómo se integrarían la diversidad de acciones impulsadas por el Gobierno, qué pasaría con ARSAT, con la TDA y Argentina Conectada, dentro de qué estructura se integrarían. Todos estos desafíos apelaban a un proyecto de ley que llegaba por detrás de los programas y acciones establecidos previamente.

La elaboración de una política que alentase o por lo menos formalizase la convergencia de servicios digitales implicaba para el Gobierno varios desafíos. Estos desafíos estaban relacionados con la característica principal de las políticas de comunicación durante el kirchnerismo: la falta de una visión integral (Mastrini et al. 2012). En primera instancia, el diseño de una política que colocase en un mismo espacio el sector audiovisual, la radiodifusión y las telecomunicaciones implicaba reconocer, aunque fuese implícitamente, una de las principales críticas —y deudas— de la LSCA, que no abordara la regulación de los servicios y tecnologías de la convergencia. De igual modo, la integración de dichos sectores debía realizarse con sumo cuidado, teniendo en cuenta la diversidad de actores que formaban parte del ecosistema convergente, de lo contrario la nueva propuesta regulativa entraría inmediatamente en colisión con el paradigma de democratización de las voces.

Para asombro de muchos, en especial los actores afectados por la regulación y los mismos expertos en el tema, el Gobierno anunciaría el envío de proyecto de ley sobre convergencia tecnológica a finales de 2014 (el 29 de octubre). Los principales referentes políticos del gabinete de ministros, el Jefe de Gabinete Jorge Capitanich, el Ministro de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido y el Secretario de Comunicaciones, Norberto Berner presentarían en una discreta conferencia de prensa el proyecto: Ley Argentina Digital. Pero esta sorpresa no sería total si no se agregase a la voluntad del Gobierno la inclusión de su tratamiento y sanción en las sesiones ordinarias de ese mismo año (diciembre) lo que implicaba un trámite legislativo en poco más de 30 días. Esto comprimía de forma abrupta la posibilidad de debate público, planteaba serias inquietudes sobre las probables modificaciones parlamentarias y sobre la pertinencia de abarcar eficientemente la complejidad del tema.

El trámite parlamentario se realizó de la siguiente forma: el 4 de noviembre los funcionarios del Poder Ejecutivo presentaron ante la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Senado (La Comisión, en adelante) el proyecto de ley¹¹³. El mismo se debatió los días 6, 11, 12, y 13 de noviembre. Tras

¹¹³ Esta comisión del Senado es responsable de dictaminar en torno a la organización, promoción y desarrollo de los sistemas de comunicación, servicios postales, telecomunicaciones, radiodifusión,

varios intentos obtuvo el dictamen de comisión el 3 de diciembre. Una semana más tarde, obtendría media sanción en Senadores y pasaría a la Comisión de Comunicación e Informática (Diputados), donde se aprobaría sin modificaciones en 24 horas. La norma regresaría al Senado, para ser finalmente sancionada el 16 de diciembre y presentada en el Boletín Oficial el 19 diciembre de aquel año. Todo un record de elaboración para una normativa que si bien había sido reclamada durante largo tiempo, sería, aprobada con notables déficits en cuanto al debate público y la participación de actores necesarios.

Al margen de estas cuestiones el Gobierno buscaría demostrar que la LAD y el marco de las políticas de comunicación eran partes de una misma respuesta homogénea. En palabras del Ministro De Vido, la LAD respondía a un Plan de Telecomunicaciones impulsado por Néstor Kirchner y continuado por Fernández de Kirchner (Senado, 2014). Argentina Conectada, ARSAT y la TDA eran “hitos” alcanzados por el Gobierno en materia de telecomunicaciones a lo largo de una década que finalmente se insertarían en este nuevo marco institucional. La LAD simbolizaba un puerto de llegada para dichas acciones desplegadas previamente. Sobre la diferenciación con la LSCA, se remarcaba que el nuevo proyecto de ley no regulaba contenidos, con lo cual, ambas normas eran complementarias. Además, en sintonía con la LSCA, el proyecto presentado estaba orientado a resolver problemas de larga data y actualizar un marco regulatorio fragmentado y anacrónico. Al igual que dicha norma, se incorporaban recomendaciones y prácticas regulativas establecidas por organismos internacionales y otros Estados latinoamericanos¹¹⁴ con el objetivo de promover la convergencia tecnológica, impulsar la plena interconexión de redes y mejorar la calidad de servicio. De esta forma, si la LSCA fue la primera ley de radiodifusión de la democracia, la LAD ocupaba el mismo estatus para la convergencia tecnológica.

La LAD estaba orientada en las siguientes guías para regular la convergencia tecnológica: accesibilidad, federalismo y el desarrollo de la industria nacional en materia de bienes y servicios. A su vez, hacía hincapié en el rol del Estado como planificador del sector y la tecnología. Además se anunciaba la soberanía tecnológica

Internet, nuevas tecnologías y medios gráficos. Como así también, dictaminar lo relativo a la libertad de expresión, censura previa, secreto de fuentes periodísticas y habeas data, entre otras cuestiones.

¹¹⁴ Se citan las normas sobre telecomunicaciones de Colombia y México.

y la inclusión social en el sector de las tecnologías de la información y la comunicación. En relación a dichas guías, durante la presentación del proyecto de ley se desplegaron los siguientes lineamientos (Senado, 2014):

a. Garantizar el derecho humano a las comunicaciones y las telecomunicaciones. Para esto se declaraba “de interés público el desarrollo y la regulación de las tecnologías de la información, las comunicaciones y sus recursos asociados, estableciendo la completa neutralidad de las redes” (Senado, 2014, p. 7). Este lineamiento en sintonía con la regulación internacional buscaba expandir el acceso por parte de la totalidad de los habitantes a las TIC y sus servicios asociados. La declaración comprendía a los distintos sectores de la convergencia y declaraba a las TIC como factor “preponderante en la independencia tecnológica y productiva de la Argentina” (Senado, 2014, p.7). Esta relevancia estaba fundamentada principalmente en su función social para la generación de empleo y desarrollo social. A su vez, este lineamiento procuraba reforzar la idea tanto de separar transportes y contenidos como el rol planificador del Estado. Se mencionaba explícitamente la separación entre los mercados de generación de contenidos y transportes para evitar que alguno de estos impliquen distorsiones en los demás (especialmente en el primero) y con el objetivo de garantizar la neutralidad de la red. Con este último aspecto la regulación de contenidos permanecía en la órbita de la LSCA.

b. Declaración del servicio público en competencia. Esta declaración era presentada como una de las innovaciones regulativas de mayor relevancia del proyecto. Sin embargo, el servicio público era solo aplicado a las redes para y entre prestadores, no incluía a los usuarios finales. Con lo cual el Estado podría fijar tarifas para uso y acceso a las redes del ecosistema. Este tema será criticado por las asociaciones de usuarios y consumidores que expondrán el contrasentido de declarar el servicio público a redes que no afectaban directamente al público.

c. Declaración de la neutralidad de la red. Como garantía de libertad de expresión y en sintonía con los estándares de regulación de la CIDH y la UNESCO se presentaba la declaración del principio sobre la neutralidad de la red. Que ningún operador pueda modificar los parámetros de acceso y distribución de contenidos era un punto de conflicto entre los operadores tradicionales del sector (telefónicas) y los operadores

con mayor dinamismo (intermediarios y OTT audiovisuales). Se establece el concepto de velocidad mínima que define estándares básicos de transferencia de datos con lo cual operadores tradicionales no podrán jerarquizar y priorizar el tráfico en sus redes. Al mismo tiempo, esta declaración era puesta en sintonía con el mencionado Reglamento de Calidad de Servicio sobre estándares de funcionamiento. De esta forma, el Gobierno buscaba dar respuesta a cuestiones que eran señaladas por consumidores, empresas del sector de Internet y pequeños operadores.

d. Optimización de redes. Con el objetivo de lograr una interconexión plena de la red, se establecía el uso de infraestructura compartida para lograr que distintos prestadores aprovechen redes de competidores y que se pueda ofrecer cualquier servicio por el mismo cable. La declaración de apertura de redes —desagregación de la red local— si bien estaba presente en el reglamento de interconexión del decreto 764/00 era obligación solo para las telecomunicaciones, ahora se proponía para todo el ecosistema digital.

f. Se establecía la jurisdicción federal y competencia contencioso administrativa para la resolución de conflictos judiciales. Esta declaración era importante para las asociaciones de consumidores y usuarios.

g. La ley declara la inviolabilidad de las comunicaciones a través de redes y servicios de telecomunicaciones. Su interceptación, registro y análisis solo procederá por la intervención de un juez.

En torno a los instrumentos regulativos presentados en los capítulos precedentes el proyecto de ley hacía referencia a los mismos de la siguiente forma:

Licencias. Aquí radica el principal aporte de la LAD a la convergencia tecnológica. La autorización de ingreso de las telefónicas (licenciatarias de servicios básicos) a los servicios de comunicación audiovisual era considerado el principal indicador de la convergencia. Esto modificaba importantes regulaciones que servían de referencia para el sector como el Decreto 62/90 y la LSCA que prohibían que empresas como Telefónica y Telecom accediesen a licencias de comunicación audiovisual. En el proyecto original (art. 9 del proyecto) se permitía que las telefónicas pudieran establecer dicho servicio a través de vínculo satelital (Direct To Home, DTH) cuestión

que generaría fuertes polémicas. Se establece el sistema de licencia única. Si bien se reconoce la separación de los mercados de contenidos y de transportes, no se imposibilita la participación en ambos. Para ello se establecen obligaciones especiales como la separación funcional y contable, no establecer prácticas anticompetitivas como los subsidios cruzados, ventas atadas y compartir infraestructuras de soportes (postes, mástiles y ductos). Ahora bien, una de las principales falencias del proyecto era que no especificaba cómo se iban a viabilizar este encuentro entre actores tan asimétricos como las telefónicas, las empresas de conectividad (cableras) y las empresas de TV de pago. Esta ausencia de especificaciones y detalles será expuesto por distintos sectores (ver próximo punto).

Interconexión. Con la declaración de servicio público en competencia la interconexión pasaba a ser obligatoria entre los distintos sectores. Se brindaban una serie de lineamientos generales en torno a la obligación de acceso, diseño de arquitectura, desagregación local y competencias entre otros, y se mencionaba que debían ser en condiciones no discriminatorias, transparentes y basadas en criterios objetivos. Sin embargo, estos lineamientos debían ser interpretados y reglamentados por la autoridad de aplicación. Como se ha señalado, el reglamento de interconexión había sido establecido a través del decreto 764/00 aunque afectaba solo a los licenciarios de telecomunicaciones y no había tenido aplicación. Esta falta de aplicación era sinónimo del acuerdo establecido entre el Gobierno y las telefónicas a cambio del congelamiento de las tarifas en la telefonía fija. En la práctica las telefónicas dominantes establecían precios astronómicos de interconexión para dificultar el acceso de los pequeños y medianos prestadores a las redes, en paralelo, desde la SECOM se negaba la autorización de licencias o numeración tanto a operadores de peso —Cablevisión— como a pequeños operadores del interior del país a través de impedimentos burocráticos (ver cap. 2). Todo esto impedía que distintos operadores establecieran competencia a las telefónicas en los mercados de telefonía fija y móvil.

Gestión del espectro radioeléctrico. Se lo declaraba responsabilidad indelegable del Estado, a través de la autoridad de aplicación responsable de administrar, gestionar y controlar los recursos y redes satelitales. Se daba prioridad al uso de satélites argentinos (que utilicen la órbita nacional y sean fabricados en la Argentina por empresas estatales). La asignación directa de frecuencias de espectro contrastaba con

la utilización de concursos y subastas que establecen criterios con mayor transparencia pública para su utilización por prestadores privados.

Modificaciones al fondo fiduciario de servicio universal. El fondo para el desarrollo del servicio universal pasaba a ser controlado por el Estado. Los proyectos de desarrollo financiados con aportes de las empresas pasaban a la órbita de la nueva autoridad de aplicación. Junto con las modificaciones en el plano de las licencias era una importante modificación regulativa. El traspaso a la órbita estatal de recursos que servían para el desarrollo de zonas geográficas poco atractivas para las empresas generaría otra importante polémica. En primera instancia, el fondo fiduciario se vinculaba a otros instrumentos del decreto 764/00, que habían tenido una implementación incompleta. A diferencia del reglamento de interconexión el fondo fiduciario fue reglamentado en 2009 por el kirchnerismo y casi no sería implementado. En segunda instancia, la polémica no era solamente por el traspaso al ámbito estatal, sino que quedaban incorporados los aportes de aquella época hasta el momento de elaboración de la norma. Para representantes del sector de las telecomunicaciones la medida poseía sesgos retrospectivos y expropiadores (Lescano, 2015).

Posición significativa del mercado: otro de los regímenes de decreto 764/00 sin aplicación, sufría modificaciones: se eliminada la categorización “prestador con poder dominante” y se dejaba solo la de “prestado con poder significativo de mercado” sin especificar los porcentajes de participación en el mercado. Todos estos regímenes, eran vistos con cierta aprensión por los distintos operadores, como herramienta de doble filo sobre las inversiones y, aún más, sobre su funcionamiento real como mecanismo ecuánime e imparcial ya que incluían definiciones de amplio espectro que en la práctica daba la potestad a la autoridad de aplicación de definir aspectos sensibles.

Autoridad de aplicación. El proyecto original no detallaba su conformación, con lo cual representaba un serio vacío regulatorio. Encargaba al Poder Ejecutivo su definición y estructuración, podría ser un ministerio, una secretaria o un órgano colegiado (al estilo AFSCA). Sin embargo, en palabras del Jefe de Gabinete Capitanich “la autoridad de aplicación era el Poder Ejecutivo” (Senado, 2014, p. 37). De esta forma, la opción de un órgano colegiado, independiente y autárquico no parecía estar

en la perspectiva de quienes presentaban el proyecto. Esta expresión se fundamentaba en la Ley 26.939 de Digesto Jurídico que daba la potestad de fijar autoridades regulativas al Poder Ejecutivo. Teniendo en cuenta la endémica problemática de las capacidades discrecionales en asuntos de regulación mediática, entre los que servían de ejemplo, los conflictos por la implementación de la LSCA por parte del AFSCA, que poseía la doble cualidad de ser un órgano colegiado y, de igual modo, controlado por el Poder Ejecutivo o la falta de implementación del decreto 764/00, el proyecto de ley, llamativamente no desarrollaba esta cuestión de suma relevancia para la implementación de la norma.

Del análisis de los medios de la época, la oposición concentraría sus críticas en dos puntos centrales: con el permiso de ingreso de las telefónicas a los servicios audiovisuales era evidente la inconsistencia del proyecto con las políticas de comunicación del Gobierno. El texto de la norma no especificaba con claridad como se irían a alcanzar determinados objetivos. Por estas cuestiones la oposición referenció una negociación secreta entre Gobierno y telefónicas. Esto se desprende de las declaraciones del senador Morales (Unión Cívica Radical):

Cuando vimos el proyecto y en los primeros artículos, lo primero que dijimos “el gobierno arregló con las telefónicas”. Porque esto que también se debatió en la ley de medios y esto tiene que ver con el artículo 25 inciso d, en particular, que excluía a las telefónicas [de los servicios audiovisuales]. Ahora, por eso, la primera pregunta es: ¿cuál es el motivo central que ha provocado este giro hacia las prestadoras de servicios públicos de telefonía para que ahora sí puedan ofrecer el triple play? (Senado, 2014, p. 25).

En paralelo con este giro, en el plano estrictamente técnico se observaban serias inconsistencias en la calidad del proyecto. Para los senadores de la oposición no se podía inferir cómo con los instrumentos de regulación presentados se conseguiría alcanzar los objetivos y metas planteados por la futura ley. De esta forma, las distancias con la LSCA no solo eran en torno al posicionamiento político sobre determinados asuntos, implicaban notorias distancias en la calidad regulativa. El concepto *servicio público en competencia*, toda una innovación en el campo regulativo, debía ser explicado con mayor detalle porque no se comprendía la

asociación entre los conceptos de servicio público y competencia, además, cuando se explicaba que significaba no se deducían con exactitud los posibles beneficios para los pequeños operadores y consumidores. En relación a este último punto se observaba una falta de instrumentos de regulación que incentivasen la competencia en mercados concentrados, como el servicio de la telefonía móvil, medidas orientadas a proteger operadores de menor tamaño ante el ingreso de las telefónicas —como el establecimiento tanto de plazos de transición para su entrada o los porcentajes de competencia que se debían alcanzar en el sector telefónico— o, en otro extremo, la posibilidad de declarar servicio público para la telefonía móvil. Para la oposición, sin el establecimiento de dichos instrumentos, las declaraciones que aludían al interés público y al servicio público eran importantes pero se las dejaba a campo abierto ante posibles abusos de posición dominante.

Los medios de comunicación hicieron eco de estas posturas de la oposición, rápidamente se relacionó el proyecto de ley con el conflicto entre Gobierno-Grupo Clarín. A diferencia de la LSCA, que sería transformada por parte de la AFSCA en un arma contra dicho grupo mediático, el proyecto LAD parecería orientarse por el mismo objetivo pero desde otra dirección, beneficiando a su principal competidor: Telefónica. El periodismo especializado en regulación adhería con argumentos de mayor profundidad para establecer esta relación (Bastión Digital, 2014; Infotechnology, 2015). La subasta de espectro radioeléctrico en paralelo al debate el proyecto de ley custodiado por las mayorías del oficialismo en ambas cámaras del Congreso daba a entender que era un proyecto con pocas posibilidades de recibir modificaciones. De esta forma, la subasta de frecuencias le daba al Gobierno el ingreso de divisas frescas en un período de declive económico y una nueva ley, permitía el ingreso de las telefónicas a la TV de pago (mercado dominado por Clarín). Si bien este permiso llegaba un poco tarde ya que el mercado de la TV por suscripción se encontraba maduro, la posibilidad de hacerlo a través del vínculo satelital (DTH) auguraba una entrada directa a relevantes segmentos de consumo, con alcance nacional y sin inversiones de riesgo.

El mismo Gobierno, que por distintas razones, no había establecido un marco general para la regulación de la convergencia tecnológica, ahora, se proponía hacerlo en su final de mandato en tiempo record. Durante el kirchnerismo, el Poder Legislativo

pocas veces se había erigido como un factor de bloqueo, más bien todo lo contrario, se había transformado en un espacio institucional por donde se establecerían normas destacadas (Jones y Micozzi, 2011). La imperiosa sanción de una ley convergente abría no solo especulaciones sobre los motivos que la impulsaban sino que además colocaría al Poder Legislativo bajo presión. Las amplias mayorías partidarias del kirchnerismo aunadas a la necesidad de medidas que estabilicen al Gobierno durante el final del mandato parecían indicar que la posibilidad de volverse nuevamente en una escribanía del Poder Ejecutivo se tornaban cada vez más reales. Sin embargo, esta posibilidad sería rápidamente revertida por los mismos senadores del oficialismo, esto descolocaba tanto a especialistas como al propio Gobierno.

En este sentido, la intervención del jefe de la bancada del oficialismo, Miguel Ángel Pichetto, durante la presentación del proyecto de ley ante funcionarios del Poder Ejecutivo expondría las disonancias en el seno del oficialismo. Pichetto, sin dejar de defender a las políticas de comunicación del kirchnerismo, criticó de forma abierta a Telefónica, la ecuación entre beneficios e inversión se resolvía en detrimento la calidad de servicio. El senador propuso la necesidad de cambios en la norma como cláusulas antimonopólicas para defender a los pequeños y medianos operadores para evitar posibles beneficios para dicha compañía (Senado, 2014). De esta forma, desde el comienzo, el proyecto de ley marcaba diferencias dentro del espacio político del Gobierno que ponían reparos a la posibilidad de otorgar posibles beneficios para el operador telefónico.

Fontanals (2014a) explica que en la región latinoamericana en el ámbito de las políticas de telecomunicaciones se observa una coincidencia: gobiernos salientes que buscan cerrar regulaciones pendientes. Esto les permite entre otras cuestiones hacerse de recursos fiscales y, de igual modo, influir en la conformación del sector dejando al margen la potencial influencia de otros actores políticos. En este esquema hay que resaltar especificidades locales, la mencionada necesidad de recursos (liquidez) por parte del Gobierno alcanzaba las modificaciones al fondo fiduciario del servicio universal que como se mencionó pasó a ser controlado por el Estado. Las telefónicas pondrán reparos que se expresarán no solo en las audiencias del Senado sino la misma la subasta de frecuencias, negociando hasta último momento el pago en divisas

extranjera, como pretendía el Gobierno, o en moneda nacional, como pretendían las operadoras.

Entre estos reparos regulatorios, Lescano (2015) explica que el proyecto de la LAD no era una norma convergente *stricto sensu*, la misma avanzaba en la regulación de redes empleadas por operadores de telecomunicaciones y audiovisuales, pero excluía la convergencia a nivel de servicios. Además este autor explica que el nuevo marco regulatorio mantendrá la lógica bicéfala con dos leyes y dos autoridades diferenciadas, lo cual, remitía a una visión pre convergente.

3.3 Proceso parlamentario y posicionamientos de actores

En el primer capítulo se ha expuesto una clasificación de distintos actores que participan en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Del mismo modo, se ha sostenido que la presencia de mecanismos de participación ciudadana se revela como un aspecto fundamental para que dicho proceso pueda asociarse con la calidad democrática. El proceso de elaboración de la LAD incluiría espacios de participación para partes interesadas, funcionarios, expertos y diversos tipos de actores, con el objetivo de conocer su posicionamiento con respecto al nuevo proyecto de ley. Lo anterior modificaba el patrón bajo el cual se habían desarrollado las políticas de políticas de telecomunicaciones. Hasta ese momento dichas políticas se vinculaban mayormente con el tipo de procesos de las políticas regulativas, con agendas concentradas en pocos actores de peso —estatales y corporativos— y una larga lista de decretos presidenciales para el sector.

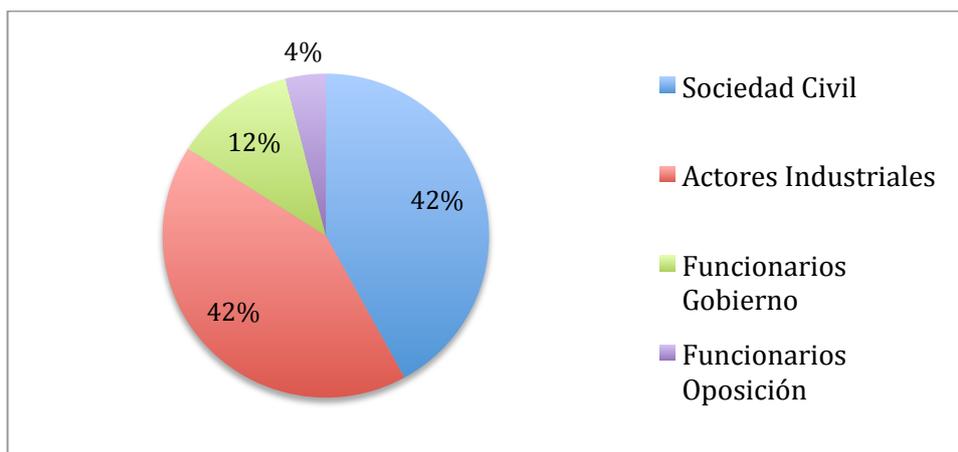
Las audiencias públicas en la Comisión del Senado serían cuatro sesiones los días 6, 11, 12 y 13 de noviembre en la cuales se manifestaron cincuenta (50) expositores relacionados con la convergencia tecnológica (figuras 19 y 20). El objetivo de este apartado es doble, por un lado presentar el posicionamiento de los distintos actores con respecto al proyecto original presentado por el Gobierno y, por otro lado, interpretar como dichos posicionamientos se articularon con las distintas fuerzas políticas del Parlamento. Este ejercicio nos permitirá interpretar el espíritu de la normativa, como asimismo, saber en qué grado la participación del Poder Legislativo se ha revelado como un espacio propicio para la inclusión de demandas y derechos.

Figura 19. Expositores participantes en las audiencias públicas

Sectores	Expositores	Número
Sociedad Civil	Consumidores y usuarios	5
	ONG	2
	Sindicatos	2
	Expertos	12
Actores Industriales	Cooperativas telefónicas	6
	Televisión de pago	5
	Cable operadores	3
	Grandes operadores	2
	Proveedores Internet (ISP)	2
	Productores audiovisuales	1
	Productores <i>software</i> /Servicios TIC	1
	TV abierta	1
Gobierno	Funcionarios	8
	Total expositores	50 ¹¹⁵

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de Senado (2014 a).

Figura 20. Participación por sectores



Fuente: elaboración propia con datos extraídos de Senado (2014a).

¹¹⁵ Anexo 2 se incluye el listado de participantes.

3.3.1 Consumidores y usuarios

Representantes: Sandra González, por la Asociación Defensa de los Consumidores (ADECUA); Héctor Polino por la Asociación Consumidores Libres; Miguel Fortuna por el Movimiento de Defensa de los Derechos de los Consumidores, Usuarios y del Medio Ambiente (MODECUMA); Fernando Muiño por la Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina y Osvaldo Bassano por la Asociación de los Derechos del Usuario y los Consumidores.

Las asociaciones de consumidores y usuarios representan las voces con mayores críticas y reparos ante el proyecto de la LAD. La gran mayoría expone su posicionamiento durante la primera sesión de audiencias. El posicionamiento de este actor con respecto al proyecto es bastante homogéneo con lo cual es posible sintetizar en tres ejes sus principales reclamos:

1. Reclamos por el accionar del Gobierno sobre las asociaciones que representaban a los consumidores, especialmente, sobre la conducta del Secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno (ex Secretario de Comunicaciones).
2. Observaciones a los contenidos del proyecto de ley.
3. Críticas a la calidad del servicio de las empresas de telecomunicaciones.

En cuanto al primer punto, las asociaciones de usuarios expusieron el prolongado conflicto que mantenían con el Gobierno de Fernández de Kirchner. La mencionada intervención del INDEC implicaba una disputa con estas asociaciones por el establecimiento del índice inflacionario y datos oficiales sobre el rendimiento económico. El Gobierno a través de medios represivos blandos (sanciones, multas y quita de registro legal) presionaba a las asociaciones para que no publicasen datos paralelos (Gervasoni, 2015). La Secretaría de Comercio Interior quitaría a ADECUA, a Consumidores Libres y a la Asociación de Defensa de los Consumidores del Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores. Quitar registros civiles e iniciar denuncias penales a las entidades por difundir precios sobre productos de la canasta básica y contradecir los datos oficiales de la inflación se volvió un claro mecanismo de coacción política (*La Nación*, 2013, 31 de agosto). Este conflicto por datos oficiales de

gestión representaba, de igual modo, un claro mecanismo regresivo en el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

En cuanto a observaciones a los contenidos del proyecto de ley, las asociaciones criticaron varios puntos de la propuesta que hacía el Gobierno. En primer lugar, los tiempos del proyecto ponían a las asociaciones a la defensiva. Sandra González, de ADECUA, sostenía:

Un proyecto de ley de estas características no lo podemos tratar ni en un día ni en una semana ni en un mes. Esto en todos los países del mundo lleva mucho tiempo, lleva mucha discusión. Hay muchos intereses de muchas partes. Realmente, esto no se puede discutir de la manera en que se pretende discutir (Senado, 2014a, p. 35).

El tratamiento *express* no solo contradecía lo realizado por el Gobierno con la LSCA, hacía sospechar, especialmente a los sectores con mayores críticas, sobre los objetivos reales de la norma. Es importante señalar que la misma Comisión del Senado que trató la LAD, demoró más de un año en consensuar un dictamen sobre la neutralidad de red (que sería incorporado parcialmente a la LAD). Acelerar el tratamiento de la compleja regulación de la convergencia tecnológica exponía a la calidad del cuerpo normativo de la LAD a serías críticas.

En cuanto a los contenidos, la principal crítica de los consumidores se orientó a los conceptos centrales del proyecto: por un lado, declarar de *interés público* a las tecnologías de la información y la comunicación y, por otro lado, separado de lo anterior, declarar el *servicio público en competencia* para las redes entre licenciarios, resultaba confuso. Esta separación conceptual modificaba el estatus jurídico de la telefonía fija que despojaba de las obligaciones y protecciones que poseía dicho servicio. Esto representaba tanto un retroceso jurídico del servicio como un revés económico para los consumidores, porque permitía a los operadores fijar precios sin la intervención del regulador. Como se ha explicado, el congelamiento de las tarifas de telefonía fija eran parte de un entramado de negociaciones directas entre Gobierno y telefónicas que permitió intercambio de compensaciones y beneficios por la pesificación de la economía argentina. Ahora, este congelamiento estaba siendo puesto en duda por un concepto con demasiadas zonas grises. La declaración de “servicio público en competencia” resultaba contradictoria para los representantes de los consumidores — y para especialistas en derecho de las telecomunicaciones—, ya que

solo afectaba a las redes de licenciarios y no comprendía a los usuarios. Fernando Muiño sostenía que “declarar algo de *interés público* y un pedacito *servicio público* no tiene mucha razonabilidad legislativa, ni condice con el mercado del cual estamos hablando” (Senadores, 2014a, p. 16). Sobre este punto las asociaciones sostuvieron que debía declararse como servicio público a todos los servicios que abarcaba la norma —en especial la telefonía móvil— para así cumplir uno de los principales objetivos que se expresaba por parte del Gobierno: desarrollar políticas públicas y el rol del Estado en materia de convergencia tecnológica desde la óptica de los derechos humanos.

Otra de las observaciones de las asociaciones de consumidores a los contenidos del proyecto de ley era saber cómo se haría frente a un problema que impactaba en los consumidores: la falta de competencia en el sector de las telecomunicaciones. Esta última cuestión estaba nuevamente ligada al contradictorio y poco transparente comportamiento de la CNDC bajo la órbita de Moreno. Para las asociaciones de consumidores el problema de la calidad del servicio se encontraba asociado tanto a la concentración económica en el sector como a la falta de inversiones por parte de los actores de peso. Ambas cuestiones remitían al accionar de la CNDC tanto en las ya mencionadas fusiones del sector como a la línea política de un Gobierno que denunciaba la concentración y, de igual modo, la impulsaba. Esto quedaba reflejado ahora con este nuevo proyecto de ley. Con el permiso de prestación de servicios audiovisuales a las telefónicas por vínculo físico y satelital, sin el ingreso de nuevos competidores en el sector de la telefonía móvil como contrapartida, la futura norma quedaba asociada en mayor medida al beneficio de las grandes empresas telefónicas (especialmente Telefónica) que al derecho humano de la comunicación y la defensa de los consumidores.

Para Héctor Polino (Senado, 2014a, p.19), de Consumidores Libres sostenía:

Este proyecto, a nuestro juicio, genera una mayor concentración en el mercado audiovisual y en las telecomunicaciones. Las empresas telefónicas van a poder abarcar todo el país con cuatro servicios simultáneamente. En cambio, otras empresas, como las de cable —y que no aparezca alguien diciendo que soy el portavoz de las empresas de cable, por favor—, de acuerdo a la ley de servicios audiovisuales tienen limitada su participación geográficamente y en la cantidad de licencias. De modo tal que aquí, otra

vez, se les va a permitir a las empresas telefónicas ocupar una posición dominante en el mercado.

El tema de la concentración tenía serias consecuencias para los usuarios y consumidores en tanto acceso a productos, precios y calidad de servicios. Como se ha mencionado, las quejas y reclamos integraban sobre distintos aspectos de la relación contractual entre empresas y usuarios, no se limitaba a la cuestión técnica solamente. González de ADECUA exponía:

Ayer me llaman al celular y me dicen: la llamo de la empresa de telefonía celular para hacerle acordar que durante este mes va a sufrir un aumento en la telefonía celular. Se han puesto de acuerdo las tres empresas, entre Movistar, Personal y Claro. La verdad, me pareció que me estaban cargando¹¹⁶, porque ¿más cartelización que eso? ¿Y quién avala esto? ¿Dónde está la competencia? Y todavía los siguen premiando (Senado, 2014a, p.36).

Entre los escuetos apoyos al proyecto de ley por parte de las asociaciones de consumidores y usuarios, se encuentra el fuero de aplicación en caso de controversias con las empresas del sector, cuestión que no se había establecido anteriormente (fueros Contencioso Administrativo Federal y el de Relaciones de Consumo, art. 4 LAD).

3.3.2 Sindicatos

La representación sindical de los distintos sectores que engloba la convergencia tecnológica estuvo presente en las audiencias del Senado. Antes de expresar los contrapuntos de este nuevo proyecto de ley, los sindicatos recordaron a los senadores del oficialismo su apoyo y acompañamiento durante el proceso de elaboración de la LSCA y con cierto asombro, analizaron importantes diferencias con respecto a aquella norma. En este sentido, de no modificarse determinados contenidos que consideraban problemáticos de la LAD —como el DTH para las telefónicas— el acompañamiento a las políticas de comunicación del Gobierno corría serio riesgo de fragmentarse. Gustavo Bellingeri, del Sindicato Argentino de Televisión, Telecomunicaciones,

¹¹⁶ En Argentina la expresión “me están cargando” significa que alguien se está burlando de otra persona con un clara referencia negativa.

Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos (SATSAID)¹¹⁷ expresó que su sindicato apoyaba las políticas de comunicación del Gobierno, así como su visión sobre el problema de la concentración económica (Senado, 2014d). Si bien se apoyaba la voluntad de regular e impulsar la convergencia entre sectores consideraba que había que establecer criterios para promover la competencia entre los mismos. De igual modo, controlar a la posición dominante de las telefónicas para que no afectase al ecosistema en el cual interactuaban los pequeños y medianos operadores, ya que, de lo contrario, las consecuencias para las fuentes laborales —en especial para la TV de pago— y para la calidad del servicio — en la telefonía celular— serían “devastadoras”. Para este actor, la falta de instrumentos de regulación que protejan a sectores débiles de la cadena de valor era una de las notables diferencias entre la LSCA y el proyecto LAD. Mientras la primera identificaba tres mercados (transportes, contenidos y radiodifusión) el proyecto solo reconocía los dos primeros. Bellingeri (Senado, 2014d, p. 48) expresó:

Entender que hay sólo dos mercados borra con el codo la ley de medios [LSCA] y las lógicas de control anticoncentración que avaló explícitamente la Corte Suprema hace apenas un año, entre otras cosas, porque las reglas no permitían ingresar a las TELCO en las mismas condiciones que se proponen en el proyecto de ley.

Guillermo Defays, del Sindicato de los Trabajadores de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CEPETEL)¹¹⁸ sostuvo la importancia de contar con normas para regular la convergencia tecnológica, aunque señaló que este proyecto de ley llegaba con un importante retardo lo que ponía en evidencia, una vez más, el error que significó la exclusión de la regulación de las telecomunicaciones de la LSCA. En torno, al proyecto señaló que el mismo debería incorporar una visión en perspectiva de las TIC. En su opinión, la necesidad de apropiar las tecnologías de la convergencia para el desarrollo autónomo e independiente se encontraba ausente. Asimismo, propuso crear un observatorio nacional de las TIC con el objetivo de proyectar su desarrollo a

¹¹⁷ Este sindicato representa a 36.500 trabajadores, en su gran mayoría de la TV de pago. Desde el regreso de la democracia en 1983 tiene un fuerte posicionamiento y participación política. Ha sido un destacado defensor de los puestos de trabajo durante la década de privatizaciones y ha alertado sobre el avance de la concentración económica en el sector. Participó en la elaboración del documento “21 puntos por radiodifusión democrática” que derivó en la LSCA.

¹¹⁸ Fundado en 1958 agrupaba a los trabajadores universitarios de ENTEL. Agrupa trabajadores de las empresas de telecomunicaciones e informática con más de 700 afiliados de todo el país (repartidos en Telfónica, Telecom y Gesnext).

largo plazo. Las críticas de Defays se centraron en la ambigüedad regulatoria con respecto a definiciones mencionadas de forma genérica —poder significativo de mercado, tarifas, licencias, neutralidad de red— que debían reglamentarse por la autoridad regulatoria. Sin embargo, para controlar el poder de mercado de las telefónicas se hacían necesarias definiciones con mayor claridad en el marco de ley. Estas indefiniciones se coronaban con una autoridad de regulatoria que sería diseñada y dependiente del Poder Ejecutivo. Defays plantearía la necesidad de diseñar un organismo con personería jurídica, autonomía económica, financiera y administrativa y que integre la participación de diferentes sectores —fuerzas políticas, usuarios y consumidores, trabajadores, etcétera—.

3.3.3 Sector cooperativo y Pyme

Representantes de la Federación de Cooperativas de Telecomunicaciones de la República Argentina (FECOTEL), Federación de Cooperativas Telefónicas del Sur (FECOSUR), la Federación Pampeana de Cooperativas Telefónicas (FEPAMPPCO) y Cámara Argentina de Cooperativas de Telecomunicaciones (CATEL).

Con pocas diferencias entre sí, el sector cooperativo y Pyme estableció un apoyo crítico al proyecto de la LAD impulsado por el Gobierno. Este actor era, junto con los sindicatos, otro importante aliado del Gobierno en torno a las políticas de comunicación. Ahora bien, este apoyo se manifestaba principalmente en cuestiones externas al proyecto, se saludaba la voluntad de regular y de establecer diálogo con distintos actores. De esta forma, se remarcó la importancia de la LSCA, sus tiempos de elaboración y elementos normativos, especialmente, la incorporación de reclamos del sector en la protección de fuentes de trabajo y servicios locales ante las dinámicas que establecen los principales operadores. El apoyo comenzaba a diluirse cuando los representantes del sector exponían sus preocupaciones hacia los puntos centrales del proyecto del Gobierno. De esta forma es posible sintetizar su posicionamientos en torno a las siguientes cuestiones:

a. La contradicción entre la LSCA y la LAD: La primera prohíbe a las empresas de servicios públicos (Telefónicas) obtener licencias audiovisuales, pero exceptúa a las cooperativas telefónicas, previo trámite en la CNDC. Con el proyecto de la LAD se

eximía de dicha prohibición a las telefónicas y se mantienen las obligaciones de la LSCA para las cooperativas. Esto establecía asimetrías regulatorias en beneficio de las telefónicas.

b. Posición dominante: No detallar en el marco de la ley la posición dominante de mercado y delegar esta tarea a la autoridad de aplicación podía comportar situaciones desfavorables para pequeños y medianos operadores en varios planos (competencia, tarifas, permiso de servicios, etc.).

c. Compartir redes e infraestructura con terceros (apertura del bucle local): Los operadores oligopólicos se beneficiaban con esta modificación, ya que les permitía llegar a localidades geográficas sin haber invertido en sus propias redes. Esto además abría la puerta para una competencia asimétrica con grandes operadores. La demanda era diferenciar entre pequeños, medianos y grandes operadores, y establecer que solo los grandes compartiesen sus redes (fibra óptica, larga distancia, local). De esta forma se solicitaba declarar el servicio público en competencia para todas las redes.

d. Diseño de la autoridad de aplicación. La ausencia en el proyecto original de detalles sobre la autoridad de aplicación y control llamó la atención. La autoridad regulatoria debía realizarse siguiendo los parámetros de la UIT (profesional, independiente y ágil) y ser definida por el mismo cuerpo normativo de la LAD. Para Darío Oliver de CATEL (Senado, 2014 b, p. 22), la arquitectura regulatoria del momento no respondía a las necesidades de la actividad económica del sector Pyme:

Todo es muy moroso y eso termina siendo negativo para el negocio, porque es muy difícil desarrollar un negocio cuando uno necesita numeración para dar telefonía presenta el trámite y no sabe cuándo va a obtener esa numeración para vender teléfonos.

e) La orientación de la política de la norma. La regulación de la convergencia requiere diferenciar operadores y reconocer la importancia de cada uno en dicho proceso. Ariel Agüello (Senado, 2014b, p. 11) de FEPAMCO sostenía:

En definitiva, puntualizamos, nos parece que la ley no contempla expresamente a las organizaciones de la economía social y que, en realidad, debería establecer pautas claras respecto al rol de las cooperativas y su diferencial con otros prestadores, en especial con las grandes empresas con fines de lucro y posición dominante, visibilizando al sector solidario e incluyéndolo en forma expresa para propiciar su

fomento y desarrollo.

Esta diferenciación estaba relacionada con la expansión de servicios y comunicaciones a entidades de solidarias. Pese a las promesas del Gobierno las cooperativas no accedían a frecuencias del espectro para poder brindar servicios móviles o numeración telefónica. La regulación hacia la convergencia debía ser equitativa, proteger a los pequeños operadores implicaba darles la posibilidad de proveer los diversos servicios de la convergencia tecnológica. Darío Oliver pedía:

Déjenos desarrollar un servicio móvil en competencia y no estamos pidiendo ninguna prebenda, ningún subsidio, simplemente que nos lo dejen hacer; que nos otorguen una frecuencia para operar o que nos otorguen la posibilidad de utilizar las redes de terceros en otras condiciones (Senado, 2014b, p. 23).

Coincidían en la eliminación de la larga distancia que hacía el proyecto, pero había que tener cuidado con esto, porque dicho servicio continuaba siendo una fuente de ingresos para distintos actores del sector. Entre los apoyos al proyecto de ley las modificaciones que se establecían sobre la gestión del fondo de servicio universal era, en la visión de este actor, un paso fundamental para lograr establecer proyectos que estimulen el desarrollo de las cooperativas y Pymes. Así Rafael Sánchez de FECOTEL (Senado, 2014a, p.5) expresó:

Nosotros hace diez años que venimos reclamando por la participación del Fondo del Servicio Universal. No hemos tenido respuesta. Esperamos que ahora, que se toca el tema en la ley, podamos tener participación y ser partícipes no solamente del debate de la ley sino ser partícipes de los fondos del Servicio Universal, porque creemos que somos los verdaderos prestadores del servicio universal en todo el país.

Las exposiciones del cooperativismo son interesantes porque permitían poner en evidencia qué elementos normativos se revelan necesarios para la protección de la diversidad del sector. Según los datos aportados por los expositores, las cooperativas y Pymes representan un poco más del 2% del sector convergente, aún así, son una importante fuente laboral y dinamismo de las economías del interior del país. Asimismo, estos actores poseen un fuerte vínculo con el objetivo de garantizar mayores accesos a las tecnologías de la comunicación en condiciones equitativas. Son

auténticos fundadores del servicio universal ya que sus redes han sido establecidas en ausencia de ENTEL y de los grandes operadores privados. De esta forma, dan cuenta de cómo determinados instrumentos regulativos pueden impactar en zonas donde la brecha digital es persistente por la falta de dichas inversiones. Este actor es un indicador válido para indagar sobre la voluntad de los gobiernos en impulsar servicios allí donde los modelos de negocios no son rentables. El cooperativismo señaló límites del proyecto y, de igual modo, expresó que confiaban en que los senadores del oficialismo incluyeran modificaciones.

3.3.4 Cable operadores (TV de pago y proveedores de Internet)

Este sector condensa al mismo tiempo dos servicios centrales de la convergencia tecnológica: los servicios de conectividad a Internet y de TV de pago. Ambos han demostrado ser el principal campo de disputa entre Telefónica y el Grupo Clarín. Como ya se ha mencionado estas disputas se evidenciaron en las contradictorias resoluciones de la CNDC sobre la fusión Multicanal-Cablevisión y luego, en torno al conflicto por las licencias de la ISP de Cablevisión (Fibertel). Asimismo, el sector es un fiel indicador tanto de las consecuencias negativas de la concentración de mercado como de la estrategia del Grupo Clarín en transformarse en una compañía de servicios convergentes. De esta forma, dentro del sector de los cableoperadores son de vital importancia aquellos actores que han podido sobrevivir a dicha estrategia del Grupo Clarín.

Para Hernán Ranello (Senado, 2014c, p. 31) de la Cámara Argentina Cableoperadores e Internet Pymes (CACPY) pese al destacado valor y efecto multiplicador que cumplen los operadores de cable en las economías regionales el proyecto de ley parecía no incluirlos.

¿Qué nos preocupa del proyecto? 76 artículos en este proyecto de ley no hablan de las pymes, y ya 166 artículos de la ley de medios tampoco. Creemos que ya hemos crecido lo suficiente, que somos parte importante dentro de las telecomunicaciones de este país y que, por lo tanto, les solicitamos, señores senadores, que nos incluyan en este proyecto.

Al igual que el cooperativismo, el permiso de DTH a las telefónicas no solo contradecía el espíritu de la LSCA, era señalado por los cable operadores, como el final de la

diversidad de pequeños y medianos actores en el ecosistema convergente. Este permiso avalaría procesos de concentración en el mercado de la convergencia, contradiciendo el desarrollo de la pluralidad de voces, de contenidos locales y pondría en riesgo puestos de trabajo genuinos. Entre otros reclamos, los cable operadores señalaron la necesidad de que las ISP Speedy (Telefónica) y Arnet (Telecom) realicen la separación funcional de sus servicios de mayorista y minorista de conectividad. De lo contrario, los costos de los precios del Internet mayorista a las cooperativas continuarían oscilando entre los 35 centavos de dólar hasta los 200 dólares por mega dependiendo de la presencia o ausencia de competencia.

De igual modo, varios de estos actores expresaron el impacto de Cablevisión (Grupo Clarín) en el sector. La exposición de Marcelo Massatti representante de la Cámara Cableoperadores Independientes (CCI) resulta relevante para comprender como las prácticas que atentan contra la competencia económica en el sector de la TV de pago se vieron apoyadas desde el accionar del sistema jurídico. Esta cámara que asocia pequeños y medianos operadores nace como consecuencia del crecimiento desmedido de Cablevisión. En dicho proceso la CCI denunció en distintos tribunales prácticas de competencia desleal y abuso de posición dominante por parte de Cablevisión con el objetivo de absorber y quitar del mercado a operadores menores. Massatti explica que estas prácticas se evidenciaban en el control del “pack de fútbol” por parte de Tele Red Imagen SA (TRISA) y Televisión Satelital Codificada SA (TSC) —empresas controladas por el Grupo Clarín—. Este producto resultaba determinante para la elección del servicio por parte de los consumidores, funcionaba tanto como mecanismo de competencia desleal, ya que era ofrecido en condiciones abusivas a las empresas en competencia de Cablevisión, como una barrera de entrada al sector hacia nuevos entrantes¹¹⁹. Estas denuncias sobre el accionar de Clarín no fueron acompañadas de fallos favorables para los operadores independientes.

En su momento la CCI apoyaría la propuesta de la LSCA por su posicionamiento ante el problema de la concentración. Este apoyo se complementó con el incremento de inversiones y desarrollo de nuevos negocios por los asociados a la CCI (servicios de conectividad). Entre estos nuevos negocios, la prestación del servicio de telefonía

¹¹⁹ El pack de fútbol es un importante indicador de la ruptura de relaciones entre Magnetto y Kirchner. Dicho paquete de contenidos dejaría de ser exclusividad de Cablevisión con el programa Fútbol para Todos impulsado por el Gobierno de Fernández de Kirchner como intento de jaquear las posiciones de dominio de Clarín.

móvil para ofertar el *cuádruple play* a sus abonados era su principal demanda —no solo de la CCI sino del sector cooperativo y cableero como se ha visto—. El mercado de la telefonía móvil concentrado en tres empresas podría incorporar un cuarto operador arrendando las frecuencias de ARSAT lo cual finalmente no se efectuó. El balance entre apoyos y reclamos al Gobierno dejaría de ser positivo para la CCI con el proyecto de LAD. La permisión de ingreso de las telefónicas al mercado audiovisual, auténtico punto de quiebre, conseguiría una inusitada coincidencia entre los operadores de TV de pago, Massatti (Senado, 2014c, p. 40) lo explicaba así:

Comparto con el señor Moltini [CEO Cablevisión], al que le he mandado doscientas cartas documento, le he hecho doscientos juicios y los he perdido todos, he sido sometido por la presión devoradora de sus empresas, pero sinceramente en este caso comparto que una apertura de esta ley para las empresas telefónicas, realmente, es de un alto impacto para las empresas de televisión por cable.

Esta última expresión deja traslucir cuestiones relacionadas al poder de influencia de determinados actores en los procedimientos regulativos del sector. En primera instancia, el sistema judicial como un espacio estéril para dirimir situaciones de abuso de posiciones dominantes. Los procesos judiciales abiertos por la CCI para defender la competencia en el sector y derechos de abonados tendieron a favorecer sistemáticamente a los grandes operadores. En segunda instancia, la superposición normativa, entre la LAD y la LSCA, era percibida como un nuevo indicador de este poder de influencia de las empresas dominantes del sector. Ahora en favor de las telefónicas. El permiso a las telefónicas para proveer servicios de radiodifusión hacía colisionar ambas normas en el plano de las licencias, dejando en inferioridad de condiciones a los cable operadores. Por la LSCA los operadores de la TV de pago tenían limitación territorial con un máximo de 24 licencias, en cambio, con el proyecto LAD las telefónicas con una licencia de DTH podían abarcar la totalidad del territorio nacional.

El marco regulatorio argentino es caótico, se define por la presión de los intereses de las grandes corporaciones y coyunturas políticas del momento. No hay una planificación de la política, se van cambiando las visiones con respecto a los intereses, por eso hay tantos cambios y parches en las normas. A nosotros nos interesa dar trabajo y ser relevantes en la zona que estamos (Marcelo Massatti entrevista personal, 8.02.2019).

Los pequeños prestadores del sector centraban sus críticas en el tema de las licencias y el funcionamiento de la autoridad de aplicación. Aquí coincidían casi todos los actores. La cuestión del acceso a licencias ha sido uno de los principales obstáculos en el desarrollo de pequeños operadores entrantes a los servicios de la convergencia. Los pequeños prestadores de Internet inalámbrica (Cámara Argentina Pequeños Prestadores Internet, CAPPI), un servicio de constante crecimiento en zonas geográficas desatendidas por grandes operadores, sostuvieron que resolver la necesidad de conectividad de los consumidores en dichas zonas se daba a pesar de los obstáculos regulatorios.

Durante los Gobiernos del kirchnerismo (2003-2015) pese a los pedidos y reclamos realizados por nuestros asociados, las autoridades regulatorias no emitieron licencias para los servicios que prestábamos. La gran mayoría de las ISP inalámbricas operaron en la clandestinidad sin ningún tipo de licencia habilitante. Nos sentimos ignorados (entrevista con Cesar Grisotto¹²⁰, 11.2.2019).

Dentro de este grupo, es importante diferenciar el posicionamiento crítico de los grandes operadores al proyecto de LAD. Resulta difícil hallar puntos de apoyo al mismo. El principal reclamo de estos actores será que durante los Gobiernos del kirchnerismo las empresas de la TV por suscripción no han podido transformarse, siempre por trabas regulatorias, en plenos actores de servicios convergentes, especialmente en el plano de la telefonía móvil —en gran parte por la nula implementación del decreto 764/00—. En cuanto al rechazo a la LAD se expresaba tanto a la forma en que se pretendía establecer — la urgencia del trámite parlamentario

¹²⁰ La CAPPI designó a Cesar Grissotto para responder las preguntas de esta investigación.

y en paralelo a la subasta de espectro radioeléctrico— como a determinados contenidos. Una de las exposiciones más esperadas ha sido la de Carlos Moltini (Cablevisión-Grupo Clarín) y la de Walter Burzaco de la Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC). De esta forma, con diferencias entre sí, los representantes de la TV de pago a través de sus posicionamientos con respecto al proyecto de ley dejaron entrever un análisis general sobre las políticas de comunicación del Gobierno.

Walter Burzaco señaló que la calidad del cuerpo normativo de la LAD era desordenada y generalista, si bien el proyecto dejaba entrever modificaciones a la regulación del momento, lo hacía, sin una explicación detallada. Así, Burzaco, sostuvo:

La opinión de la industria de la televisión por cable es que difícilmente los fines y objetivos enunciados por ella [la LAD] sean alcanzados. Por el contrario, la regulación propuesta, al no contemplar esta convergencia de una manera ordenada, no va a promover el desarrollo sustentable, por lo menos, de una parte del sector (Senado, 2014 c, p. 19).

Entendemos que será absolutamente necesario eliminar o minimizar las notorias asimetrías que tiene este proyecto, de lo contrario se va a consagrar una depredación de las empresas de televisión por cable argentinas (Senado, 2014 c, p. 21).

En cambio para Carlos Moltini (Cablevisión), el proyecto era —aunque sin nombrarlo explícitamente— un capítulo más del conflicto Gobierno - Grupo Clarín: “Este proyecto de ley de telecomunicación es, sin lugar a dudas, un instrumento más en la búsqueda de la destrucción de la industria de tv paga; especialmente del cable” (Senado, 2014 c, p.32). Para Moltini, erosionar las posiciones de dominio del Grupo Clarín en la TV de pago implicaba ralentizar su estrategia de crecimiento en mercados de la convergencia: Internet y telefonía móvil.

Ambos exponentes rechazaban el ingreso de las telefónicas al sector de la TV por suscripción a través del vínculo satelital. Como argumento principal se explicaba que esta permiso implicaría un serio riesgo para fuentes de empleo genuinas del sector con una pérdida de calidad de servicio para los usuarios. La entrada de las telefónicas colocaría en competencia a empresas y mercados desde una asimétrica imposible de

sostener para las empresas del cable en el corto plazo¹²¹. Esto pondría en riesgo alrededor de 20.000 empleos en grandes y pequeñas ciudades (Cablevisión representaba el 50% de estos empleos). En cuanto a la pérdida de calidad de servicio para los consumidores de TV de pago el ingreso de los nuevos operadores telefónicos no representa inversiones en infraestructura física para el sector. Según Burzaco y Moltini, bastaba con hacer un breve análisis del sector de la telefonía móvil para entender que la lógica de las empresas telefónicas representaba un fiel exponente de conducta predatoria. Esto era evidente por la falta de inversiones en redes físicas (fibra óptica) vitales para el enlace de antenas de la telefonía celular. Esta falta de inversión, era en parte la responsable de hacer colapsar el servicio de voz (2G) y datos (3G), como así también, de la baja competitividad del sector —como ya se mencionó al comienzo de este capítulo—. En consecuencia, esta nueva propuesta regulatoria no representaba un beneficio para la sociedad porque no implicaba inversiones en redes de infraestructura, ni el desarrollo de contenidos locales en los pueblos del interior y ni la retransmisión de canales locales (*must carry* y *must offer*). Todas cuestiones que el proyecto no mencionaba explícitamente u omitía.

Avanzar en el desarrollo de la convergencia implicaba varias cuestiones que el Gobierno con este proyecto de ley no daba señales de resolver. Antes de posibilitar el ingreso de las telefónicas a los servicios de audiovisuales, el Gobierno, debería resolver las asimetrías de los distintos operadores telefónicos. En este sentido, era evidente para todos, que Telefónica y Telecom eran subsidiarias de una misma empresa: Telefónica de España. Esto representaba una concentración del mercado de telefonía móvil del orden del 60%. De esta forma, eran los legisladores quienes tenían la responsabilidad de reconocer dicha situación y, de igual manera, fomentar una regulación que reconociera la necesidad de generar mayor diversidad de operadores en el sector de la telefonía móvil. Los expositores de la TV de pago les hacían recordar a los legisladores, que el recorrido de las empresas del cable era completamente diferente al de las telefónicas, aquellas se habían construido en un marco de competencia económica, en cambio, estas últimas eran producto de la concesión de redes monopólicas del Estado. En consecuencia, los operadores de TV de pago sin

¹²¹ Moltini exponía los distintos pesos específicos entre los operadores telefónicos y los de TV de pago. Moltini sostuvo que Telefónica de España era un operador global que facturaba 80.000 millones de dólares por año, superaba a empresas de TV de pago estadounidenses como Comcast, Time Warner y DitecTV (Senado, 2014 c).

desconocer que la convergencia de actores era inevitable pedían el establecimiento de plazos y reglas claras para fomentar una competencia real.

En este sentido, la desagregación de redes (bucle local) como medida propuesta por el Gobierno para impulsar la competencia en el sector no implicaba una solución real para estos actores. Esta apertura lejos de aportar un beneficio generaba un problema para el sector. En primera instancia porque implicaría la pérdida de calidad, las redes del cable fueron pensadas para el *broadcast* (de uno a muchos) a diferencia de las redes telefónicas (punto a punto). Desagregar la red local de cable para la entrada de otro proveedor implica dividir la capacidad de la misma lo cual generaría que el usuario acceda a menos contenidos (solo puede acceder a uno de los prestadores). En segunda instancia, la desagregación no aportaba la llegada de nuevas inversiones. Para los cableoperadores, la convergencia de servicios se resolvía con inversiones genuinas en las redes de infraestructura física (fibra óptica) que tornarían a dichos servicios en servicios con mayor calidad, confiables y duraderos a largo plazo.

3.3.5 Sector de medios de comunicación y productores de contenidos

Este sector si bien apoyaba que la LAD no regulase contenidos, se veía sumamente afectado por el ingreso indiscriminado de todo de tipo de contenidos. La llegada de Netflix, You Tube y distintas OTT audiovisuales, había puesto en alerta al sector de medios tradicional (TV abierta) y los productores de contenidos locales. Ahora con la permiso de DTH a Telefónica entendía que era una nueva plataforma que presentaría contenidos internacionales sin necesidad de incorporar los producidos localmente. En este sentido, con el objetivo de defender la producción de contenidos y fuentes laborales locales se reclamaba una regulación que equipare reglas entre servicios que son considerados sustitutos. Horacio Ferrari (Cámara Argentina de Productores Independientes de Televisión, CAPIT) expuso el problema de la producción de contenidos para la televisión en el contexto de la convergencia tecnológica. Para Ferrari “Nuestros contenidos nos muestran a nosotros cómo somos, les enseñan a nuestros hijos cómo somos y cómo queremos ser. Creo que eso es importante” (Senado, 2014 c, p. 56).

Este sector solicitó, al igual que las cooperativas, los cableros y la TV de pago, instrumentos normativos que se traduzcan en igualdad de condiciones con respeto a los actores entrantes del universo de las OTT. En cuanto a la regulación de contenidos, se expresó la necesidad de un período de gradualidad para establecer una competencia con los contenidos internacionales a través de un plan de adecuación con cuotas de contenidos propios a las plataformas satelitales y un fondo de estímulo para productores independientes —como tenían México y Brasil— para no depender exclusivamente de las exportaciones. Ferrari explicó que en la cadena de comercialización de los contenidos el mercado local juega siempre un rol fundamental para poder exportar un producto. En este sentido si bien los mercados internacionales de contenidos ofrecen importantes ganancias a los productores previamente deben triunfar en el mercado de origen.

En sintonía con la exposición anterior, Heber Martínez de la Asociación de Televisoras Argentinas (ATA)¹²² puso en evidencia el gran desafío que representa para los canales de TV abierta las OTT audiovisuales y la TV paga (satelital y por cable). Estos actores —nuevos y establecidos— se benefician de zonas grises en la regulación local que permiten una asimetría regulatoria. Martínez explicó que la TV abierta pese a realizar importantes contribuciones a la cultura nacional en la producción y distribución de contenidos locales, es desafiada no tanto por el recambio tecnológico sino por un marco regulativo que no exige las mismas condiciones a las OTT audiovisuales. Para el representante de las Televisoras Argentinas las OTT audiovisuales ofrecen contenidos de alta calidad y no poseen una regulación acorde al estándar de los servicios audiovisuales tradicionales. De esta forma, para que exista una competencia real, ante todo, estos nuevos entrantes deberían registrarse y sus contenidos deberían estar controlados por la autoridad regulativa —AFSCA—. Sin embargo, a pesar de que la LSCA establecía porcentajes para los contenidos nacionales por su implementación parcial no consiguió establecer reglas ecuanímes para servicios que son considerados sustitutos de la TV. Para Martínez “todo aquello que quisimos hacer o resolver con ley de medios [LSCA] que fue que cada uno sepa lo que pasaba en su lugar eso no se cumple, lamentablemente” (Senado, 2014 c, p. 28).

¹²² ATA es la cámara empresaria que nuclea canales de TV abierta, en 2014 se encontraba en plena digitalización de sus señales y generaba entre 15.000 y 20.000 puestos de trabajo.

Entre las propuestas de ATA se destacan el cumplimiento de la LSCA en cuanto a la distribución de contenidos, que los prestadores de servicios satelitales, de telecomunicaciones y 4G deben incluir en su grilla la oferta de contenidos locales (*must carry-must offer*). Asimismo, resaltó la necesidad de una política de protección y fomento del contenido audiovisual con proyectos sustentados por el servicio universal y cupos mínimos de programación nacional. Finalmente, Martínez reflexionó que no hay nada más libre y neutral que el acceso gratuito como propone la TV y Radio abierta con contenidos que informen sobre la situación local y que, además, contribuya con trabajo a actores, productores y cineastas locales.

El Grupo Uno Medios¹²³, uno de los principales aliados locales del Gobierno en materia de comunicación celebró la actualización normativa, aunque remarcó su retardo. Julio Figueredo representante del grupo en las audiencias destacó que si bien la convergencia tecnológica une mercados conexos, es importante que la regulación los distinga. Es necesario reconocer el recorrido de cada sector en el proceso hacia la convergencia tecnológica. Para Figueredo, las telefónicas gozaron de ventajas — períodos de exclusividad, redes previamente instaladas, subsidios cruzados, etc.— que las transformaron en jugadores desproporcionados. Telefónica y Telmex conforman un duopolio regional en América Latina. Figueredo reclamaría que el proyecto incorporase instrumentos de regulación que contengan y limiten el ingreso de las telefónicas a la TV por suscripción. En sintonía con el sector cablero se marcaron importantes diferencias que dejaban traslucir la necesidad de reformas al proyecto original.

3.3.6 Proveedores Internet (ISP) y servicios TIC

Desde la Cámara Argentina de Internet (CABASE) Ariel Graizer¹²⁴ sostuvo importantes críticas a las definiciones conceptuales que aportaba el proyecto de ley. En primera

¹²³ Agrupa distintos medios tradicionales destacándose canales de TV abierta y por suscripción (Supercanal). Públicamente conocido como Grupo Vila-Manzano ha tenido notoriedad por varias cuestiones. José Luis Manzano ha sido un destacado funcionario del Gobierno de Menem, acuñó la frase “yo robo para la corona” en pleno proceso de privatizaciones. Como socio del empresario cubano anti castrista José Más Canosa en Estados Unidos lograría una inversión de 800 millones de dólares por el 30% de Supercanal. Por su alineamiento político con el Gobierno de Fernández de Kirchner se logró transformar en el segundo grupo de medios a nivel local (*Clarín*, 26.08.2012).

¹²⁴ Ariel Graizer es el presidente de la CABASE que agrupa empresas proveedoras de distintos servicios a la Red (acceso, data centers, contenidos y tecnología de Internet). Emplean más 5000 personas y están

instancia, con la definición de servicios TIC que hacia el proyecto quedaban integrados los servicios y aplicaciones de Internet con los servicios de telecomunicaciones, con lo cual, no estaba planteada en forma taxativa la separación entre transportes y contenidos¹²⁵. Esto implicaría que servicios como el correo electrónico o distintas plataformas de VOD (*streaming o video sharing*) podrían verse obligadas a tramitar licencias. El establecimiento de licencias para aplicaciones y servicios en Internet no era una solución regulatoria óptima ni para establecer igualdad de condiciones con el sector audiovisual ni para facilitar el desarrollo y promover el espíritu emprendedor local. Sobre este último tema, Graizer proponía modificar el sistema de licencias vigente por un sistema de registro único como había adoptado la Unión Europea. Reformar el trámite administrativo que era denunciado por muchos emprendedores, ISP y cableros sí aportaría mayor dinamismo al sector. En segunda instancia, la definición de servicio público en competencia no beneficiaba ni a los usuarios ni a las cooperativas y Pymes ya que no establecía obligaciones especiales para operadores con poder significativo de mercado como sí lo hacía el reglamento de interconexión en el decreto 764/00. Asociado a lo anterior, uno de los mayores déficits del proyecto era la indefinición sobre la posición dominante. Graizer propuso que se establezcan porcentajes en la norma, así todas las empresas que posean más del 20% del mercado nacional, o más del 35% en una localidad que supere los 100.000 abonados entren en esta categoría. Esta definición hacía depender el uso y acceso a redes para el beneficio de las Pymes, cooperativas y los usuarios finales. Por último, la declaración sobre la neutralidad de red sin el establecimiento de parámetros objetivos, como así también, la insuficiencia de otros instrumentos regulativos para el entorno digital por parte del proyecto dejaban un vacío normativo sobre reglas que eran esperadas tanto por el sector como los usuarios. Graizer solicitó que se incluyan en el proyecto los avances realizados por la Comisión en materia de neutralidad de la red. Por estas cuestiones el proyecto de ley se alejaba de cualquier indicio de actualidad regulatoria.

presentes en 500 ciudades del interior del país. Gran parte de la historia de Internet en la Argentina ha pasado por el trabajo de Graizer en el CABASE. Fundada en 1989 su objetivo principal ha sido mejorar las condiciones de conectividad a la Red. A partir de 1996 estableció el primer punto de intercambio en Latinoamérica (*internet exchange point*, IXP) que permitió bajar los precios de conexión establecidos por las empresas dominantes (Telecom y Telefónica). Al momento de escritura de esta investigación la red CABASE cuenta con 27 IXPs por la que se interconectan más de 12.500.00 millones de usuarios, lo que corresponde a más el 60% del tráfico nacional de Internet (CABASE, 2017).

¹²⁵ El decreto 62/90 de las privatizaciones establecía la separación entre transportes y contenidos. Distintos expertos señalarán la necesidad de aclarar este punto en el proyecto.

La ley Argentina Digital mencionaba a Internet una sola vez, cuando dice regístrate y publíquese en Internet. De forma inexplicable, tanto en el proyecto original como en el articulado final de la ley no se plasmaron aportes que veníamos realizando con las autoridades regulativas (entrevista personal, Ariel Graizer 13.02.2019).

Norberto Capellán de la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina (CICOMRA)¹²⁶ sostuvo que el proyecto LAD se alejaba de los principios y normas que eran referencia internacional. La promoción de los principios de competencia efectiva, la innovación y la inversión debían darse desde un marco jurídico y regulatorio predecible. Aún más, el proyecto si bien mencionaba los servicios TIC no profundizaba y aportaba soluciones a la llegada de nuevos servicios que compiten con las telecomunicaciones (servicios OTT). En este tema, el proyecto debía precisar cuestiones delicadas como la protección de datos personales y privacidad de las personas. En cuanto a la indefinición de la autoridad regulativa, Capellán propuso un modelo de agencia doble, una autoridad de diseño y otra de control — como eran la SECOM y la CNC— aunque esta última debería reportar al Parlamento, tendría que estar comprobada su capacidad técnica y profesional y ser independiente tanto del Poder Ejecutivo como el sector industrial. Estas definiciones estaban en sintonía con la visión de expertos quienes solicitaban un marco claro, predecible y una autoridad regulativa independiente.

3.3.7 Empresas de telecomunicaciones

Alejandro Pinedo por Telefónica y Alejandro Quiroga por Telecom expusieron los posicionamientos de las empresas dominantes del sector. Es importante señalar que a diferencia de los demás sectores que hicieron exposiciones en forma sincronizada, sus exposiciones se dieron en distintos días. Así, se evitó una presentación en bloque de compañías que eran inidentificadas con un mismo operador global. Sin embargo, la cuestión de la composición accionaria de Telefónica —en referencia a Telecom y Telefe (canal de TV abierta)— sería indagada por los senadores de la oposición.

¹²⁶CICOMRA agrupa a empresas desarrolladoras de *software*, soluciones informáticas, infraestructura de redes, equipos y servicios de telecomunicaciones.

Como se ha mencionado, durante el proceso parlamentario la prensa había destacado a través de declaraciones de expertos y sectores de la oposición los beneficios que obtendrían las telefónicas de sancionarse sin modificaciones el proyecto de ley. Ahora bien, ambos representantes de las telefónicas se esforzaron en criticar y distanciarse del proyecto de ley. Ambas exposiciones harán una evaluación crítica y de rechazo, especialmente Telefónica. Esta evaluación irá acompañada de un claro mensaje en momentos en que se realizaba la subasta de frecuencias 3G y 4G, así Pinedo sostenía: “Lamentablemente, la conclusión que podemos adelantar sobre este proyecto es que no construye el marco jurídico más adecuado para incentivar las inversiones que nuestro país necesita en esta industria” (Senado, 2014 c, p.2). Si bien se destacaba la importancia de la actualización normativa, el proyecto representaba una derogación desordenada de normas pre existentes que regulaban la relación entre prestadores de servicios, la administración pública y los usuarios. El representante de Telefónica expresó: “A modo de ejemplo, el marco regulatorio de la subasta, o el pliego de la subasta de espectro que se viene desarrollando en estos momentos, encuentra su base, entre otras normas, en la Ley 19.798 que [este mismo proyecto] se propone derogar” (Senado, 2014c, p.2). Esto último reafirmaba aquellas críticas que muchos hacían sobre falta de planificación por parte del Gobierno en el campo de las políticas de convergencia tecnológica. En esta misma línea, las telefónicas sostenían que el proyecto no entendía el desarrollo tecnológico del sector ya que no había una sola mención sobre cómo se regularían los servicios OTT (audiovisuales). Estos servicios hacen uso intensivo de los recursos de los proveedores de redes y en muchos casos eran considerados sustitutos de muchos de los servicios que se proponía regular (p. ej. TV de pago).

Sobre la autoridad de regulativa, en términos jurídicos, el proyecto simbolizaba casi un salto al vacío ya que se pretendía reemplazar un marco normativo tildado de anticuado, complejo y desagregado por una ley genérica que delegaba en la autoridad regulativa su futuro rostro. Esta importante delegación de potestades legislativas, jurisdiccionales y administrativas, se realizaba sin establecer en el cuerpo de la ley parámetros objetivos de sobre la organización administrativa y estructural del sector. Quiroga (Telecom) propuso establecer una autoridad regulativa que reporte al Poder Legislativo como forma de garantizar la independencia e idoneidad. En este tema

coincidían ambas exposiciones.

Otra cuestión era el encuadramiento jurídico confuso, en torno a la definición de los conceptos de interés público y servicio público. Las telefónicas rechazaban el modelo de servicio público, ya que hasta el momento no estaba demostrado que sea la orientación regulativa que ofrezca resultados eficientes para el establecimiento de servicios avanzados de la convergencia. Para Telefónica la herramienta principal para masificar el acceso a los servicios era articular la libertad de precios con un marco normativo sobre defensa de la competencia y del consumidor. Este encuadramiento jurídico confuso entre interés público y servicio público estaba además vinculado con el fortalecimiento estatal en el sector de la convergencia. Esto era especialmente evidente en el traspaso del fondo del servicio universal a la órbita estatal. Para las telefónicas esta modificación consagraba asimetrías entre empresas del Estado y del sector privado. Alejandro Pinedo lo expresaba así:

Entendemos que la participación del Estado es un punto de preocupación, creemos que tiene que tener las mismas reglas y que no es necesario que el actor que tiene más recursos, que además tiene el recurso de fijar las reglas, tenga normas de privilegio que no resulten claras cuáles van a ser (Senado, 2014 d, p. 20).

Lejos de mostrarse retribuidas por la permisión de acceso a los servicios audiovisuales las telefónicas sostuvieron críticas por la forma en que se establecía dicha permisión. El método elegido por el Gobierno consagraba un marco regulatorio con dos leyes y dos autoridades regulatorias con enfoques divergentes podría tener como posible efecto el establecimiento de normas de rango inferior disímiles. Por esta razón, Telefónica no daba por hecho que la modificación establecida por el proyecto de ley se materializará en un claro beneficio para la empresa, más bien todo lo contrario, dependería de la actuación de diversas instancias sobre las cuales no se brindaban detalles. De esta forma, las telefónicas principales beneficiarias de algunas de las modificaciones mostraron frialdad e importantes críticas con respecto al proyecto.

Las exposiciones de las telefónicas abrieron un intenso debate tanto con los senadores de la oposición Gerardo Morales (Unión Cívica Radical), Rubén Giustiniani (Partido Socialista), Nito Artaza (Unión Cívica Radical) y con mayor mesura en el oficialismo, María Higonet, Sigrid Kunath y José Mayans (todos del Frente para la Victoria). La

postura crítica, sobre todo de Telefónica, derivó en el pedido de aclaración por parte de los senadores para saber si apoyaban o estaban en contra del proyecto. Alejandro Pinedo de Telefónica fue claro: “En contra sí. Así como está sí” (Senado, 2014c, p.6). Y una vez más se aclaró que la dualidad normativa (LSCA y LAD) reducía la previsibilidad y estabilidad regulatoria, condiciones esenciales para la proyección de inversiones sobre todo para poder entrar al mercado audiovisual.

En cuanto a este último punto, Pinedo les explicó a los senadores de la oposición que las restricciones para obtener licencias para servicios audiovisuales por parte de Telefónica se encontraban en la vigente LSCA. Restricciones que en su momento habían sido incorporadas por pedido expreso de la oposición y que, ahora, no estaban siendo modificadas ni derogadas por este nuevo proyecto de LAD. Por otro lado, Pinedo aclaró que el aducido beneficio económico de proveer dichos servicios no sería de tal magnitud como manifestaban otros operadores. El mercado de TV de pago en la Argentina era un mercado maduro, que contaba con operadores establecidos con una alta penetración de servicios y que, con la llegada de nuevos proveedores de servicios OTT, —mucho más dinámicos tanto por su propuesta de contenidos como por el aprovechamiento de cierto vacío regulatorio— implicaban altas barreras de entrada para el acceso de nuevos operadores entrantes. De tal forma, sin el permiso concreto de brindar servicios de DTH el proyecto de ley no tendría el apoyo necesario del sector telefónico.

En su deliberación con los representantes de las telefónicas cada fuerza política haría hincapié en distintos temas del proyecto de ley. Los senadores del oficialismo preguntaron sobre la declaración *de servicio público en competencia* que hacía la LAD en sintonía con la política de democratización de las comunicaciones. Este concepto presentado por el oficialismo como una innovación regulatoria era establecido con el objetivo de regular el mercado mayorista de datos. Este mercado expresaba distintas problemáticas, aunque principalmente se refería a la tensión entre grandes y pequeños operadores en torno al valor del mega —valor que era establecido por las telefónicas— Para las telefónicas declarar una actividad como servicio público no era el camino adecuado para mejorar la calidad de servicio. El servicio público era acorde a mercados sin competencia, con un único operador, cuestión que ya no ocurría en ningún país del mundo. En la argumentación de ambas empresas la mejor herramienta para llevar los distintos servicios de la convergencia a zonas periféricas no pasaba por

declarar el servicio público sino por el despliegue de programas de servicio universal. Este era el mecanismo adecuado para establecer servicios donde por dificultad técnica o de escala económica requerían de cuantiosas inversiones para los operadores.

En cambio los senadores de la oposición indagaron sobre una diversidad de temas mayor. Expusieron críticas a la calidad de la telefonía móvil y falta de inversiones en la infraestructura de redes. Consultaron sobre el proyecto de declarar la telefonía móvil como servicio público —proyecto que no contaba con la venia del oficialismo—. En su respuesta las telefónicas asociaron el problema de la calidad del servicio a una conjunción de factores, como la falta de frecuencias de espectro, el aumento de clientes y la masificación de los *smartphones* —que consiguen transmitir pesadísimas cargas de información—. En uno de los que sería un momento de mayor tensión, la oposición interrogó sobre la participación de Telefónica en el mercado audiovisual. El senador Morales indagó a Pinedo sobre la participación de la empresa en Telefe —canal de TV abierta—, este luego de aclarar que ningún miembro de la junta directiva de la compañía poseía acciones o vínculos societarios con Telefe, acabó aceptando que el canal de televisión hacía parte del grupo económico pero que representaban distintas líneas de negocios sin la participación de socios¹²⁷. De esta manera, en las audiencias sobre la LAD se traería a discusión aunque de manera indirecta la adecuación de Telefónica a la LSCA. Tanto la particular visión de la AFSCA sobre situación Telefónica-Telefe como los dictámenes de competencia que hizo la Secretaria de Comercio Interior¹²⁸ sobre la situación de Telefónica y Telecom eran claros indicadores del tratamiento diferencial que hacía el Gobierno de Fernández de Kirchner con la operadora española. Estas prerrogativas obtenidas no impedían a los directivos de la empresa posicionarse críticamente sobre la LAD. Cuando los senadores de la oposición volvieron a indagar sobre si esta postura crítica solo se circunscribía a la autoridad de aplicación que no era definida en forma transparente por el proyecto de ley, Pinedo fue más allá:

No, es un poco mayor, senador. ...Creo que lo deseable es —y ya en este caso hablo hasta como ciudadano— que la definición de la política regulatoria que el país desea

¹²⁷ En 2016 con el recambio de gobierno, Telefónica vendió Telefe al grupo estadounidense Viacom. De esta forma, la operadora española se desprendía del único negocio basado en servicios audiovisuales y mercado de publicidad que le quedaba en el mercado internacional (*El País*, 16.11.2016).

¹²⁸ Dictamen 744 (25.08.2009) y dictamen 835 (12.10.2010).

adoptar para los próximos años provenga de nuestros representantes y no que constituya una amplia delegación, sin bases para la delegación, en la autoridad de aplicación, porque creemos que eso no es lo más adecuado (Senado, 2014 c, p. 17).

3.3.8 Funcionarios públicos

Si bien el grupo de funcionarios estuvo compuesto por especialistas provenientes de distintas instituciones nacionales y provinciales, sobresalieron en su mayoría funcionarios de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNC) y de los representantes de la oposición de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA). No obstante esto, es importante destacar la falta de participación de funcionarios de primera línea del Gobierno en la defensa del proyecto de ley.

Los funcionarios de la CNC hicieron una defensa del proyecto desde el punto de vista técnico. Hugo Maldonado (experto del área de planeamiento estratégico de la CNC)¹²⁹ explicó la evolución de los servicios de comunicación en las últimas décadas. En dicha evolución la convergencia de redes se presentan como una situación irreversible e indiscutible. Esta evolución ha puesto en crisis nociones básicas que se tenían de la comunicación. Para Maldonado la clasificación diferenciada de servicios, desde la óptica del servicio público o valor agregado para la telefonía fija e Internet respectivamente no corresponde con la actualidad de convergencia de redes. Tanto para consumidores como para el sector industrial la diferenciación de los servicios como el *mail*, *chats*, *viva voz*, *video*, *fijo* o *móvil* es secundaria, lo que importa es la certeza de poder acceder a estos servicios con ubicuidad e inmediatez. A su vez, Matías Catáneo, jefe de planeamiento estratégico de la CNC subrayó que la relevancia del proyecto giraba en torno a la declaración de la neutralidad de red. Este principio es fundamental para conseguir que las redes alcancen atributos como la accesibilidad equitativa —independientemente de la zona geográfica—, la no discriminación de contenidos y determinados parámetros de calidad de servicio. Estos atributos elevan la transparencia sobre los servicios que contratan los usuarios. Sobre este último punto,

¹²⁹ Dicha área tiene como función el análisis de la atribución de las bandas de frecuencia de los servicios y el desarrollo de reglamentaciones específicas de las telecomunicaciones.

Catáneo explicó que los parámetros de calidad y neutralidad de la red están íntimamente ligados, por lo cual, la LAD debería incorporarlos en el cuerpo de la ley. Guillermo Montenegro gerencia de ingeniería¹³⁰ de la CNC explicó la importancia del concepto de abertura del bucle local en relación a estándares internacionales y la arquitectura de redes abiertas. La importancia del proyecto radicaba en la declaración de servicio público a la interconexión de redes que en definitiva es el corazón del sistema de la convergencia. Arquitectura abierta y el compartir la red local son elementos centrales para establecer la competencia entre operadores. Estas exposiciones de los funcionarios de la CNC buscaron resaltar que la importancia técnica del proyecto se traducía en un beneficio para los usuarios y consumidores, que eran paradójicamente, el sector que mayores críticas había desplegado al proyecto de ley del Gobierno.

Otras participaciones de funcionarios ubicaron al proyecto dentro de un marco general de avances generados por las políticas del Gobierno. Lucas Vicente subsecretario de sistemas de tecnología de la información de la Provincia de Formosa sostuvo que el contenido de la ley ofrece una reparación histórica a las provincias del interior como Formosa, Jujuy o el sur del país (Patagonia). Para Vicente estas localidades terminaban financiando la conectividad de los grandes centros urbanos debido a los altos costos del valor del mega. Esta problemática estaba asociada a las empresas dominantes y a la falta de competencia. Luego de detallar los avances que se realizaron en la provincia de Formosa con el plan Argentina Conectada, Vicente sostuvo que:

Este es el marco en el cual el espíritu de la ley versa la ubicación de equipamiento, la ubicación de la infraestructura que ya existe y la infraestructura compartida, como espíritu para brindar servicios de calidad a todos los formoseños y los argentinos. Una vez aprobada la ley y reglamentada, podemos empezar mañana (Senado, 2014c, p.50).

De la misma forma, para Juan Valdez funcionario de la Defensoría del Pueblo (Buenos Aires) la LAD representaba un avance en cuanto a políticas de igualdad. Tanto la declaración de derecho humano al acceso a las redes y las TIC como las reformas al servicio universal fueron resaltadas como importantes instrumentos para promover

¹³⁰ Esta gerencia da soporte técnico a la SECOM en la reglamentación de recursos y la asignación servicios.

derechos. Para Valdez, si bien los reclamos por la calidad de servicio dominaban la escena en 2014, responsabilizó a las empresas por el desfinanciamiento y desinversión en áreas urbanas consideradas poco rentables por dichas empresas. Asimismo, la categorización de zonas peligrosas por parte de dichas compañías les permitía no brindar servicios o hacerlo con tecnologías de calidad inferior. De esta forma, para Valdez, tanto la LAD como el Reglamento de Calidad de Servicio implicaban avances tendientes a igualar accesos y calidad para los distintos segmentos de usuarios de la convergencia.

La participación de los funcionarios no fue un bloque monolítico en virtud de que oposición estaba representada en la dirección de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA). Gerardo Millman director por la oposición AFSCA (Generación para un Encuentro Nacional, GEN) relacionó la propuesta de la LAD con el contexto político y económico. Para Millman, la LAD confirmaba cierta lógica en las políticas regulativas del sector: los gobiernos salientes han intentado condicionar a los entrantes. Para Millman, las políticas de comunicación han sido el mejor ejemplo de esta máxima, esto se puede observar en las administraciones de Menem, De la Rúa y especialmente en la Néstor Kirchner con la aprobación de la fusión Multicanal-Cablevisión a solo tres días del traspaso presidencial. En consecuencia, Millman puso en duda que el objetivo principal de norma fuera el beneficio de los usuarios y las cooperativas. Así, Millman afirmaba:

Me parece que los senadores y los diputados tienen que legislar pensando exactamente en los usuarios, que es el destinatario final de todas las leyes de la democracia. Tengo serias dudas de que este proyecto vaya en beneficio de tales actores (Senado, 2014a, p. 25).

Millman hacía ver que la LAD erosionaba una barrera fundamental establecida por la LSCA modificación que era negada por el mismo presidente de la AFSCA (Sabbatella, ver punto 3.1), con lo cual volvía a poner en escena la problemática interpretación de las leyes que hacían las autoridades regulativas durante el kirchnerismo. A las mencionadas concesiones del Gobierno a Telefónica, se sumaban las negociaciones de la subasta de frecuencias 3G y 4G y los nuevos negocios que permitían desarrollar este proyecto de ley. Millman sostenía que este escenario podía comprenderse por los

litigios que el Gobierno mantenía con fondos de inversión (*holdouts*) en especial el fondo Black Rock del cual el 7,8% del capital accionario era de Telefónica de España. En este sentido, la LAD era una norma orientada a beneficiar las posiciones de dicha compañía. En cuanto a los contenidos de la norma Millman mencionó la incongruencia de la autoridad de aplicación:

Si hay convergencia digital y estamos hablando de una misma norma, de una misma industria, ¿por qué tenemos dos leyes que regulan lo mismo? ¿Por qué tenemos dos órganos de aplicación para lo mismo? ¿Por qué gastamos dos veces en lo mismo? Si hay una convergencia digital, debe haber una convergencia regulatoria (Senado, 2014 a, p.27).

Marcelo Stubrin (Unión Cívica Radical, UCR) segundo director por la oposición del AFSCA, comparó el proyecto con el marco regulatorio vigente. En primera instancia, Stubrin remarcó que la LAD conjugaba normas que, previamente establecidas, no tuvieron aplicación y, en calidad de Gobierno saliente, el kirchnerismo buscaba sancionar normas que no había aplicado. En segunda instancia, el proyecto incorporaba novedades regulatorias como la neutralidad de la red aunque, llamativamente, no incluía aportes de las distintas fuerzas políticas realizados en la misma Comisión de senadores que trataba el proyecto LAD. Esta última cuestión ponía en evidencia la mencionada descoordinación en la agenda regulativa del Gobierno. En tercera instancia, la autorización de las telefónicas a ser titulares de licencias audiovisuales implicaba una derogación desviada de preceptos taxativos de la LSCA, la cual al mismo tiempo, mantenía vigentes las condiciones sobre licencias audiovisuales. Esta forma de regular la convergencia, con dos marcos jurídicos divergentes suponía posibles escenarios de colisión jurídica. Así, Stubrin sostenía:

Entonces, ¿convergencia o divergencia? Es la pregunta que surge de la fría lectura de la Ley 26.522 [LSCA] y del proyecto Argentina Digital. Dos filosofías de diferente cuño para tratar un solo problema no suelen ser el mejor camino para obtener los resultados esperados (Senado, 2014b, p. 8).

Por último, Stubrin no ahorró críticas sobre el panorama general de las políticas de convergencia tecnológica del Gobierno, especialmente a la red REFEOF y el satélite geostacionario de ARSAT. Para Stubrin:

Estos servicios todavía no están operativos, pero, ¿nos van a decir qué van a hacer con

ellos? ¿Nos van a decir cuándo se va a iluminar la red troncal? ¿Vamos a saber antes de que esta ley se vote cuál es el sentido de la utilización de estas herramientas del Estado? (Senado, 2014b, p. 8).

Con estas exposiciones el grupo de funcionarios cerraba su participación con perspectivas divergentes sobre las políticas públicas de comunicación. Si bien estas perspectivas pueden resumirse en básicamente dos posiciones, la posibilidad de tener dentro de la gestión pública espacios de disenso ha sido un claro avance con respecto épocas donde no se contaba con autoridades de aplicación colegiadas. Ahora bien, este avance no sería total ya que desde el plano del funcionamiento de las autoridades no se desarrollarán una serie de elementos que colaboran con la eficiencia de las autoridades, como espacios auténticos que logren establecer responsabilidades en torno a los resultados de los programas y acciones establecidas, con procesos transparentes sobre la designación de autoridades públicas o la formación de profesional e idónea de funcionarios. Estas posturas divergentes sobre el proyecto de ley se prolongan con el grupo de expertos.

3.3.9 Expertos

El grupo de expertos ha sido el de mayor concurrencia en las audiencias de la LAD. Aunque sus intervenciones se distribuyeron a lo largo de las audiencias hubo una destacada concurrencia en la segunda jornada. Los expertos coincidieron en la visión general sobre las tecnologías y servicios digitales, como factor esencial para la competitividad económica, para el desarrollo productivo y la protección de los derechos fundamentales de las personas. Desde distintas perspectivas coincidían que el momento en el cual se proponía esta actualización normativa no era el adecuado — por la finalización de un ciclo político— sin embargo se reconocía la importancia de debatir públicamente la primera ley general sobre convergencia tecnológica. Si bien no es posible establecer en el marco de esta investigación cuan influyentes han sido las intervenciones de este grupo en la versión final de la ley, es posible sostener que dichas intervenciones suscitaron valiosos aportes y, en algunos casos, importantes debates entre representantes del oficialismo y la oposición.

Del análisis de las distintas intervenciones es posible identificar tres posturas ante el proyecto de ley. Un primer conjunto de exposiciones, de número reducido, se ha demostrado cercano a las posiciones del Gobierno, es importante aclarar que algunos de estos expertos habían sido funcionarios o ocupaban distintos roles en la gestión pública. Estas exposiciones han tenido como objetivo demostrar la coherencia de la norma con el proyecto político del Gobierno. La mayoría de estos comentarios, contienen explicaciones técnicas de los conceptos centrales de la LAD y se han permitido resaltar algunas correcciones que deberían incorporarse. Este subgrupo contrasta con su auténtico reverso, caracterizado por expertos que conectan críticas a los contenidos del proyecto de ley con la gestión del Gobierno¹³¹. Finalmente, un tercer grupo equidistante entre ambos polos, con argumentos de mayor complejidad intercalarían pros y contra sobre el proyecto de ley. Estos últimos aportes resultan relevantes tanto para comprender el espíritu de la norma como para evaluar su proceso de elaboración e implementación posterior.

Entre las posiciones cercanas al Gobierno dentro del grupo de expertos se destacan, Graciana Peñafort (Ex Directora de Asuntos Jurídicos de la AFSCA 2009-2012), Nicolás Panichelli (consultor independiente), David Lud (Universidad Tecnológica Nacional, UTN) y Elena Corregido (Directora Observatorio DD.HH. Senado).

Graciana Peñafort experta en regulación de la comunicación, había tenido una destacada participación en la elaboración de la LSCA¹³². Su intervención tendría un doble propósito, señalar los puntos relevantes del proyecto y responder a las críticas que se fueron acumulando durante las audiencias. Ante el argumento sobre la confusión o desorden normativo, Peñafort veía que el marco normativo estaba en sintonía con regulaciones modernas que diferencian transportes y contenidos. Así, Peñafort sostuvo:

El proyecto, en líneas generales, responde a los modelos más avanzados en materia de convergencia digital. Acá hay muchos que reclaman una única legislación; en realidad,

¹³¹ Es importante destacar que distintos expositores de esta línea crítica, luego, con el recambio de Gobierno, ocuparán cargos en el futuro directorio del Ente Nacional de las Comunicaciones (ENACOM) el cual absorbería a las autoridades regulativas creadas durante el kirchnerismo (AFSCA y AFTIC).

¹³² Además Peñafort en su rol de abogada ha cumplido un destacado rol dentro del kirchnerismo como defensora de ex funcionarios acusados de corrupción, entre ellos, el ex Secretario de Comunicaciones, Guillermo Moreno y la misma ex presidenta, Fernández de Kirchner.

las experiencias a lo largo del mundo no tienen una única legislación y esto tiene razón de ser. Por un lado, se están regulando las plataformas, las autopistas por las que circulan los datos o la información o la voz y, por otro lado, muy distinto se regula la producción de contenidos locales, de exigencia de música nacional (Senado, 2014a, p. 28).

Si bien resaltaría que el principio fundamental que perseguía el proyecto de ley era el impulso a distintas recomendaciones por parte de los organismos internacionales para la defensa de los derechos humanos, señaló, la necesidad de ajustes para mejorar la protección del sector cooperativo y cablero del interior del país. En esta línea, resaltó la necesidad de regular para resguardar el acceso de todas y todos los argentinos a los medios de conocimiento y a las nuevas tecnologías. De lo contrario, la industria organizaría el acceso a dichas tecnologías exclusivamente a través de una segmentación comercial. Para Peñafort, este proyecto al declarar a las redes como servicio básico esencial estaba en línea con la definición de Internet establecida por las Naciones Unidas como plataforma esencial para los derechos humanos. En este sentido, la LAD colaboraba con los distintos atributos de la noción de universalidad de Internet: como plataforma pública, abierta y de arquitectura flexible.

Peñafort indicó que la gran virtud del proyecto era no negar la convergencia de redes aunque el permiso a las telefónicas como proveedoras de servicios audiovisuales debía realizarse de forma escalonada. Como esquema de transición propuso el ingreso de los operadores telefónicos al mercado la TV de pago cuando estos operadores hubieran alcanzado previamente determinadas metas de participación en el mercado de la telefonía móvil. Del mismo modo, propuso establecer reservas en zonas geográficas donde los operadores locales tuvieron que invertir en la construcción de redes por el incumplimiento de servicio de las incumbentes. Para Peñafort:

Tal vez, para proteger a estos jugadores más pequeños y proteger a estas economías locales, el truco no sea seguir defendiendo a los grandes, escondiéndolos detrás de los chiquitos; legislativamente, quizás, sea más correcto dar una protección, dando plazos de ingreso, por ejemplo (Senado, 2014a, p. 29).

Establecer instrumentos de regulación con plazos de espera, porcentajes de

competencia y reservas geográficas, eran observaciones necesarias al proyecto original. Sin embargo, la falta de estos instrumentos regulativos no era asociada a la identificación del proyecto con los intereses de las telefónicas, este nivel de críticas no se establecían en público. Reconocer la necesidad de instrumentos de regulación que protejan a pequeños y medianos operadores fue una de las principales modificaciones que recibiría el proyecto.

Nicolás Panichelli, consultor privado, hizo una defensa de la clasificación de los servicios. Si bien sostuvo que debió leer el proyecto varias veces para poder entender dichas clasificaciones de servicio, al comprenderlas, le parecieron relevantes. En torno a la autoridad de aplicación sostuvo que es correcto que la ley no se pronuncie específicamente, puede ser una o varias secretarías o un organismo pero “hoy por hoy, la reglamentación vigente le da a la autoridad de aplicación, por decreto, las mismas facultades que le da la ley. Entonces, no veo un exceso de poder o de discrecionalidad dado a la autoridad de aplicación” (Senado, 2014 d, p. 38). Sobre la falta de regulación que proteja a los operadores pequeños si bien sostuvo la importancia de las políticas estatales para proteger pequeños operadores y corregir fallas de mercado, no explicó como deberían plasmarse en el proyecto. David Lud representante de la Universidad Tecnológica Nacional sostuvo que el proyecto de ley si bien regulaba una materia compleja como es la convergencia tecnológica se establecía a través de criterios comprensibles para los especialistas. Lud defendió la orientación del proyecto — derecho a la comunicación y la accesibilidad de redes— y sostuvo que la norma destacaba un listado de competencias para la autoridad de aplicación. En cambio Elena Corregido basó su defensa al proyecto en subrayar que tanto los objetivos como el espíritu del mismo estaban en sintonía con tratados internacionales suscritos por la Argentina en materia de derechos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, siglas en inglés). Para esto resaltó como las distintas garantías que se establecían — al derecho humano a la comunicación y los intereses de los usuarios— se vinculaban con las declaraciones de servicio público en competencia, interés público y el servicio universal. Asimismo, para Corregido, el tema de no detallar la arquitectura de la autoridad de aplicación se comprendía en base a la Ley de Digesto Jurídico (2014) que establecía la potestad de definir este tipo de autoridades en el Poder Ejecutivo.

En cambio, las presentaciones de Alejandro Fargosi (consultor independiente)¹³³ y de Silvana Giudici (Fundación Libertad de Expresión y Democracia)¹³⁴, representaron posiciones de total rechazo hacia el proyecto. Fargosi protagonizaría un áspero debate con acusaciones cruzadas con los senadores del oficialismo. Para Fargosi, la LAD derogaba la Ley 19.798 de Telecomunicaciones y, sin ofrecer explicaciones, se dejaban sin regulación a una enorme cantidad de aspectos con graves consecuencias para los usuarios y los operadores menores: “Yo sí hablo por mí y digo que esta ley – que es muy mala– no solamente está mal escrita, sino que no tiene nada de técnica legislativa y, además, tiene conceptos oscuros” (Senado, 2014c, p. 58). Para Fargosi, la LAD poseía las mismas características de las leyes en blanco, que permiten al Poder Ejecutivo hacer absolutamente lo que quiera. En materia de telecomunicaciones estas características se expresaban en la delegación del diseño de la autoridad regulativa por parte del Poder Legislativo.

Silvana Giudici hizo un análisis general del proyecto de la LAD, entre los puntos de mayor crítica figuraban la ambigüedad y diversidad de definiciones — interés público, servicio público en competencia e interés nacional—, al mencionado problema de la autoridad regulativa, se le agregaba la generalidad de varios regímenes, como la declaración de la neutralidad de la red y, finalmente, la indefinición sobre la regulación de las redes públicas como la REFEFO y la TDA. Así, para Giudici:

Entre la asimetría de mercado y la falta de especificación concreta, ya que las consideraciones que se hacen a las facultades de la autoridad de aplicación son tan amplias, van a generar una absoluta concentración de mercado en empresas que hoy son absolutamente de propiedad extranjera (Senado, 2014c, p. 4).

Giudici también relacionaría la elaboración de la LAD con las concesiones regulativas del Gobierno a Telefónica. La resolución de AFSCA —emitida el día anterior— que

¹³³ Alejandro Fargosi, Consejero de la Magistratura (2010-2014) como se mencionó es el órgano judicial que tiene como función nombrar, ratificar y sancionar jueces sería uno de los escenarios, junto con la intervención al INDEC, de mayor conflicto durante el kirchnerismo. Fargosi es además una destacada figura de la oposición.

¹³⁴ Silvana Giudici directora de dicha fundación, encabezaría las críticas a las políticas de comunicación de los Gobiernos de Fernández de Kirchner. Desde el kirchnerismo se identificaba a dicha fundación cercana a los intereses del Grupo Clarín. Durante el Gobierno de Macri, Giudici ocuparía primero funciones en el directorio del ENACOM llegando a ser presidenta del mismo.

aprobaba la adecuación de Telefónica a la LSCA a pesar de ser propietaria de un canal de televisión abierta (Telefe) y la permisión de proveer servicios de *streaming* (contenidos a través de una red telefónica) que estaba prohibido por dicha ley establecía un claro beneficio que se coronaría con la sanción de la LAD.

Entre estos posicionamientos tan divergentes se encontraba un grupo de expertos, de mayor tamaño, que articularía un análisis exhaustivo del proyecto con observaciones críticas e importantes aportes de cara a la elaboración de la norma. En este grupo hemos destacado las intervenciones de Henocho Aguiar (ex Secretario de Comunicaciones)¹³⁵, Martín Becerra (experto por la Universidad de Quilmes), Enrique Chaparro (experto por la Fundación Vía Libre) y Eduardo Bertoni (ex Relator OEA).

La intervención de Henocho Aguiar puede resultar una muestra representativa de las exposiciones de este grupo. Aguiar, comenzaría su exposición ubicando la posición que ocupaba el país en distintos rankings de conectividad, “la Argentina se encontraba en la mitad de la barra para abajo y en el precio, estamos en el 10 por ciento para arriba. Una mala mezcla” (Senado, 2014c, p. 12). Este escenario se complementaba con el desaprovechamiento de miles de cooperativas eléctricas y Pymes del sector que en condiciones de ofrecer servicios de convergencia se veían impedidas por cuestiones principalmente regulatorias. Para Aguiar la calidad conectiva se encontraba relacionada con la calidad regulativa. Si bien destacó la importancia de la elaboración del Reglamento de Calidad de Servicio, sostuvo que durante casi una década las normas que regulaban el sector, de forma inexplicable, no se habían implementado. El decreto 764/00 si bien establecía entre otras cuestiones plazos de 60 días para el otorgamiento de licencia única los trámites se extendían hasta un promedio de cuatro años —como sostenían desde el grupo de cableros—. Misma situación acontecía con las metas de cobertura en telefonía móvil que no se habían alcanzado y el mismo proyecto de LAD las volvía a plantear — para localidades de hasta 500 habitantes —. En el plano de la interconexión, se fijaba un plazo de solución de conflictos en el orden de los 20 días, sin embargo, en casi una década no había habido avances concretos sobre esta materia. En cuanto, al servicio universal el decreto establecía

¹³⁵ Henocho Aguiar es un respetado experto telecomunicaciones. Secretario de Comunicaciones entre 1999-2001 ha tenido una destacada participación en la redacción del decreto 764/00. Durante el Gobierno de Macri ocuparía un lugar en el directorio de ARSAT.

condiciones, aunque inexplicablemente recién se reglamentó y puso en práctica a partir del 2008. De esta forma Aguiar sostuvo: “quiero claramente decir, porque todos ustedes saben que es la opinión que he volcado en los medios, que durante 9 años hubo casi una inaplicación total de las normas que regularon el sector, el decreto 764” (Senado, 2014b, p. 13).

Varias declaraciones del proyecto fueron analizadas con detenimiento por este subgrupo de expertos. Al igual que los representantes de consumidores y usuarios, este subgrupo de expertos criticó las diferentes categorizaciones de servicios. La declaración de servicio público en competencia que establecía la apertura de redes locales, implicaba una confusión desde el plano conceptual y no aludía a un servicio público real. La declaración de interés público al desarrollo de las tecnologías de información y la comunicación con el fin de ampliar el acceso no era seguido de herramientas concretas que vehiculizaran dicha declaración.

Así, Martín Becerra explicó que definir de modo diverso a distintos segmentos de un mismo mercado — que la convergencia tecnológica unía— implicaba dejar de declarar a la telefonía fija como servicio público. Esta cuestión conllevaba posibles consecuencias negativas. Desde el plano de la política pública el servicio público telefónico resultaba un importante complemento con la red de fibra óptica Argentina Conectada. De esta forma, se perjudicaba la utilidad social de ambas redes. De igual modo, esta declaración resultaba problemática para el sector cooperativo y Pyme ya que suponía la apertura del bucle local de dicho sector ante operadores de peso. Becerra explicó que como demostraba la experiencia europea desagregar redes locales es una herramienta fundamental para desconcentrar a grandes operadores o incumbentes pero no funcionaba del mismo modo para pequeños y medianos operadores. De esta forma, sin negar que esta regulación implicaría posibles beneficiarios, el proyecto de ley, era empujado por el Gobierno en soledad.

Fue muy curioso que nadie defendía el proyecto, o sea, en el Congreso con mayor o menor elegancia los actores e intereses están, es lógico, es el juego de la política pero aquí no había lobby del sector, de la sociedad civil, de los pequeños y medianos

jugadores, nadie hablaba a favor del proyecto, salvo el Gobierno (entrevista personal con Martín Becerra, 8.11.2018).

Enrique Chaparro ha colaborado con uno de los análisis de mayor exhaustividad al proyecto de ley (ver Chaparro, 2014a y 2014b). Para Chaparro las innovaciones conceptuales que ofrecía el proyecto no eran acompañadas de las especificaciones necesarias como era esperado ante una norma que abordase la complejidad de la convergencia. La utilización del concepto servicio de tecnologías de la información y la comunicación permitía abarcar desde la señal de telecomunicaciones a casi la totalidad de aplicaciones en Internet —incluyendo redes privadas— sin la salvaguardas para los distintos tipos de servicios (aquí coincidía con Ariel Graizer). Esto implicaba igualar a las aplicaciones de Internet a la lógica de las telecomunicaciones, de esta forma, deberían tramitarse licencias y sujetarse a nuevas contribuciones fiscales. Además, Chaparro — y la mayoría de los expertos— se preguntaba sobre diversas cuestiones complementarias: cómo se resolverán las posiciones dominantes de mercado; ante las modificaciones realizadas al servicio básico universal: qué proyectos tendrían ahora mayor relevancia y cuáles no; cómo se establecería el régimen sancionatorio y por qué no se definía la estructura de la autoridad de aplicación y control, entre otros asuntos de relevancia. Para Chaparro en el proyecto de LAD se conjugaban la escasez de definiciones generales — solo trece —, la confusión conceptual y hasta errores de escritura —comparativamente con otras normas, su calidad técnica no era buena¹³⁶—. De esta forma, si bien la LAD saldaba una deuda de la democracia al presentarse como sustitutiva de la Ley 19.798 incorporaba preocupantes interrogantes desde el plano institucional.

Argentina Digital tenía sus pros y contras....muchos contras....entre ellos no hay un principio de precaución elemental en el diseño de la norma, qué es lo que el peor gobierno democrático podría hacer con esta ley (entrevista personal con Enrique Chaparro, 7.2.2019).

Eduardo Bertoni ex Relator Libertad de Expresión OEA expresó sus preocupaciones ante la protección de la privacidad y de los datos personales de los usuarios. La

¹³⁶ Chaparro (2014a) analiza distintas normas de convergencia tecnológica como la eslovena sancionada en 2012 poseía 76 definiciones, la holandesa alrededor de 70, la neozelandesa 71 y la australiana 114.

declaración de la inviolabilidad de la correspondencia exponía el desconocimiento por parte de quienes redactaron el proyecto de la existencia de la ley sobre delitos informáticos (Ley 26.388). Bertoni expresó sus críticas en la falta de definición en una materia esperada por las organizaciones de derechos en Internet: la neutralidad de la red. Esta declaración, sin una definición precisa en el texto legal, dejaba su reglamentación a una autoridad regulativa indeterminada. Bertoni entendía que la combinación de conceptos vagos y autoridades indeterminadas podrían tener un impacto sobre el ejercicio de la libertad de expresión en Internet y acceso a la información pública.

De esta forma, para el grupo de expertos el principal problema del proyecto original era la delegación del diseño de la autoridad de aplicación al Poder Ejecutivo. Este problema sería mencionado en la totalidad de las exposiciones del grupo. En relación a la función de la autoridad regulativa, se subrayaba la importancia de criterios neutros por parte del regulador, que fije posiciones claras y predecibles para actores entrantes y dominantes. Esta última cuestión, la previsibilidad regulativa, sería mencionada por varios expositores aunque sin aludirse a las controversias generadas por la implementación del LSCA por parte de la AFSCA. Para Aguiar la autoridad debía ser “un ente autónomo, independiente, pluralista, que reporte a una comisión bicameral de las comunicaciones, que es donde debe verse el largo plazo de las políticas sobre comunicaciones” (Senado, 2014b, p.13). Becerra explicó que en los escenarios de la convergencia tecnológica, por la integración vertical y concentración de los operadores, son necesarias autoridades respetadas, legitimadas y competentes. En consecuencia, era importante que el texto final de la LAD reduzca al máximo posible la imprevisibilidad de las conductas de los distintos actores —corporativos y estatales— como así también, las indefiniciones en materias que afectasen a la función regulativa —régimen de sanciones, licencias, interconexión, servicio universal, etc.—.

En el debate con los expertos quedó esclarecida la cuestión sobre la responsabilidad del Poder Legislativo en el diseño de autoridades regulativas. Para los senadores del oficialismo la indefinición de la autoridad regulativa no implicaba una delegación legislativa por parte del Congreso. La mencionada ley 26.939 de Digesto Jurídico (2013) establecía la responsabilidad de establecer autoridades regulativas para las normas públicas en el Poder Ejecutivo. Distintos expertos hicieron recordar a los

senadores que la existencia del Digesto en nada impedía que sea el Poder Legislativo quien establezca autoridades de regulación. En este sentido, Bertoni explicó a los senadores de la bancada oficialista, que el Poder Ejecutivo podía determinar cual sería la autoridad entre las ya existentes, aunque el Legislativo, es quien tiene la responsabilidad de crear autoridades que atiendan a materias que afectan a los derechos políticos y libertad de expresión. A su vez, esta responsabilidad estaba en sintonía con los estándares de regulación de la CIDH.

En paralelo a la indefinición de la autoridad de aplicación y regímenes de servicio, este subgrupo de expertos expusieron su oposición a que las telefónicas pudieran proveer DTH. Se aclaró que este servicio por vínculo físico implicaría importantes inversiones en redes pero no así desde el vínculo satelital. Sin inversiones reales representaría la entrega de un negocio llave en mano para las telefónicas. Al mismo tiempo, este permiso si bien estaba en sintonía con los procesos convergentes suponía el encuentro de dos estructuras económicas desproporcionadas. La asimetría entre el sector telefónico y la TV de pago se daba en varios sentidos. En un mercado cada vez más convergente la alta concentración y falta de operadores entrantes como el sector de la telefonía móvil contrastaba con la llegada de nuevos entrantes — Netflix y DirecTV— y recambios en las formas de consumo de la TV de pago. Esto demostraba que en el sector de la TV de pago existía un mayor dinamismo con ciertas dosis de desconcentración.

La pregunta de los especialistas era cómo el proyecto se proponía atender estas situaciones tan diversas. Para los expertos el concepto de *servicio publico en competencia* no resolvía el problema de dicha asimetría, más bien todo lo contrario, trataba a los sectores por igual. En consecuencia, muchos veían que el proyecto original de LAD no establecía acciones concretas para incrementar la competencia dentro del sector telefónico.

En este contexto de definiciones confusas y delegaciones legislativas este sub grupo de expertos pondría en duda que la orientación de la norma estuviese relacionada con la ampliación de los derechos fundamentales como sostenían los funcionarios y senadores alineados al Gobierno. Algunos proponiéndolo abiertamente y otros en modo indirecto —dependiendo de su cercanía con el Gobierno— expresaron desde la necesidad de modificaciones parciales hasta la necesidad de reformulación total del

proyecto. En consecuencia, es posible afirmar que pese a las diferencias al interior de este grupo el proyecto de LAD conseguiría una evaluación que incluiría críticas y rechazos.

Concluidas las audiencias públicas el proyecto de ley entraría en la fase estrictamente parlamentaria para transformarse en ley. La previsión original de debatir el proyecto en la cámara para el miércoles 26 de noviembre no prosperaría. Al mismo tiempo, en la reunión de comisión del 19 de noviembre el proyecto no alcanzaría el consenso en los senadores del oficialismo. Las fuerzas del oficialismo, pese a dominar las distintas instancias del Congreso, necesitarían de varios intentos para lograr consensuar el dictamen de mayoría. Esta demora se debió a que dentro de dicho espacio político no se lograban los acuerdos necesarios sobre el alcance de las modificaciones.

La primer ronda de modificaciones se orientaron en dos dimensiones principales (Senado, 2014e):

a. Protección a los pequeños y medianos operadores: para esto incluyeron importantes limitaciones a las telefónicas como prohibir el permiso de acceso al DTH junto con el establecimiento de reglas específicas para su ingreso al mercado audiovisual — servicio de TV de pago—. Estas reglas no permitían que las telefónicas accedan de forma automática a dicho mercado. La autoridad de aplicación debía crear un plan de acceso gradual, con plazos y zonas de exclusión y mecanismos que mejoraran las condiciones de competencia. Asimismo, se planteaba la regularización de pequeños prestadores que no poseían licencias de telecomunicaciones.

b. Mejorar la base de los derechos de los usuarios, para esto se establecían expresamente derechos y obligaciones de usuarios y prestadores en el cuerpo de la norma. Se incorporan un título y dos capítulos en la norma. Los servicios deben prestarse en condiciones de igualdad, continuidad, regularidad y calidad. Se ampliaría la definición de la neutralidad de la red, incorporando avances de los seis proyectos que venía trabajando la Comisión. Otras modificaciones igualmente importantes eran el mantenimiento de la telefonía fija como un servicio público y no se derogarían las normas Ley Nacional de Telecomunicaciones 19.798 (que establecía el servicio público telefónico) ni el decreto 764/00 sobre el régimen licenciatario, todas las licencias pasarían a denominarse Licencia Única de Argentina Digital.

Estas modificaciones buscaban ampliar la base política del proyecto el cual no lograba suficientes consensos en el mismo kirchnerismo. Esta falta de consenso se daba sobre un tema sensible para el Gobierno: la indefinición de la autoridad regulativa. El Gobierno se mostraba reacio a negociar este tema que, junto con la permisión de DTH a las telefónicas, recibiera serias objeciones de propios y ajenos. De las 50 exposiciones solo cuatro no hicieron referencia al tema de la autoridad regulativa, el cual se iría convirtiendo en la cuestión central del proyecto que dividía aguas aún en el mismo kirchnerismo. De esta forma, la modificación de la autoridad regulativa quedaría para las negociaciones de última hora. Sin buscarlo, el propio Gobierno debía ahora negociar con los senadores, de su propia fuerza, el establecimiento de una estructura regulativa que por entonces se encontraba en el ámbito gubernamental y ahora se abría la posibilidad de migrar hacia otro tipo de diseño institucional. De lo contrario, el proyecto no sería sancionado ese año como era pretendido por el Gobierno.

Finalmente este consenso se alcanzaría el 3 de diciembre con la incorporación de nuevas modificaciones al proyecto de ley. En total el proyecto original alcanzaría 90 modificaciones y se le agregaron unos 25 artículos (Porto, 2017). En dicha reunión se alcanzaría el acuerdo entre los funcionarios del Poder Ejecutivo y los senadores del oficialismo, con la presencia del Secretario de Comunicaciones, Norberto Berner y del jefe de la bancada del oficialismo, Miguel Pichetto. El tema principal de la reunión sería la arquitectura de la nueva autoridad regulativa¹³⁷. La misma seguiría lo realizado en materia de autoridades regulativas por la LSCA. Se proponía un esquema idéntico. Tres entidades: Una autoridad federal y colegiada, la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC); un Consejo Federal Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización y la Comisión Bicameral del Congreso. Así lo explicaban los senadores del oficialismo: “la misma que está en la ley de medios, nada más que se le agrega todo el tema de las tecnologías y la digitalización” (Senado, 2014f, p. 3). La estructura estaría conformada por un directorio de 7 funcionarios: dos (2) designados por el Poder Ejecutivo (presidente y

¹³⁷ Otra modificación de importancia sería la necesidad de contar con un dictamen previo del organismo de defensa de competencia para el ingreso de las telefónicas al mercado de la TV de pago.

vicepresidente); tres (3) por el Poder Legislativo, un (1) representante de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y un (1) representante del Consejo Federal. Esto le daba injerencia al Poder Legislativo y a la oposición en aspectos de la regulación de la convergencia tecnológica. Toda una importante novedad para el sector pero, al mismo tiempo, llamaba la atención la nula representación de los usuarios en directorio de la AFTIC.

En esta misma reunión se anunciaría que la nueva autoridad de aplicación pasaría a absorber importantes programas de las políticas de comunicación, como ARSAT, Argentina Conectada y la TDA entre otras dependencias, concentrando así las capacidades estatales de regulación en materia de convergencia tecnológica. Ante la pregunta sobre en cómo afectarían estas modificaciones a la LAD, Norberto Berner lo explicaba de la siguiente manera:

Ahora en lo que es el centro neurálgico de Argentina Digital, que es resolver que la interconexión no sea en dólares, no sea a lo que le canta o le gusta a las dos o tres o cuatro empresas que tienen las redes grandes sino que sea un precio regulado y con participación del Estado, todos hemos estado de acuerdo. Ese es el centro de esta ley (Senado, 2014f, p. 8).

El senador Pichetto, por parte del oficialismo, quien sería una de las figuras que más presionaría por estas modificaciones al proyecto original, expresaba que la principal garantía que entrega esta nueva autoridad eran salvaguardas democráticas:

Por ello, la autoridad de aplicación es una institución democrática, una autoridad democrática que está diseñada para que si mañana gobierna el Frente para la Victoria, el Radicalismo u otro gobierno haya garantías de que esto no va a estar gravitado o influido también por cambios ideológicos sustanciales (Senado, 2014f, p. 8).

Con el dictamen de comisión, la LAD pasó a ser tratada en la Cámara de Senadores el 10 de diciembre. Allí luego de una prolongada sesión se conseguiría media sanción con un resultado de 38 votos afirmativos y 21 en contra. Ese mismo día pasaría a la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados que aprobaría su dictamen de mayoría sin modificaciones al texto proveniente del Senado. La LAD

entraría en la última sesión del año del Senado, el 16 de diciembre, siendo aprobada por 131 votos a favor y 97 en contra.

La LAD sería presentada por distintos medios y prensa especializada como la nueva ley de telecomunicaciones. Esto marcaba su signo un tanto alejado de la regulación de los servicios digitales, resultando ser un complemento de la LSCA. Se destacaban las modificaciones necesarias para conseguir el quórum del oficialismo, sin embargo, a pesar de las mismas era evidente el rechazo de distintos operadores del sector (grandes y pequeños). Aún con las modificaciones, el punto donde la prensa hacía inflexión era en las importantes delegaciones a la autoridad de aplicación (Carrier, 2014). Este poder regulatorio era catalogado como desmesurado por las capacidades que había absorbido AFTIC (SECOM, CNC y los programas mencionados), era además una copia fiel de la AFSCA no solo en su diseño institucional sino en la preponderancia que tendría el Poder Ejecutivo — además del corte político de los funcionarios que ocuparían el directorio del organismo—. A su vez, la influencia cruzada para ciertos asuntos regulativos —licencias audiovisuales— que implicaban la participación de la CNDC y de la AFSCA terminaba de complejizar el cuadro. En consecuencia, el marco regulativo no era presentado como un avance hacia la convergencia tecnológica sino más bien como una modificación institucional orientada hacia la concentración de capacidad de regulación Gobierno sobre dicho sector de la comunicación.

En la visión de los especialistas en regulación de convergencia tecnológica la norma también sería criticada. Guillermo Mastrini señalaba la falta de carácter propio de la LAD. Esta carencia permitiría al Poder Ejecutivo establecer una diversidad de medidas que podrían contradecir no solo los argumentos por los cuales fue impulsada sino hasta los mismos objetivos declarados en la propia ley. Para Mastrini:

Esta ley es tan ambigua que permite todo. Si me preguntan: ¿Con esta ley se podría generar mayor competencia? Yo digo que sí. Y si me preguntan: ¿Con esta ley se podría generar mayor concentración? Sí. ¿Con esta ley se puede favorecer a las telefónicas? Sí. ¿Con esta ley se puede favorecer al cable? Sí (*Information Technology*, 2015, parr. 26).

La elaboración de la LAD marcará un nuevo e importante logro para el Gobierno en materia de regulación de las comunicaciones. Si toda política pública se explica desde una necesidad, el Gobierno sabría aprovechar la necesidad de actualización regulatoria para sus propios objetivos. Al mismo tiempo, se mostraba activo en temas relevantes de coyuntura como son los problemas relacionados a los servicios y tecnologías convergentes. Finalmente, demostraba tener iniciativa política para salir de la crisis de final de mandato y afrontar el siguiente ciclo electoral.

Si bien la LAD puede ser considerada como una evolución con respecto al marco regulatorio anterior compuesto por un decreto ley de 1972 y un montón de modificaciones ad hoc y contradictorias, al mismo tiempo, refuerza la tradición de discrecionalidad de decisión en las políticas sectoriales. Con la LAD el Gobierno se vuela a atribuir capacidades de decisor reforzadas sobre el sector convergente más o menos a largo plazo. Con la AFTIC, el Gobierno se aseguraba mayoría en el directorio y reglamentaciones que debían definirse más adelante, representaba una apuesta a la continuidad del proyecto político que no se dio (Entrevista personal con Gustavo Fontanals, 8.11.2018).

3.4 Implementación: Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación

Luego de finalizada la etapa parlamentaria, con suma celeridad el Poder Ejecutivo desarrollaría distintas acciones para establecer a las nuevas autoridades de regulación. Entre ellas reglamentación de AFTIC y del Consejo Federal de las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización (el Consejo en adelante) a través del decreto 677/15. Dentro de AFTIC se ubicarán distintas autoridades, empresas y programas estatales vinculados con la convergencia tecnológica: la Secretaria de Comunicaciones (SECOM), la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), las empresas estatales ARSAT y el Correo Oficial y los programas nacionales de Argentina Conectada y el Servicio Universal. AFTIC tendrá un directorio con siete miembros: dos nombrados por el Poder Ejecutivo, 3 por la Comisión Bicameral del Parlamento, 1 representante por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y 1 representante por el Consejo. El Consejo tenía previsto funcionar con 34 miembros designados entre provincias (24), organismos públicos y privados (10) (empresas, sindicatos, usuarios y universidades).

En esta nueva arquitectura hay importantes aspectos a destacar de cara a los procedimientos regulativos y el establecimiento de autoridades. La LAD, al tomar de la LSCA el diseño de la autoridad regulativa, impediría que la selección de sus autoridades sea a través de un concurso público y con un perfil técnico-profesional sino a través de criterios de representatividad de las fuerzas partidarias. En este esquema el Gobierno se aseguraba la representación mayoritaria. A su vez, el decreto 677/15 no aclara bajo que principios debían guiarse dichas autoridades, no establecía mecanismos en torno a la transparencia de gestión (justificación de los votos, informes de gestión, establecimiento de audiencias públicas, etc..) que permitan evidenciar un funcionamiento separado de distintos tipos de intereses concentrados (corporativos y políticos). Tampoco se reglamentarían las competencias mencionadas en el art. 81 de la LAD. Este decreto sí establecía el funcionamiento del directorio de AFTIC que permitía a los representantes del Gobierno, entre otras cuestiones, establecer quórum propio para el funcionamiento del directorio.

Los funcionarios de AFTIC y del Consejo debían coordinarse para su funcionamiento. No obstante esto, el Consejo no lograría establecerse antes del período electoral. De esta forma, AFTIC funcionaría solamente con los directores designados por el Poder Ejecutivo (2) y el Parlamento (3)¹³⁸. Las autoridades de AFTIC, tendrán cuatro años de vigencia en el cargo, con lo cual, en caso que el proceso electoral estableciese un Poder Ejecutivo con distinto signo político se abriría la posibilidad de contar con autoridades regulativas que no estén alineadas con dicho poder. Para esto el decreto establecía cláusulas que tornarían dificultosa su remoción, solo por incumplimiento y mal desempeño, con 2/3 de quórum del Consejo y mediante procedimientos que incluían derecho a defensa y expresión de causa, solo así se podrían remover a las autoridades. De esta forma, si el desenlace electoral le era adverso al kirchnerismo, el no establecer autoridades independientes y profesionales podría transformarse en un argumento para su remoción.

¹³⁸ Representantes de las fuerzas políticas dentro de AFTIC: Federico Bekerman (primera minoría, representante del partido del Gobierno, Frente para la Victoria), Miguel Ángel Giubergia (segunda minoría, representante de la oposición Unión Cívica Radical) y Asad Peluc (tercera minoría parlamentaria, representante de la oposición).

La polarización mediática se haría presente una vez más con el anuncio de la nueva autoridad regulativa. Los medios cercanos al Gobierno destacaban las renovadas capacidades regulativas que representaba la AFTIC, entre ellas, la regulación de precios establecidos por los operadores, ahora sí se organizaría la apertura de redes, se resolvería también la asimetría entre operadores — especialmente entre Cablevisión y Telefónica— y se establecería los parámetros para la neutralidad de la red (*Página 12*, 30.04.2015). En cambio, la prensa no alineada con el Gobierno, destacaría que el peso de la nueva estructura anticiparía en cierta forma conflictos con las empresas del sector. Así Infobae, destacaba el volumen del nuevo regulador con un presupuesto de unos \$15.000 millones de pesos y más 20.000 empleados (*Infobae*, 30.04.2015). La Nación, se referiría tanto al poder de la nueva estructura como al perfil de los funcionarios provenientes de La Cámpora, esto no solo podría abrir la posibilidad de un nuevo ciclo de conflictos jurídicos con los operadores sino que se controlarían las telecomunicaciones aún con el hipotético cambio de gobierno (*La Nación*, 30.04.2015). Si bien la prensa predecía un nuevo ciclo confortativo en torno a la reglamentación de la posición significativa de mercado, para que eso sucediese se debía previamente reglamentar dicho aspecto. Al igual que la LSCA-AFSCA, la opinión pública especializada sostenía que, luego de un hipotético primer round de litigios judiciales para LAD-AFTIC entre operadores y Gobierno, se podrían establecer demandas sobre la inconstitucionalidad de la norma.

La conducción de AFTIC expresaba a su vez un recambio interno en el kirchnerismo de alta conflictividad con el sector. El kirchnerismo poseía una dinámica interna que se expresaba en la distribución de cargos y estructuras de gobierno (Di Marco, 2012). Junto con la AFTIC, el papel preponderante de La Cámpora en la gestión pública iría en ascenso, se destacaban funcionarios en la dirección de Aerolíneas Argentinas, el Anses (fondos jubilatorios) y el Pami (obra social y mutual de los jubilados y pensionados). En el plano de las telecomunicaciones esto cristalizaba el retroceso de funcionarios vinculados al Ministro de Planificación De Vido cerrándose así una década de gestión que incluía subastas de espectro canceladas, apagones de redes móviles, desinversión privada y todo tipo de reclamos en torno a la transparencia y efectividad de los programas iniciados bajo su gestión.

La fórmula de autoridad regulativa más consejo federal en el diseño institucional de la convergencia tecnológica había sido una de las principales modificaciones establecidas por el Poder Legislativo al proyecto original de la LAD. Sin embargo, su diseño institucional no estará exento de contradicciones. Si bien para la historia de órganos gubernamentales estrictamente controlados por el círculo presidencial, la AFTIC representaba un avance en términos institucionales, al mismo tiempo, era una réplica de la cuestionada AFSCA. Esto implicaba varias cuestiones críticas, en primer lugar, era un diseño pensado para la radiodifusión llevado a las telecomunicaciones, esto no solo implicaba desconocer distintos diseños institucionales de regulación recomendados para la convergencia tecnológica — por sectores, multisectorial o convergente— (ver punto 1.2.3), sino que, no era replicado en las telecomunicaciones por su experiencia exitosa previa. En este sentido, la AFSCA, no había logrado su objetivo primario, transformar los disensos políticos en torno a la regulación de las comunicaciones en una política pública consensuada por los distintos sectores políticos que integraban su directorio. En segundo lugar, el diseño de la AFSCA se presumía autónomo y autárquico pero posibilitaba al kirchnerismo ejercer el control político casi al mismo nivel que los órganos gubernamentalizados. Esta cuestión del diseño institucional y el control político de los entes reguladores no refería exclusivamente a la orientación de la política, sino que estaba asociada a la interpretación problemática que las autoridades hacían de las normas. El conflicto judicial interminable con el Grupo Clarín, no refería únicamente a determinados capítulos de la LSCA, al diseño del ente o a la independencia de los funcionarios, sino, a su gestión transparente y la predictibilidad regulativa.

Los reguladores no pueden ser autónomos del poder político, deben existir mecanismos que mejoren la inserción de funcionarios de perfil técnico en proyectos políticos. Es difícil encontrar este balance. Ningún espacio político lo tiene o ha sabido desarrollarlo a la perfección (Nicolás Karavaski, entrevista personal 9.07.2019).

Por estas y otras cuestiones la prensa no oficial se orientaba a predecir posibles conflictos ahora en el sector de la convergencia tecnológica. Esto se pondría rápidamente en evidencia aquel año cuando el Grupo Clarín anunciaría la compra de Nextel con el objetivo de incursionar en telefonía móvil.

3.4.1 Principales resoluciones de la AFTIC

AFTIC emitiría su primer resolución el 24 de julio y su última el 26 noviembre de 2015. En su corto período de existencia se establecerían cuatro reuniones de directorio y 147 resoluciones. Fueron 96 días entre la primera y la última resolución. En el balance que realizó esta investigación destacamos distintos aspectos de las mismas (Figura 21).

Figura 21. **Resoluciones de AFTIC**

Temas	Cantidad
Estructura organizativa - misión y funciones - delegación de facultades	1
Servicio Universal	1
Asignación y/o cancelación de servicios, Valor Agregado, Acceso a Internet, Licencias	89
Códigos de Punto y Señalización	7
Telefonía Local, Larga Distancia, Móvil Celular y Numeración	36
Cambio de estatuto de licenciatarias/ transferencias, acciones ¹³⁹	6
Sellos postales	1
Asignación y/o Cancelación frecuencias de espectro radioeléctrico	2
Otros ¹⁴⁰	4
Total	147

Fuente: elaboración propias con datos abiertos del Enacom.

¹³⁹ En esta categoría se encuentran las resoluciones de mayor trascendencia pública. Aprobar la modificación del objeto social de Telecom; distintas autorizaciones para Level 3; el rechazo de la compra Nextel-Cablevisión (Grupo Clarín), la desestimación de prórrogas para frecuencias y licencias de Nextel y el rechazo de la compra Telecom-Fintech.

¹⁴⁰ 1. Plataforma de vinculación ciudadana "clic" - políticas publicas - administración publica - tecnologías de la información - inclusión digital, 2. Facilidades de pago para cooperativas telefónicas por inundaciones, 3. Resolución 794/AFSCA sobre parámetros técnicos del multiplexado y 4. ARSAT, modificación del art. 21 resolución 10/1995 ex Secretaría de Energía, Transportes y Comunicaciones (Resolución 824).

En la segunda reunión del directorio (24 julio, 2015) la AFTIC multaría a Telefónica, Telecom, Telecentro y Telmex por incumplimiento de determinados artículos de la LAD. La prensa especializada predecía el inicio de un proceso de sanciones relacionadas con la línea regulativa del Reglamento de Calidad de Servicios¹⁴¹ (Fibra, 2015). En dicha reunión se aprobarían la modificación de objeto social de Telecom (resolución 19/2015, BO 33.190, 11.08.15), la denominación de la empresa Level 3 (resoluciones 16 y 17/2015, BO 33.185, 04.08.15). La resolución 151/15 (BO 33.203, 31.08.2015) entregaba facilidades de pago a tasa cero para los afectados por las inundaciones. En la tercer reunión del directorio se establecería un nuevo reglamento para el servicio universal y un fondo fiduciario, establecido en el art. 21 LAD (resolución 166, BO 33090, 16.04.15). Se estableció el contrato de fideicomiso de administración con Nación Fideicomisos S.A. (dependiente del Banco Nación) para la administración de dicho fondo¹⁴².

Esa sería la única reglamentación a la LAD implementada por la AFTIC, de esta forma no se establecerían definiciones precisas para distintos regímenes de servicios. Así, por ejemplo, los porcentajes de participación para los prestadores con poder significativo de mercado no serían establecidos formalmente quedando dichos porcentajes a criterio de la autoridad regulativa —estos porcentajes eran fijados por el decreto 764/00—. No se fijarían criterios para la neutralidad de red en torno a las velocidades mínimas de transmisión, sobre el bloqueo y filtrado de contenidos; en cuanto a la administración del espectro radioeléctrico, quedarán sin definición las autorizaciones y permisos para la cesión, arrendamiento y asignación de bandas. Lo mismo, las licencias, la interconexión y otros regímenes quedarían sin el establecimiento de disposiciones, procedimientos y medidas de adecuadas por parte de AFTIC.

En relación a las resoluciones sobre gestión del espectro radioeléctrico, la AFTIC resolvió dejar sin efecto las adjudicaciones de frecuencias a la empresa Airlink. De esta forma, se cerraba el proceso de licitación de frecuencias para los servicios 3G y

¹⁴¹ El contenido de las mismas no pudo ser establecido por esta investigación al no encontrarse detalladas en las resoluciones.

¹⁴² Esta resolución sería modificada poco tiempo después mediante un nuevo reglamento de servicio universal desarrollado por el Enacom (resolución 2642 BO. 33389, 31.05.2016).

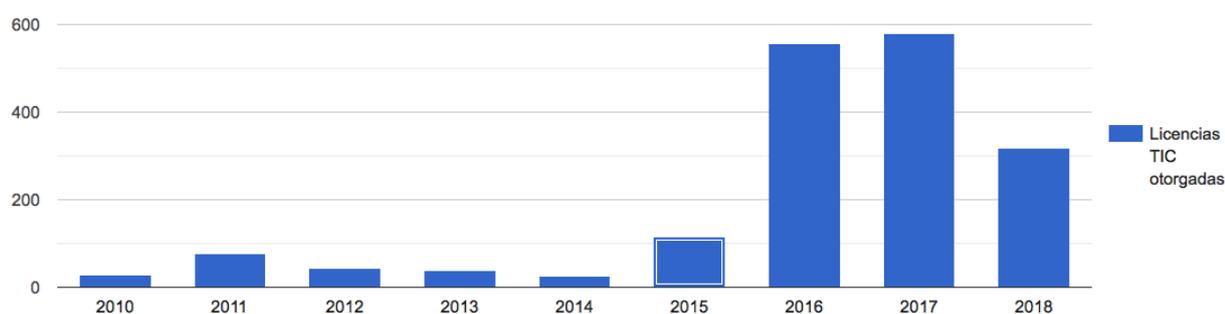
4G abierto en 2014. En aquel momento el Grupo Vila-Manzano (Airlink) había participado en calidad de operador entrante junto a los operadores establecidos del sector. Sin embargo, ante la falta de cumplimiento en las obligaciones del pliego por parte de Airlink, la AFTIC resolvería dejar sin efecto las resoluciones N°27, 28, 29, 30, 31 y 32 de la SECOM (2015) que le adjudicaban frecuencias para servicios de 3G y 4G (resolución 155/2015 BO 33.206, 03.09.15). En consecuencia, dicha subasta se cerraba con un número importante de frecuencias sin aprovechamiento (lote uno).

La asignación de licencias era un tema que había sido mencionado como uno de los principales reclamos de las Pymes y cooperativas del interior del país. El reclamo se basaba en la falta de agilidad por parte de las autoridades. En la breve gestión de AFTIC la entrega de Licencias Únicas Argentina Digital tendría un claro incremento con respecto a gestiones anteriores. En total se entregaron 60 Licencias Únicas Argentina Digital¹⁴³. Si bien es imposible determinar que hubiera pasado con respecto a este tema de haber tenido continuidad la AFTIC, lo cierto es que, al momento de cierre de esta investigación, con el nuevo ente regulador (ENACOM) la entrega de las mismas se había elevado considerablemente a 555 licencias en 2016, 581 (2017), 328 (2018) (Figura 22).

Figura 22. Otorgamiento de licencias (2010-2018)

Licencias TIC otorgadas anualmente por ENACOM

Número de licencias otorgadas a los operadores de TIC (año corrido)



Fuente: Datos abiertos Enacom (2019b).

¹⁴³ Resoluciones N° 46, 157, 158, 160-162, 327,328, 786-799, 801-806, 808-810, 812-819, 821-823, 847-855, 857-861.

3.4.2 Caso Nextel-Clarín

El conflicto Gobierno-Grupo Clarín tendría su capítulo en el segmento de la convergencia tecnológica, específicamente, en las adquisiciones de telefonía móvil. Aunque sin la intensidad y duración que aquel de los servicios de comunicación audiovisual abierto por el AFSCA. A principios de septiembre del 2015, Clarín manifestaba haber llegado a un acuerdo con Nextel Argentina por la adquisición del paquete accionario (Clarín, 15/09/2015). Nextel operaba desde 1998 en Argentina siendo el cuarto operador de telefonía móvil aunque con una exigua participación en el mercado en torno al 3%. Ante esta operación, la AFTIC respondía que la adquisición debía contar con la autorización previa del órgano regulador según el marco vigente — artículo 13 LAD (cesión o transferencia)— de lo contrario bloquearía la adquisición (Fibra, 14/09/2015). Anticipando esto Clarín recusó a las autoridades del órgano — Berner y Karavaski que además también habían sido demandados en la adjudicación de espectro en 2014 por dicho grupo—. El Gobierno por su parte respondería negando las causales aludidas (Decreto 1950/2015). Finalmente la nulidad de la compra se establecería a través de dos resoluciones. La primera resuelve no aprobar la compra dado que no hubo aviso previo (Resolución 326/2015; BO 33.222, 25.09.15) y como medida complementaria, la AFTIC decidiría no extender las prórrogas para el uso de espectro solicitadas Nextel (Resolución 325/2015; BO 33.222, 25.09.15). Sobre estas medidas, distintas fuentes sostienen que del directorio de siete funcionarios solo tres firmaron las misivas (Berner, Karavaski y Bekerman alineados al Gobierno, de los referentes, el representante de la oposición Peluc no firmaría y Guibergia no participaría) (Clarín, 5/10/2015). Esto abría nuevamente controversias entre los usuarios afectados por la posible cancelación de servicios, escenario similar a conflicto abierto en 2010 por la licencia de Fibertel (ISP del Grupo Clarín).

En cuando a esta adquisición es importante señalar varias cuestiones. En primera instancia se confirmaba las intenciones del grupo local por la adquisición de un operador de telefonía móvil, esto hacía parte de una estrategia de expansión convergente que había comenzado con la adquisición de empresas de TV de pago y distintas ISP (Multicanal, Cablevisión y Fibertel, entre otras). En segunda instancia, ante la imposibilidad de adquirir o disputar las frecuencias de espectro radioeléctrico tanto el Grupo Clarín como Fintech buscarían adquirir empresas del mercado móvil

con el objetivo de adquirir dichas frecuencias. Becerra y Mastrini (2017b) sostienen que el rol de David Martínez propietario de Fintech y socio minoritario de Clarín en Cablevisión abría especulaciones sobre su función real en el mercado de servicios convergentes de Argentina. En este sentido, este empresario ocupará un rol fundamental para que Clarín lograra años más tarde entrar finalmente al mercado de telefonía móvil a través de una futura adquisición de peso: Telecom¹⁴⁴.

Hasta el 2015 no hubo intento de comprar Telecom, si de comprar Nextel. Clarín le informa al directorio de AFTIC que ha adquirido el 49% de Nextel de capital accionario y con opción para adquirir el 51% restante. AFTIC rechaza esa notificación (artículo 49 previamente se debería tener la aprobación). Por esta resolución el Grupo me demanda por abuso de autoridad y enemistad, solo tres directores estamos denunciados, los tres miembros del Frente para la Victoria (Nicolás Karavaski, entrevista personal 9.7.2019).

3.4.3 Caso Telecom-Fintech

De la misma forma AFTIC no autorizaría la venta de Telecom a Fintech. El caso de Telecom-Fintech se remonta a diciembre del 2013 cuando Fintech había solicitado ante la SECOM la transferencia del 68% del capital social de Telecom Argentina y Telecom Personal¹⁴⁵. Para esta operación Fintech Advisory creará una subsidiaria Fintech Telecom LLC establecida en Delaware (Estados Unidos) antes que se formalice la operación en la que ofrecería un monto de 960.000.000 dólares por Telecom (Sofora Telecomunicaciones). En esta ocasión la AFTIC bloqueará la venta aludiendo a los decretos 62/90 —asegurar condiciones técnicas mínimas— y 764/00 —artículo 10.1.I. sobre licencias y modificación de sociedades accionarias— como marco regulatorio vigente al momento de realizarse la operación. En consecuencia como:

¹⁴⁴ Si bien durante el Gobierno de Kirchner (2003-2007) se comentaría la posibilidad del grupo local de adquirir Telecom esto terminaría sucediendo recién en 2017 (Resolución E 5644, 22 diciembre 2017, BO 33777).

¹⁴⁵ También se había presentado la solicitud ante la CNDC. Como se ha mencionado, Fintech hacía parte del capital accionario de Cablevisión (40%), por lo cual, la adquisición de Telecom demandaba de la misma forma un posicionamiento de la AFSCA.

FINTECH TELECOM LLC no opera servicios de telecomunicaciones en ningún lugar del mundo.....: (i) la presentación fue realizada en virtud de un instrumento otorgado por quienes no acreditan poseer facultades suficientes; (ii) se desconocen los directivos de la empresa peticionante (iii) la empresa peticionante no posee la suficiente experiencia en telecomunicaciones; y por último, (iv) los Estados Contables presentados no demuestran la capacidad económica necesaria para llevar adelante la operación de una empresa como TELECOM ARGENTINA SOCIEDAD ANÓNIMA (Resolución 491/2015 AFTIC)¹⁴⁶.

Es importante señalar que Fintech hacía más de 10 años que participaba del mercado de las telecomunicaciones y de la TV de pago a través de Cablevisión y que se conocían a los directivos de esta empresa. Con estas resoluciones AFTIC cierra su breve funcionamiento de solo seis meses, el cual estaría atravesado por el clima electoral y los mencionados conflictos con el Grupo Clarín —de baja intensidad, breves y sin la efectividad pretendida—. Con la llegada del Gobierno de Macri las políticas de comunicación del kirchnerismo serán modificadas y sus autoridades de aplicación disueltas¹⁴⁷. Al igual que en distintos momentos de la historia argentina reciente las nuevas autoridades asumirán con el objetivo de eliminar vestigios de la gestión anterior: las políticas de comunicación del kirchnerismo serán el primer objetivo del gobierno entrante. En los primeros días de su gestión se impulsará una serie de decretos con el objetivo de establecer una nueva regulación en las comunicaciones. La velocidad, la forma y la profundidad de las modificaciones realizadas por el Gobierno de Macri serán eje de la reedición de controversias que escalarán rápidamente hasta una intervención de la CIDH.

¹⁴⁶ La resolución incluye una descripción de cambios de societarios de Telecom desde las privatizaciones en 1990 hasta el 2015, brinda información sobre los desplazamientos accionarios de ambas empresas (especialmente para la empresa controlada por David Martínez), los montos de ventas, el hecho de que Fintech Telecom LLC estuviera radicada en Delaware (Estados Unidos) con regulación flexible y finalmente que Fintech Telecom LLC no presentó documentación contable suficiente para tener por acreditada su solvencia.

¹⁴⁷ Macri asumirá el 10 de diciembre luego de una victoria electoral por margen escueto en el *ballotage* a Scioli (candidato del kirchnerismo) por 51,3% a 48,6%.

3.5 Disolución de AFTIC y modificaciones a la LAD

Una serie de decretos de necesidad y urgencia (DNU) impulsados desde el Poder Ejecutivo tuvieron como objetivo desmontar las políticas de comunicación del kirchnerismo: LSCA/ AFSCA y LAD/ AFTIC. El Gobierno de Macri argumentaría estas acciones por varios motivos. En primera instancia, el receso parlamentario entre diciembre y marzo imposibilitaba la intervención del Poder Legislativo para establecer acciones que el macrismo consideraría de alta prioridad. En segunda instancia, en cuanto al contenido de los decretos, el Gobierno basaría su justificación en la necesidad solucionar las distorsiones regulativas ligadas a LSCA y LAD con el objetivo de establecer de forma eficiente normas y acciones hacia la convergencia tecnológica. Es importante señalar que uno de los ejes de la campaña electoral del macrismo estaría basado en el conflicto abierto entre el kirchnerismo y la prensa no oficial en torno a la discrecionalidad aplicación de las normas mencionadas. A continuación se establecen la secuencia de acciones y regulaciones que tuvieron como objetivo desmontar la estructura de la AFTIC y la LAD.

En su primer día de gestión, el DNU 13/2015 (11.12.2015) modifica la Ley de Ministerios, crea el Ministerio de Comunicaciones que adquiere competencias para los servicios audiovisuales, las telecomunicaciones y las TIC, con esta acción se absorbe a los organismos de regulación AFSCA y AFTIC. Unas semanas más tarde a través del DNU 236/15 (23.12.2015) el Gobierno interviene estos organismos reguladores por 180 días, se remueven sus autoridades y se colocan nuevas mediante un procedimiento que no permitió el derecho a defensa como se establecía en la reglamentación de la LSCA y la LAD. La remoción de autoridades a través de mecanismos administrativos sin el debido proceso establecía un contundente mensaje en torno a la desarticulación del marco normativo.

Si lo anterior implicaba importantes dosis de controversia y discrecionalidad, ahora por parte del macrismo, el Decreto 267/15 (29.12.2015), generaría aún mayor polémica al dismantelar el andamiaje central de dichas leyes. Así pues, se disuelven la AFSCA y la AFTIC, se crea el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones. De igual modo, se derogan y modifican artículos

de LSCA y LAD que más molestaban al Grupo Clarín. Estas alteraciones del marco normativo se justifican en la necesidad de establecer:

un marco normativo homogéneo adecuado...ante la evidente falta de adecuación de la normativa vigente...[Que para alcanzar dicha homogeneidad normativa] es imprescindible la existencia de un ente único de control de todo el sistema; y de un marco regulativo que unifique las leyes LSCA y LAD ya que estas leyes no contemplaron elementos fundamentales de la realidad actual de la industria de los medios y las telecomunicaciones, y alejan al país de la frontera tecnológica del sector (DNU, 267/15).

El 11.03.2015 el Gobierno impulsaría una comisión redactora para una nueva Ley de Comunicaciones Convergentes con el objetivo de fusionar en un mismo cuerpo jurídico a la LSCA y LAD. El 6.04.2016 el Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados ratificará la legitimidad de los DNU impulsados durante las primeras semanas del nuevo gobierno (Decretos 13/2015 y 267/2015). Aquí es importante señalar que la norma que regula los DNU — Ley 26.122 Delegación Legislativa— había sido impulsada por el kirchnerismo, en su momento recibiría críticas por su baja calidad democrática (Porto, 2017). En este sentido, la reforma de leyes de regulación de la comunicación serán afectadas por normas que reafirmaban la tendencia hiperpresidencialista del régimen político que el mismo kirchnerismo había consolidado. Así, dos días antes de la audiencia ante la CIDH, solicitada por diversas organizaciones de defensa de la libertad de expresión, los decretos serían ratificados por el Poder Legislativo (La Nación, 2016). El 8.04.2016 se realizaría dicha audiencia sobre cambios a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en la sede de la CIDH en Washington (Estados Unidos).

Principales elementos normativos del DNU 267/15 que implicarían modificaciones controversiales en la LAD: entre los lineamientos generales se presenta el concepto de convergencia tecnológica como elemento central del nuevo dispositivo regulativo desplazando al derecho de la comunicación. Se hace hincapié en las características disruptivas y globales que el proceso convergente de servicios implica para el ambiente de la comunicación. Porto (2017) explica que en la LAD se verán comprometidos 19 artículos (se derogan los artículos 77, 78, 82, 83, 84, 85 y 86; se

modifican el 6, 10, 13, 15, 33, 34, 35, 48, 88, 94, 95, 96). Destacamos los artículos de mayor relevancia. Artículo 6 se establecen nuevas definiciones generales para la radiodifusión por suscripción, radiodifusión mediante vínculo físico, radiodifusión por suscripción mediante vínculo radioeléctrico, recursos asociados, servicio básico telefónico (SBT), servicio de video a pedido o por demanda (VOD), servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones (servicios de TIC), servicio de telecomunicación, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). De estas definiciones, el servicio de televisión de pago (por vínculo físico o radioeléctrico) y el VOD pasarán a ser considerados un servicio de TIC (art.10, LAD) no aplicándose las disposiciones de la LSCA. De forma contradictoria se excluye de esta modificación a la TV satelital que continuará rigiéndose por la LSCA. Esto ampliaba tanto la base de licencias como de porcentajes de abonados para los operadores de servicios de radiodifusión y, de igual modo, limitaba las disposiciones de *must carry* y *must offer*, aunque es importante sostener que en una medida posterior —Resolución 1394/16— se restablecerían dichas obligaciones para la transmisión de contenidos y señales locales.

El DNU 267/15 con el establecimiento de nuevos tiempos para la adecuación y apertura hacia la estructuración de un entorno convergente paradójicamente restablecería barreras a la convergencia de servicios. Las empresas de servicios públicos y telefonía móvil solo podrían prestar servicios de TV de pago (por vínculo físico o radioeléctrico) recién transcurridos 2 años, en 2018 (aunque el ENACOM podría extenderlo uno más) (art.94, LAD). Así mismo, cuando estas empresas estuviesen posibilitadas de brindar dichos servicios, se debería incluir como garantía un dictamen del ENACOM (interés de la población) y un dictamen de la CNDC, para aquellas zonas y localidades donde existiese un operador preestablecido. De esta forma, estas cuestiones sobre la transición a la convergencia y la protección de operadores que fueran expresadas en su momento por diversos actores en las asambleas del Senado por la LAD parecieron ser rescatadas con estas modificaciones.

En cuanto a las licencias los operadores de servicios de TV de pago serán registradas como Licencia Argentina Digital Única aunque estarán exentos de pagar el 1% del servicio universal y podrán prestar servicios de telecomunicaciones. En cuanto a las cooperativas de servicios de TIC podrán prestar servicios de radiodifusión por

suscripción (art. 95, LAD) aunque tendrán que conformar unidades de negocios, contabilidad y facturación de servicios separados de la prestación de servicio público, no incurrir en conductas anticompetitivas, tales como prácticas atadas o subsidios cruzados y facilitar el acceso a prestadores concurrentes a elementos de la infraestructura pasiva (postes y ductos). Elementos normativos que despliega el Gobierno de Macri para modificar la AFTIC: el directorio del ENACOM se compone por siete miembros, cuatro son designados por el Poder Ejecutivo y tres Congreso (respetando las correlaciones de fuerza). El gobierno queda fuertemente representado por cinco directores (4+1) sobre siete posibles, dándole la posibilidad de quórum propio y, aún más, el Poder Ejecutivo posee la facultad de remover sin causa expresa a dichos directores. Esta nueva autoridad regulativa refuerza aún más el carácter gubernamentalizado de la regulación de la comunicación.

3.5.1 La respuesta de la sociedad civil

Es importante señalar que el conjunto de estas medidas tuvieron un fuerte rechazo social y activaron la intervención de la CIDH. Como primera respuesta se dieron manifestaciones públicas en las principales ciudades con la participación de sectores de la sociedad civil junto con las mismas autoridades removidas. Se abrieron distintos procesos judiciales para detener las modificaciones implementadas por los decretos (en total 12 amparos judiciales impulsados por radios comunitarias, asociaciones de usuarios y consumidores y distintos representantes del sector empresarial). No obstante este contexto de defensa de las políticas de comunicación, la LAD aglutinaría una defensa mucho menor con respecto a la LSCA.

La Defensoría del Público, organismo creado por la LSCA, elaboró una extensa declaración (Resolución 21/2016) sobre el impacto de los decretos del Gobierno en el plano institucional y en cuanto a la afeción del derecho a la comunicación. En dicha resolución se analizaban las reformas de los artículos en relación a los estándares internacionales, se evaluaron los decretos presidenciales desde el punto de vista constitucional y se adjuntaron reclamos recibidos desde la sociedad civil. Entre las consideraciones finales, la Defensoría explicaría que la utilización de mecanismos excepcionales —reservados solo para situaciones de gravedad social o estatal— para regular aspectos de la comunicación representa una afrenta para la división de poderes

y los estándares internacionales suscriptos por el Estado en materia de regulación de la comunicación. La Defensoría solicitaba la intervención del Poder Legislativo y de distintas Relatorías para la Libertad de Expresión (CIDH, UNESCO y Naciones Unidas). En complemento con lo anterior un conjunto de organizaciones sociales, académicas y sectoriales¹⁴⁸ remitieron una carta al Relator por la Libertad de Expresión (Edison Lanza) expresando su preocupación por “las decisiones adoptadas por el Gobierno nacional tienen un serio impacto negativo, en tanto implican un retroceso enorme, en términos normativos, del reconocimiento de derechos en Argentina” (CELS, 2016, p.2)¹⁴⁹

3.5.2 Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En respuesta a estas acciones, la Relatoría estableció en el marco de sus sesiones ordinarias sobre la Libertad de Expresión en Latinoamérica una audiencia para abril de aquel año. Una delegación de peticionantes encabezada por Horacio Verbitsky del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y otra en representación del Estado argentino, liderada por Claudio Avruj, Secretario de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, se encontrarían en la audiencia N°39 “Derecho a la libertad de expresión y cambios a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina” presidida por James Cavallaro junto con la presencia del Relator Edison Lanza¹⁵⁰.

El argumento principal de los peticionantes se centraría en la forma y contenido de las

¹⁴⁸ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Coalición por una Comunicación Democrática (CCD); Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo de Argentina (REDCOM); las Universidades Nacionales de Buenos Aires, de Lanús, de Entre Ríos y de Artes; Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO), el Sindicato de Argentino de Televisión (SATSAID), la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), la Red de Radios Universitarias de América Latina y el Caribe (RRULAC), Director General del Sistema Integrado de Radios de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Músicos Autoconvocados, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, entre otras organizaciones.

¹⁴⁹ Para un detalle sobre los decretos y respuestas de la sociedad civil véase Monje, Rivero y Zanotti (2016).

¹⁵⁰ Expositores de la delegación peticionantes: Damián Loreti (CELS), Martín Becerra (experto independiente), Daniel Badenes (REDCOM), Néstor Busso (FARCO) y Ana Jaramillo (Universidad Nacional de Lanús, UNLA). Representantes de PyMES y Cooperativas: Osvaldo Francés y Oscar Nocetti. Expositores delegación Estado argentino: Santiago Cantón Secretario de DD.HH. Prov. Buenos Aires (primer Relator CIDH entre 1998-2001 y Secretario Ejecutivo CIDH 2001-2012), Eduardo Bertoni Director Nacional de Protección de Datos Personales (ex Relator CIDH 2002-2005) y Miguel De Godoy (ENACOM).

modificaciones a las normativas (LSCA y LAD), en la remoción de las autoridades regulatorias (AFSCA-AFTIC) y aún más, en el diseño de la nueva autoridad, el ENACOM, todas cuestiones que eran incompatibles con los estándares del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH). El grupo de peticionantes ya había expuesto esta preocupación en la carta de solicitud de audiencia:

La magnitud de las vulneraciones a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión y regulación de servicios audiovisuales promovidos por el Sistema Interamericano por parte del Poder Ejecutivo Nacional demanda un involucramiento activo por parte de la honorable comisión (CELS, 2016, p. 16).

En la audiencia los peticionantes sostuvieron que estas medidas lesionaban por lo menos tres estándares (*La Nación*, 2016a, 9 abril) :

- a. Pérdida de la autarquía funcional, legal y financiera de las autoridades regulativas.
- b. La exclusión de los servicios de suscripción de las obligaciones para la regulación de la radiodifusión. Entre estas obligaciones se destacan los principios de *must carry* y *must offer* (CIDH, 2007 y 2014).
- c. Principio de legalidad sobre las medidas adoptadas para la regulación de la comunicación. Este punto se refiere a la forma en la cual se realizaron las modificaciones.

La postura de la delegación gubernamental se centró en presentar el contexto en materia de libertad de expresión en Argentina como justificativo de las medidas transitorias realizadas por el Gobierno de Macri. Para ello utilizó como fuente principal de información los informes anuales de la misma Relatoría. En complemento con este argumento la delegación presentó entre sus representantes a varios ex relatores de la Comisión (Santiago Cantón y Eduardo Bertoni).

Claudio Avruj expuso distintos datos presupuestarios en los que se comprobaba la discrecionalidad en la distribución de la publicidad oficial. Sobre el reclamo de los estándares interamericanos de regulación, Avruj sostuvo que el Gobierno de Macri dejaba de abusar de las cadenas nacionales como mecanismo de comunicación y había comenzado a establecer conferencias de prensa en un ámbito institucional con una

agenda pautaada con periodistas¹⁵¹. Sobre el reclamo del principio de legalidad, sostuvo que los decretos representan una regulación transitoria en espera de un nuevo marco normativo que integre los servicios audiovisuales y las telecomunicaciones. Santiago Cantón expuso el estado de la libertad de expresión en Argentina, leyó a los presentes el informe del Relator (CIDH, 2015), en donde se citan casos de intimidación a periodistas y periódicos, el abuso de la cadenas nacional — solo 44 en aquel año—, distintas denuncias de vigilancia de las comunicaciones privadas, el sistemático uso de la publicidad oficial para castigar y premiar medios, 15 grupos concentraban el 50% del gasto publicitario estatal, 12 de los cuales, estaban asociados a empresarios cercanos al Gobierno de Fernández de Kirchner. Y, por último, la discrecional implementación de la LSCA. Eduardo Bertoni se concentraría en la regulación de la convergencia tecnológica. Justificó la necesidad de las medidas del Gobierno de Macri en relación a la falta de adecuación al proceso convergente. Para Bertoni, la existencia de dos leyes que además de contradecirse mutuamente no interpretaban el desarrollo del sector convergente. Bertoni criticó duramente ambas normas, sobre la LSCA expuso que su implementación había sido deficiente, selectiva, parcial y partisana y sobre la LAD sostuvo que era aún peor, ya que, además de poseer una redacción imprecisa delegaba en la autoridad de aplicación importantes poderes (CIDH, 8.4.2016).

Luego de las exposiciones se abrió un espacio para el diálogo entre ambas delegaciones. Verbitsky expuso que la comisión gubernamental no respondió a las inquietudes de los peticionantes, que la justificación de la regulación de un Gobierno pasado no era motivo suficiente para eliminar normas establecidas democráticamente. Miguel Godoy respondió que la voluntad y espacios para el diálogo estaban siempre abiertos. De esta forma, no existieron puntos de convergencia reales que pudieran implicar alguna modificación a los decretos.

Luego de valorar las exposiciones de ambas delegaciones la postura de la CIDH puede sintetizarse en valoraciones negativas para la delegación gubernamental. En primer lugar, durante la misma audiencia las declaraciones de Edison Lanza¹⁵² pusieron de relieve las preocupaciones de la Comisión ante las medidas del Gobierno de Macri:

¹⁵¹ Avruj mencionaba el impulso del proyecto de ley sobre acceso a la información pública, una normativa que el kirchnerismo eludió durante todos sus gobiernos y sería señalada en varios informes de la Relatoría, como una deuda pendiente en materia de derecho a la información.

¹⁵² En una entrevista realizada en el contexto de los decretos Lanza si bien reconocía que la Argentina había dado un paso importantísimo en la región al diseñar distintas normas para el sector, a la Relatoría,

- a. La constitución del organismo regulador no cumple con los estándares, en términos injerencia política y económica, como así también, en cuanto a los procesos de designación de autoridades.
- b. El foco de las normas debe estar puesto antes en los derechos que en la tecnología, si bien esta es relevante, no puede ser el argumento principal de una norma. Hay casos que presentan uno o dos organismos de regulación independientemente de la tecnología de las comunicaciones.
- c. Sobre la diversidad y pluralismo, la desaparición de las obligaciones de *must carry* y *must offer* es preocupante ya que en el caso argentino, la TV de pago posee una fuerte penetración —la mayor en la región— con lo cual se afecta seriamente la posibilidad de fuentes alternativas de comunicación y se fortalece la posición de operadores de peso.

En segundo lugar la CIDH, emitió un comunicado de prensa donde instaba al Gobierno a considerar la excepcionalidad de la regulación transitoria:

La CIDH valora el anuncio del Gobierno de que abrirá un espacio de consulta y diálogo previo a la promulgación de una nueva legislación respetuosa de los estándares internacionales. Asimismo, la CIDH toma nota de la transitoriedad de la situación vigente y recuerda el principio de no regresividad en materia de derechos humanos, por lo que continuará dando seguimiento al proceso (CIDH, 2016a, p.19).

De esta forma, al incluir el principio de no regresividad, el cual sostiene que está prohibido tomar medidas que disminuyan la protección de derechos fundamentales la CIDH planteaba riesgos e interrogantes ante las medidas establecidas por el Gobierno de Macri. En este sentido, la afectación de las obligaciones de *must carry* y *must offer* para la TV de pago, los cambios en la regulación de las licencias que implican una flexibilización sobre la concentración de medios, la nueva estructura de la autoridad regulativa sin independencia política y sin la representación de distintos sectores de la

le llamaba la atención las incoherencias del proceso de implementación de las mismas. Especialmente el proceso de adecuación de los grupos mediáticos a la LSCA que permitía a Telefónica poseer medios audiovisuales y al rigor con el cual se implementaba la ley con el Grupo Clarín (*Buenos Aires Herald*, 26.12.2015).

sociedad, entre otras cuestiones, expresaban un claro retroceso en términos de regulación democrática.

3.6 Evaluación de la LAD

Por las características específicas en las cuales fueron establecidas tanto la elaboración como implementación de la LAD resulta difícil realizar una valoración de los impactos concretos de la política. En qué medida la LAD podría haber resuelto los problemas por los cuales había sido impulsada resulta casi una pregunta contrafáctica. La norma tuvo escasa implementación, luego sería modificada por el Gobierno de Macri en aspectos esenciales que alterarían su estructura originaria. No obstante esto, es posible realizar valoraciones para establecer conexiones con la calidad democrática. De esta forma se presenta sintéticamente una evaluación de las distintas etapas que marcaron el proceso de elaboración e implementación de la LAD.

Contar con regulaciones actualizadas es un importante indicador tanto para que los derechos fundamentales como los derechos de usuarios y consumidores estén relacionados de forma efectiva con los servicios y tecnologías de la comunicación. Luego de más de una década de gobierno, la necesidad de diseñar y proponer nuevas reglas para la convergencia tecnológica entrará finalmente en la agenda institucional aunque de forma sorpresiva. El Gobierno presionado por fuertes demandas de calidad de servicio había establecido previamente un reglamento de servicio para la telefonía móvil el cual tendría una relativa efectividad. Seguido de esto, propondrá una subasta de frecuencias 3G y 4G y mientras cerraba dicha subasta lanzaba el proyecto de LAD. De esta forma, desde el plano de la agenda institucional, el ordenamiento lógico entre necesidades, definición del problema y soluciones se presentaría por lo menos de forma descoordinada. El establecimiento de la norma general del sector llegaba *a posteriori* de importantes programas estatales —TDA y Argentina Conectada— y de normas de orden secundario establecidas previamente. En consecuencia, el marco regulativo para poder predecir actos y conductas tanto de los operadores del sector como de actores institucionales, no tendría lugar en la agenda institucional sino en el epílogo del ciclo kirchnerista. Esto dejaba a la planeación gubernamental sobre el sector con una imagen caótica y dominada por la urgencia.

En complemento con lo anterior, esta actualización normativa no era coherente con la orientación de las políticas de comunicación impulsadas por el kirchnerismo anteriormente. Si bien el Gobierno demostraría con suma audacia el aprovechamiento de la necesidad de actualización, las diferencias entre LSCA y LAD eran marcadas. A la inexistencia de un debate público previo entre las partes interesadas, se le agregaban artículos del proyecto de ley que contradecían importantes logros de la ley de comunicación audiovisual. Sin marcar una regresión en términos de derechos se avanzaba hacia una convergencia de sectores que ponía en riesgo la diversidad y pluralidad del ecosistema de la comunicación. Este reordenamiento era paradójicamente presentado por funcionarios con mayor proximidad ideológica — La Cámpora— de unos posicionamientos que el mismo Gobierno buscaba ahora modificar.

De esta forma, el tipo de respuesta que representa la LAD sería por lo menos contradictorio. Durante la presentación del proyecto la oposición remarcaba un acuerdo entre telefónicas y Gobierno, beneficios normativos para las primeras —DTH para Telefónica— a cambio beneficios económicos para el Gobierno — por la recaudación de la subasta de espectro—. Al mismo tiempo, se reflejaban disonancias políticas dentro del kirchnerismo parlamentario. Los senadores del oficialismo señalarían desde un principio la necesidad de introducir cambios relevantes en la norma. Estas disonancias del oficialismo se irían reduciendo, no sin ásperas negociaciones internas y a medida que se cristalizaban cambios al proyecto original cedidos por los funcionarios del Poder Ejecutivo. El rechazo del DTH para las telefónicas, la incorporación de regulaciones que establezcan una transición pautada para el ingreso de estos operadores al sector de la TV de pago y de normas de calidad de servicios, como así también, una definición más precisa de la autoridad regulativa fueron importantes cambios que se introdujeron por la acción del Senado. Estos cambios procuraban alinear de cierta manera al proyecto de ley con el paradigma de la democratización de las voces y dar mayor sintonía con la LSCA. La inclusión de modificaciones, algunas muy cercanas a las observaciones realizadas por la oposición, no evitaría que dicho sector rechaza el proyecto de ley durante las audiencias de la comisión y, luego, a mano alzada en la cámara.

No obstante estos ajustes legislativos, la norma igualmente representaba un giro en las políticas de comunicación del kirchnerismo. Este giro, en sintonía con los cambios tecnológicos, se materializaba con el ingreso de las telefónicas al mercado de servicios audiovisuales. Algo que la LSCA no permitía. Esto paradójicamente no implicaría el apoyo manifiesto de actores corporativos de peso y, como era de esperar, abriría una grieta con sectores que venían acompañando al kirchnerismo. Esta distancia con la LSCA puede comprenderse, de igual manera, por el consenso sectorial y político que no alcanzaría la LAD.

A nivel de regulación democrática, el valor institucional que significaba la participación del Poder Legislativo en la agenda regulativa contrastaba con la forma que adquirirá el trámite parlamentario de la LAD. Esto último negaría la posibilidad de establecer una norma de mayor calidad, esto es, con artículos con mayor nivel de detalle, comentados y justificados por el legislador. Así, la participación de las partes interesadas se establecería en apenas cuatro sesiones. Hubo un fuerte reclamo en este aspecto. Junto con los mencionados tiempos parlamentarios que impedían una auténtica deliberación pública tanto la falta de reglamentaciones como la definición de la autoridad regulativa serían las principales críticas de los participantes al proyecto original.

Con algunos matices, los distintos actores que representaron a la sociedad civil (consumidores y usuarios; organizaciones no gubernamentales, expertos y sindicatos) fueron el sector que mayores críticas expresaron sobre el proyecto de ley presentado por el Gobierno. En el caso de los usuarios y consumidores el rechazo fue total. La representación sindical, importante aliado político del kirchnerismo, también demostró distancias con el proyecto y señaló que la LAD representaba un giro inesperado para todos los actores que acompañaron la elaboración de la LSCA. Los expertos integraron exposiciones moderadas, críticas y hasta polémicas, señalaron desde la necesidad de reformas hasta la replanteo total del proyecto. Las intervenciones de algunos expertos pusieron en evidencia serias inconsistencias tanto del proyecto como de la regulación del sector por parte del Gobierno.

Los actores económicos elogiaron la voluntad de regulación sobre los servicios y tecnologías de la convergencia aunque también señalaron la necesidad de reformas al

proyecto. Telefónica y Telecom principales beneficiarios del giro regulativo, paradójicamente, no demostrarían un apoyo explícito más bien todo lo contrario. Se mostraron disconformes porque el proyecto representaba una derogación desordenada de normas relevantes para la organización del sector y una amplia delegación de potestades legislativas. Este último aspecto implicaba un fuerte reclamo en torno a la rendición de cuentas y transparencia pública, desde esta postura, la LAD aumentaría la imprevisibilidad regulativa. La nueva norma venía a complejizar un marco normativo —que ya era caótico—, ahora con dos normas, con nuevas reglamentaciones a desarrollar y dos autoridades regulativas para un sector cada vez más convergente. Un claro ejemplo de lo anterior era la carencia de regulaciones sobre las plataformas audiovisuales. A las telefónicas les preocupaba la ausencia de regulación para actores del mundo digital (proveedores de aplicaciones y servicios en Internet) que hacen uso intensivo de sus redes para servicios que son considerados sustitutos de otros servicios que la norma pretendía regular (TV de pago). Telefónica, tal vez anticipando el posicionamiento de los senadores oficialistas, no preveía el otorgamiento de la licencia de DTH como pretendía. Así, en los primeros días el proyecto quedaría sin el apoyo de su principal *lobby* corporativo. Esto dejaba a la futura norma vacía de apoyos por fuera de la órbita gubernamental.

Si las telefónicas aún con el permiso de ingreso al mercado audiovisual establecieron críticas al proyecto, el sector de la televisión de pago, principal afectado por dicho permiso, hacía más evidente su oposición. Para este sector la LAD antes de representar una regulación hacia la convergencia tecnológica implicaba un serio ataque a la actividad económica de dicho sector. Ponía en riesgo fuentes genuinas de trabajo y no aportaba inversiones en la infraestructura de redes, esta situación, en contrapartida, no implicaba beneficios para consumidores sea en la mejora de la calidad del servicio o en la diversidad de contenidos —ponía en duda la retransmisión de contenidos locales—. Para Cablevisión (Grupo Clarín) principal operador del sector estos retrocesos solo tenían una razón de ser: el proyecto representaba un capítulo más en la lucha del Gobierno por erosionar las posiciones económicas del grupo.

Las cooperativas y los cable operadores expresaron un apoyo crítico del proyecto. Apoyaban al Gobierno que había impulsado la desconcentración del sector de la radiodifusión pero esta vocación no se reproducía con la LAD. Este actor señaló la

importancia social y económica de los miles de operadores que en el interior del país habían establecido servicios ahí donde ni el mercado ni el Estado habían llegado. Los actores provenientes del mundo de Internet también criticaron el proyecto de ley. La CABASE sostuvo que el proyecto establecía definiciones bajo las cuales quedaban integrados servicios y aplicaciones de Internet con servicios de telecomunicaciones. Establecer licencias para aplicaciones como el servicio de *mail*, las *startups* y las OTT atentaba contra el emprendedores locales e iba a contramano de las tendencias regulatorias internacionales. Esta posición era compartida por productores software y servicios TIC representados por CICOMRA, los mismos señalaban la falta de definición de parámetros objetivos sobre temas como la neutralidad de la red, la protección de datos privados, la responsabilidad de intermediarios y la regulación de las OTT.

En contraste con este último sector, los representantes de los productores audiovisuales y la TV abierta expusieron la necesidad de criterios regulatorios que protegieran y promovieran la industria nacional de los contenidos. De esto dependía no solo fuentes laborales sino también la identidad cultural del espacio mediático local. Las reglas de *must carry must offer*, cuotas de pantalla para contenidos locales y reglas ecuanímes para servicios que son considerados sustitutos eran sus principales propuestas. En consecuencia todos estos posicionamientos sectoriales sobre la norma parecían diluirse cuando se abordaba el tema de la permisión de DTH para Telefónica y la indefinición de la autoridad regulativa. Estos dos temas del proyecto resultaban un parte aguas y producían coincidencias inesperadas entre pequeños y grandes actores locales en el sector de la TV de pago y cableros.

El sector de los funcionarios evidenció una importante novedad, de ser un grupo monolítico pasaría a tener por lo menos dos posicionamientos debido a la estructura colegiada en la dirección de la autoridad de aplicación (AFSCA). Uno de corte más técnico que defendía al oficialismo y otro opositor que sin desatender los argumentos técnicos los integraba a la coyuntura política. Esto último se revelaría como un significativo aporte de la LSCA a la agenda regulativa. No obstante este aporte, el diseño de autoridades colegiadas en el marco de la polarización no se traduciría en propuestas regulativas consensuadas que logren trascender apoyos y rechazos.

La implementación de la LAD representa un aspecto interesante para realizar una completa valorización del proceso abierto por el Gobierno. El establecimiento de la AFTIC denota su principal acción. Su directorio estaría compuesto por un mix entre autoridades provenientes de secretarías absorbidas, de representantes del oficialismo y la oposición política los cuales se reunieron en poquísimas ocasiones. Un espacio relevante en la estructura regulatoria como el Consejo no lograría conformarse por falta de tiempo. El diseño de su estructura provenía del audiovisual cuestión que no terminaría de amoldarse a universo convergente. AFTIC había absorbido empresas y programas estatales sobre la convergencia que le permitirían establecer importantes reconfiguraciones en el sector. Algunas de sus resoluciones estuvieron destinadas a evitar el avance del Grupo Clarín en los servicios de la convergencia, que produjeron polémicas menores y no lograron su objetivo. Para esto era vital que el ciclo de la política y la administración pública continuasen coincidiendo situación que no sucedería.

La generalidad de la LAD implicaba que sus impactos sobre el sector dependieran de las reglamentaciones que pudiese establecer la AFTIC. De esta forma, si el Gobierno deseaba establecer impactos en el sector a través de la LAD, antes del recambio electoral debía moverse con suma velocidad y establecer reglamentos que permitieran fijar conductas en los operadores y garantizar derechos a los usuarios. Sin embargo, la celeridad demostrada en la etapa parlamentaria, no se demostraría con la implementación de reglamentaciones. No contar con reglamentos previamente elaborados demostraría ser un serio límite en el proceso de la política. De esta forma, la LAD salvo el establecimiento de la AFTIC, que implicaba tanto un reacomodamiento del marco institucional como político dentro del kirchnerismo, no tendría una implementación integral de los distintos regímenes durante el Gobierno de Fernández de Kirchner. Esta última cuestión no solo demuestra falta de cálculo sino que abre diversos tipos de interrogantes sobre los objetivos por parte del Gobierno.

Los ejes de la campaña electoral de 2015 entre continuidad o ruptura alinearían posiciones ideológicas y partidarias con una notable falta de visiones alternativas. Esta polarización junto con la falta de independencia de las autoridades podría ser factores explicativos para entender el desguace de la LAD y AFTIC. En este sentido, la derrota electoral por la continuidad del proyecto político del kirchnerismo implicaría para el vencedor una carta blanca para reformular nuevas políticas de comunicación.

Conclusiones

En esta investigación se ha analizado la Ley Argentina Digital 27.078 desde la óptica de la calidad democrática. El estudio ha abarcado las etapas de elaboración e implementación durante octubre 2014 y diciembre 2015. El caso seleccionado colabora con el campo de investigación sobre políticas de comunicación impulsadas en América Latina. Se ha propuesto el enfoque de la calidad democrática para el análisis de la convergencia tecnológica por varios motivos. Por un lado, aportar un enfoque que no ha sido utilizado en profundidad por estudios de políticas de comunicación y desarrollar líneas de investigación transversales entre el campo de la comunicación y los estudios sobre la democracia. Por el otro, aproximar al estudio de la comunicación conceptualizaciones que permiten evaluar el rendimiento de sus políticas públicas, en términos de la expansión de derechos de la comunicación, la atención a los procedimientos democráticos y la valoración de la respuesta gubernamental.

La investigación ha desarrollado un marco teórico para establecer relaciones entre aspectos de la calidad democrática y elementos de las políticas de convergencia tecnológica. Para establecer este vínculo se ha propuesto que la regulación de la comunicación se caracteriza por una influencia potencialmente extensiva sobre varios aspectos relevantes para la democracia (Napoli, 2001). Dicha influencia es posibilitada por el rol central que ejercen distintas plataformas electrónicas de comunicación en la circulación de la información y en la organización de los entornos simbólicos y culturales. Este rol adquiere especial significación ante el preocupante proceso de concentración económica de corporaciones tecnológicas de escala global — especialmente Facebook, Google, Amazon, Apple y Microsoft—, como así también, la proliferación de aplicaciones tecnológicas que borran las fronteras entre los servicios audiovisuales y las telecomunicaciones. Estos procesos económicos y tecnológicos del sector plantean desafíos para la libertad de expresión, el pluralismo informativo y el acceso a la información, entre otras cuestiones nodales de la democracia.

En el desarrollo de la investigación estos desafíos a la democracia se exploran a través de distintos niveles de análisis. Así, se abordan las trayectorias tecnológicas y jurídicas de los servicios audiovisuales y las telecomunicaciones con el objetivo de resaltar que los primeros han estado vinculados intrínsecamente a la protección de principios

democráticos (libertad de expresión, el pluralismo informativo y el acceso a la información) y los segundos al desarrollo de acceso a servicios. Se presentan debates en torno al posicionamiento sobre la preservación o convergencia de dichas trayectorias: quienes sostienen que la convergencia regulatoria ha implicado el predominio de principios económicos provenientes del ámbito de las telecomunicaciones y esto ha trastocado la capacidad estatal de regulación (Cuilenburg y McQuail, 2003; Mastrini, et al. 2013) y por otro lado, quienes argumentan la necesidad de un marco común basan su posición en el establecimiento de principios generales que sean capaces de perdurar a los cambios tecnológicos y promueva inversiones de largo plazo (Galperin y Cabello, 2008; Katz, 2015).

En otro nivel de análisis, la investigación presenta regulaciones que tienen como objetivo responder a estos procesos de convergencia tecnológica, económica y jurídica. Aquí se diferencian las regulaciones sobre procesos de concentración económica y aquellas que reafirman las diferencias entre la prestación de acceso a servicios (telecomunicaciones) y la difusión y producción de contenidos (audiovisual). Así, se revisan las diversas directivas impulsadas por la Comisión Europea como el Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento 2016/679, RPD) que tendría como resultado el establecimiento de abusos por parte de la posición dominante de los gigantes tecnológicos; las resoluciones sobre contenidos audiovisuales 2010/13/UE y sobre Servicios de Comunicaciones Electrónicas (SCE) tendientes a equilibrar reglas de juego entre distintos operadores dentro del Mercado Único Digital para Europa; y los estándares Interamericanos de regulación de la convergencia (CIDH, 2013; 2015 y 2017a) y el principio de Universalidad de Internet (UNESCO, 2013).

Junto a estas resoluciones la investigación revisa los regímenes de la regulación de la convergencia tecnológica: clasificación de servicios, licencias, espectro radioeléctrico, la interconexión y el servicio universal. En consecuencia, estas respuestas que se articulan desde gobiernos o unidades supranacionales permiten reconocer que en la articulación de distintos elementos regulativos de la convergencia se ponen en juego directa o indirectamente contenidos y procedimientos vitales para el desenvolvimiento del régimen democrático. Es en este sentido, las políticas de comunicación no son una política pública más para el régimen democrático.

Para reafirmar este último supuesto la investigación ha trabajado distintos aspectos sobre las capacidades estatales y la democratización como una problemática siempre cambiante entre Estado, derechos y ciudadanos (Tilly, 2017; Iazzetta, 2011 y 2013). Las políticas de comunicación implican capacidades estatales que deben ser valorizadas desde su impacto en la democratización. Esta última entendida no solamente como progresividad de derechos, sino también como expansión de procedimientos y lógicas democráticas a instituciones regidas bajo otras lógicas. De esta forma para la investigación las políticas de comunicación, como capacidad estatal, adquieren un valor especial cuando logran fortalecer procesos relacionados con la rendición de cuentas y la transparencia pública. Así pues, si bien en los lineamientos generales de las políticas se suele hacer alusión a dichos atributos, en el plano de la implementación es donde mayores desafíos se presentan a la hora de ponerlos en práctica.

Para esclarecer de qué manera se presenta este déficit, se plantean distintos elementos teóricos de cara a las políticas públicas y su modo de adopción en Latinoamérica. Así, se distinguen las políticas regulativas, como un subtipo de política pública, que por sus características intrínsecas condicionan durante su implementación aspectos ligados a la rendición de cuentas y la transparencia pública. Las arenas regulativas se presentan como espacios concentrados por pocos actores de peso (sectoriales y estatales) con el objetivo de lograr intercambios directos entre intereses corporativos y necesidades de gestión (Lowi, 1972). En Latinoamérica esta problemática es retomada por valiosos aportes sobre democracia y sistemas mediáticos comparados en torno al conflicto entre el clientelismo y la autoridad racional-legal (Hallin y Mancini, 2008; Ruiz, 2010; Waisbord, 2015). Así, el desarrollo de políticas de comunicación sin los adecuados procedimientos de rendición de cuentas y de transparencia pública pueden transformarse en la antesala de organismos reguladores discrecionales y opacos, cuando no, en la adopción simulada de principios de regulación democráticos. La investigación sostiene que el argumento de la intervención o presencia estatal —en detrimento de la regulación de mercado— con el objetivo de recuperar capacidad regulativa o impulsar derechos de la comunicación, no asegura el establecimiento de claros límites entre lo público y lo privado al interior de las políticas de comunicación. En cambio, la presencia o ausencia de sólidos procedimientos regulativos organizados

en base a la rendición de cuentas y la transparencia pública es un requisito necesario para el desarrollo de políticas de comunicación que garanticen derechos y distingan directrices para los diversos tipos servicios que se ofrecen en el ecosistema digital.

Esta última cuestión ha sido abordada en un contexto general de adopción de las políticas públicas por los distintos gobiernos del kirchnerismo. El kirchnerismo forma parte de una ola de gobiernos latinoamericanos que, con diferencias entre sí, establecerían, críticas tanto a la regulación neoliberal como a las corporaciones mediáticas de peso. En este marco el kirchnerismo impulsó políticas y regulaciones sobre la comunicación orientadas a recuperar la capacidad estatal de comunicación. La investigación aborda esta respuesta gubernamental y, de igual modo, el posicionamiento que distintos actores de la sociedad civil y del sector de la convergencia en el marco de la elaboración de la LAD. Estos posicionamientos brindan la posibilidad de valorar distintas percepciones de los contenidos y procedimientos normativos que el Gobierno presentaría como respuesta a la flexibilización de fronteras jurídicas y económicas que propone la convergencia tecnológica.

La investigación ha presentado una metodología acorde con los objetivos de investigación. Para esto ha identificado en la etapa de elaboración los contenidos del proyecto de ley y los ha comparado con la versión final de la norma. Al mismo tiempo, se han identificado los posicionamientos de los distintos actores que participaron en dicho proceso de elaboración: actores sectoriales, grupo de expertos, tercer sector y sectores internos dentro del kirchnerismo. Entre los lineamientos principales del proyecto de ley si bien se resalta la separación entre regulación de los transportes y los contenidos, se permitía el acceso a licencias de DTH para las telefónicas y en paralelo se modificaba la arquitectura regulativa del sector sin dar detalles de su futuro diseño (SECOM y CNC). Junto a estas cuestiones problemáticas, en esta primera versión de la norma, se apelaba al derecho a la comunicación y al servicio público de la interconexión sin explicitar cómo y en base qué instrumentos regulativos se pondrían en marcha dichos lineamientos.

De cara a estas cuestiones, las distintas asociaciones de defensa de derechos de usuarios y consumidores harían fuertes reclamos en torno a una grieta cada vez más evidente entre un posicionamiento crítico a los “monopolios mediáticos” y el

establecimiento de compensaciones y beneficios regulativos a través de distintas autoridades regulativas (SECOM, CNDC y AFSCA). En cuanto a los actores sectoriales es preciso marcar diferencias: las cooperativas, las pymes y actores de TV de pago, rechazaban de plano el DTH a Telefónica y reclamaban la implementación efectiva de determinadas regulaciones para posibilitar su acceso a prestar distintos servicios de la convergencia — telefonía móvil y conectividad—, como así también, regulaciones que permitan controlar de modo efectivo la posición dominante de Telefónica y del Grupo Clarín. El sector de medios de comunicación tradicional junto con los productores de contenidos expusieron críticas por la notable falta de elementos regulativos ecuanímenes ante la entrada de las OTT audiovisuales. Para este sector, dichas plataformas debían ser consideradas como servicios sustitutos, y adherirse a las mismas obligaciones que afectan a la TV de pago. En cambio, los actores de peso (Telefónica y Telecom), mostraban cautela ante la posibilidad efectiva de acceso a licencias de DTH debido a la vigencia de normas preconvergentes que bloqueaban dicha posibilidad, con lo cual, expresaban la necesidad de establecer un marco jurídico unificado y con mayores criterios de previsibilidad regulativa. En el grupo mayoritario de expertos, los posicionamientos críticos prevalecerían tanto al proyecto de ley como a su versión final¹⁵³. Para este último grupo el proyecto de ley no definía en forma clara aspectos esenciales para la regulación del sector y delegaba enormes responsabilidades a una autoridad de aplicación indefinida. Este último aspecto era una importante coincidencia de todos los actores intervinientes.

En complemento con lo anterior, uno de los objetivos de la investigación ha sido valorar la intervención del Poder Legislativo como espacio participativo en el marco de la elaboración de la política. Para esto se evalúa en qué grado se han incorporado estos planteos a la estructura de la norma. En primera instancia, es importante señalar que la participación de las partes interesadas se vería drásticamente limitada a solo cuatro sesiones parlamentarias. Aún así, el proyecto original recibiría 90 modificaciones y se le agregarían unos 25 artículos a la versión final (Porto, 2017). Entre estas modificaciones se destacan el rechazo de DTH para Telefónica, medidas de protección para las cooperativas y el sector Pyme, una autoridad de aplicación definida por el Parlamento y distintos tipos de observaciones realizadas por expertos. No

¹⁵³ Entre los cuales destacamos un exhaustivo documento de la Fundación Vía Libre elaborado por Enrique Chaparro (ver, Chaparro, 2014a y 2014b).

obstante esto, la versión final de la norma mantendría un destacado perfil generalista, otorgando a la autoridad regulativa enormes facultades en la organización del sector. Esto último implicaba cierto traslado velado de facultades legislativas, al plano de la implementación, que le permitían mantener el control de la regulación del sector a una autoridad regulativa alineada automáticamente al Poder Ejecutivo. Otra importante deuda de la labor parlamentaria sería una completa actualización normativa con el objetivo de reducir la complejidad regulativa del sector, así, la sanción de la LAD no conllevaría la derogación de normas preconvergentes: Ley de Telecomunicaciones de 1972, los decretos de las privatizaciones y del decreto 764/00.

Un interesante hallazgo que permite valorar el espacio parlamentario sería la soledad del Gobierno en el impulso de la norma. Este dato surge tanto del análisis de los posicionamientos de los participantes como en distintas entrevistas realizadas por la investigación con expertos que participaron en las audiencias parlamentarias. Así pues, de los 50 expositores solo 4 expresarían un apoyo rotundo al proyecto de ley impulsado por el Gobierno (en su mayoría funcionarios o ex funcionarios). La carencia de un *lobby* sectorial concreto tornaría a las modificaciones del proyecto original en un proceso de negociaciones internas entre distintos sectores del Gobierno y, en menor medida, en un proceso abierto a la inclusión de determinadas demandas de la sociedad y grupos económicos. Esta carencia de actores sociales o económicos por detrás de la LAD, impulsado o rechazando modificaciones, creemos ha reforzado dicho carácter generalista de la norma. Con lo cual la negociación entre distintos sectores del kirchnerismo se reduciría en dos temas centrales, el diseño de la autoridad de aplicación y determinados aspectos del proyecto original, que los senadores tanto de la oposición como algunos del kirchnerismo, consideraban sensibles con respecto a Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA).

Esto último entra en relación con el objetivo valorar en qué medida la LAD resulta coherente o disruptiva con las políticas de comunicación impulsadas durante el período kirchnerista (2003-2015). Como se ha señalado distintas cuestiones del proyecto marcan una diferencia con la LSCA. Si bien se negaría el acceso a las telefónicas al servicio de TV de pago por vínculo satelital sí se les permitiría el acceso a dicho servicio por vínculo físico. Es importante destacar que las empresas entrantes deberían contar, cuando allí correspondiese, con el aval del organismo de defensa de la

competencia y de la AFSCA (como parte de un plan de implementación gradual de esta entrada). En la última ronda de negociaciones entre funcionarios del Gobierno y senadores del oficialismo se acordaría que el órgano regulador tenga una arquitectura análoga a la radiodifusión: diseño colegiado, con la participación de distintas fuerzas políticas e inserto en una estructura que incluía al Poder Legislativo a través de una Comisión Bicameral y la representación de distintos sectores en un Consejo de Telecomunicaciones.

De esta forma, aún con los reparos a un ingreso automático y una autoridad regulativa calcada de la radiodifusión, la LAD marca un cambio de rumbo en la legislación de la comunicación en Argentina, en relación a permitir nuevos cruces entre actores convergentes y flexibilizar barreras entre sectores. Esta señal será aprovechada por los próximos gobiernos y permitirá que las barreras jurídicas entre distintos servicios se erosionen en un marco legal siempre complejo. Es importante destacar que este cambio se da sin las derogaciones de normas pre convergentes mencionadas, con incógnitas sobre cómo la autoridad de aplicación definiría distintas reglamentaciones relacionadas y sin el establecimiento de un cuarto operador en el mercado de servicios móviles como contrapartida. Asimismo es importante recordar que a Telefónica se le permitía acceder a distintos mercados audiovisuales a través de diversas maniobras legales en su conformación societaria. Esto perjudicaba indudablemente el desarrollo de la competencia en el sector de la convergencia y avalaba los procesos de concentración.

Con el objetivo de evaluar el impacto de la LAD en términos de rendición de cuentas y transparencia pública se ha analizado la implementación de dicha norma. Replicar la fisonomía de la AFSCA en el sector de la convergencia tecnológica ha tenido tanto críticas como elogios por parte de los expertos. La AFTIC como órgano autárquico y colegiado si bien implicaba un avance en términos formales, dicho diseño aplicado originalmente en la AFSCA no había evitado que una discrecional interpretación de la LSCA transformara a dicha norma en una herramienta para castigar grupos mediáticos (especialmente a Grupo Clarín). Paralelamente, el nuevo ente para la convergencia la AFTIC, se transformaba en un organismo estatal voluminoso al absorber en su estructura autoridades, programas y empresas públicas preexistentes, que le permitían un peso relevante para intervenir en los distintos mercados de las convergencia. Esto

se daba sin la incorporación de herramientas y mecanismos que mejoren la rendición de cuentas y transparencia regulatoria: la selección de sus autoridades no sería establecida por concurso público, con criterio de profesionalidad y no se establecían guías claras para predecir el funcionamiento y conducta de las autoridades. Por lo contrario, las decisiones del directorio se justificarán en base a un claro desequilibrio de fuerzas partidarias a favor del Gobierno. Estas cuestiones se verían reflejadas en las decisiones conflictivas que tomaría la AFTIC sobre el Grupo Clarín, en las cuales no participarían la totalidad de los directores, demostrando que no eran necesarios los representantes de la oposición para establecer quórum. Además, estas resoluciones no estuvieron debidamente justificadas a través de argumentos idóneos que permitiesen articular claramente un freno a las adquisiciones de Clarín en el sector de telefonía móvil. Así pues, la falta de justificaciones precisas sin la incorporación del consenso de los directores de la oposición, abriría un nuevo ciclo de recursos judiciales siempre favorables para Clarín. Una vez más, al igual que en el ente de la radiodifusión, por detrás de las estructuras colegiadas y autárquicas, el Poder Ejecutivo no solo mantenía el control político del órgano sino que se aseguraba una alta discrecionalidad interpretativa de las normas.

Otro de los objetivos de la investigación ha sido establecer en qué medida los objetivos de la LAD se materializarían en impactos y resultados sobre el sector. La evidencia demuestra que la implementación de Argentina Digital por parte del Gobierno de Fernández de Kirchner sería parcial e insuficiente con los objetivos planteados. Si bien, el Gobierno demostraría suma celeridad en el establecimiento de la AFTIC, en ponerla en funcionamiento y mostrar a sus principales autoridades en pleno ejercicio, esta celeridad contrastaría notablemente con el nulo interés en avanzar con las reglamentaciones necesarias que permitieran comprender de qué forma se establecerían directrices sobre la convergencia de servicios (la neutralidad de la red, la interconexión, las licencias, la posición dominante de mercado y los estándares sobre calidad de servicios convergentes, entre otros regímenes). La AFTIC cierra un período limitado de acciones de solo seis meses antes de ser disuelta luego de la derrota electoral. En consecuencia, la aplicación de la LAD sería establecida por el Gobierno siguiente realizando previamente profundas modificaciones a la estructura normativa.

Esta evaluación tanto en el plano de la elaboración como de la implementación ha permitido colocar a la LAD dentro de un escenario regulativo regional. En América Latina la regulación de la convergencia tecnológica se ha caracterizado por un esquema de acciones incrementales por sobre cambios generales (Wohlers, 2008; Galperin y Cabello, 2008). La sanción de la LAD quiebra en cierta forma este esquema, sin embargo, su perfil generalista, la permanencia de distintas normas preconvergentes y el accionar de la autoridad regulativa permiten afirmar la continuidad de un esquema de ajustes incrementales e imprevisibilidad regulativa. Esto se pondría en evidencia, aún más cuando AFTIC no establecería normas y reglamentaciones secundarias otorgándole al próximo Gobierno la doble posibilidad de establecerlas y modificar la LAD a través de decretos presidenciales. Es importante señalar que modificar normas establecidas por el Poder Legislativo a través de este mecanismo pudo realizarse gracias a la controversial regulación sobre decretos de necesidad y urgencia (DNU) que el mismo kirchnerismo había impulsado años atrás: Ley 26.122 Delegación Legislativa.

De esta forma, el proceso abierto por el kirchnerismo en materia de políticas de comunicación permite marcar diferencias en términos de calidad democrática. Estas diferencias pueden entenderse por varios factores. En primera instancia, tanto la LSCA como la LAD parecen articular respuestas para contextos diferentes. En 2009, la LSCA estaría estrictamente orientada a recuperar la iniciativa política del Gobierno a raíz del conflicto con los sectores agropecuarios, el Grupo Clarín y la derrota en las legislativas de aquel año. En cambio, en 2014 la LAD, estaría asociada a implementar cambios en la arquitectura regulativa de las telecomunicaciones que permitieran reforzar el espacio institucional a sectores internos del Gobierno luego del proceso electoral. Ambas respuestas no representarían en términos concretos una mejora en los procesos de rendición de cuentas y transparencia regulativa tanto para los servicios de comunicación audiovisual como para las telecomunicaciones. En segundo lugar, se presentan diferencias en el plano de los contenidos, la LAD al permitir el ingreso de las telefónicas a los servicios audiovisuales representa un cambio de rumbo con el paradigma regulativo impulsado por la LSCA: La democratización de las voces. Esta contradicción pudo observarse en los denodados esfuerzos de los senadores del oficialismo por incluir diversas modificaciones para vincular la LAD con dicho paradigma regulativo.

En el sector de la comunicación la actualización regulativa ha sido un importante aporte de los Gobiernos de Fernández de Kirchner esto implicará importantes niveles de aceptación social a su gestión. Sin embargo, esta actualización normativa no tendrá una validez sectorial. El conflicto judicial con el Grupo Clarín implicaría a la larga que capítulos relevantes de la LSCA no logren ser aplicados o respetados por distintos actores corporativos de peso (Mastrini y Becerra, 2016). A su vez, el Gobierno no impulsaría la regulación de la convergencia sino casi hasta el final de su ciclo político, esto tomaría por sorpresa al sector y otras partes interesadas, quienes asociarían al proyecto de ley con el restablecimiento de capacidades regulativas con alto grado de discrecionalidad. La LAD no estaría caracterizada por un proceso deliberativo y participativo como el que tuvo la LSCA, su trámite parlamentario sería a marchas forzadas y durante el mismo, la norma sería duramente criticada por la gran mayoría de participantes —incluyendo aliados sectoriales del Gobierno—. Una importante evidencia ha sido el rechazo unánime de los sectores que supuestamente se beneficiarían con dicha actualización, las asociaciones de consumidores y usuarios, de ONG especializadas en derechos y regulación de Internet y de cámaras de operadores TIC.

En cuanto a la regulación general de la convergencia tecnológica durante el kirchnerismo su relación con procedimientos y contenidos para una regulación democrática ha sido contradictoria. Durante casi la totalidad de los Gobiernos del kirchnerismo a pesar de una retórica crítica de los funcionarios con las corporaciones mediáticas no contar con normas actualizadas ha sido sinónimo de acuerdos informales con los actores de peso. No obstante esto, la incorporación del Parlamento en la agenda regulativa no tendría los resultados esperados ante aquel escenario de marchas y contramarchas en la regulación de la convergencia tecnológica y las políticas de comunicación. Todas estas cuestiones serán el telón de fondo de reclamos por mejoras en los derechos de usuarios y consumidores, en la calidad de los servicios y en torno a la concentración de operadores cada vez más convergentes.

Finalmente, la permanencia de arenas regulativas concentradas en pocos actores ha permitido la continuidad de dinámicas preexistentes sin que el desarrollo normativas permita instaurar un auténtico ciclo de innovación regulativa. Así, el mantenimiento de

la toma de decisión discrecional y de negociaciones con distintos grados de opacidad entre el vértice político del Gobierno y un selecto grupo de empresarios es el correlato de un esquema sin instrumentos formales efectivos en el marco de una política a largo plazo. La carencia de una regulación con procedimientos orientados a la rendición de cuentas y la transparencia pública ha sido el prelude de programas estatales de conectividad sin los resultados esperados. Así, una relación siempre desconectada entre objetivos, procedimientos y resultados permiten valorar el rendimiento de las políticas de convergencia tecnológica de los Gobiernos del kirchnerismo.

Bibliografía

- Abeles, M. (2001). La privatización de Entel: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica. En Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M., *El Oligopolio Telefónico Argentino frente a la liberalización del mercado* (51-135). Buenos Aires: UNQui Ediciones.
- Abeles, M., Forcinito, K., Schorr, M. (2002). El Mercado Argentino de Telecomunicaciones. Perspectivas y desafíos de la etapa actual. Documento de Trabajo N5, Flacso-Secyt-Conicet. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=ar/ar-020&d=HASHb53e70bd41f0819795dabb>
- Agudelo, D. y Álvarez, A. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos* (33) 93-121. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a5.pdf>
- Aguiar, H. (2014). Entrevista a Henoch Aguiar. Revista Fibra. Número 2. Recuperado el 19 de mayo 2017, de <http://papel.revistafibra.info/no-veo-el-beneficio-regulatorio-de-haber-hecho-una-licitacion-forzada-y-a-las-apuradas/>
- Aguilar Villanueva, F. (1992a). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las políticas* (p. 15-77). México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, F. (1992b). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, F. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Porrúa.
- Agusti, S. y Mastrini, G. (2005). Radio, economía y política entre 1920 y 1945: de los pioneros a las cadenas. En Mastrini, G. (ed.), *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004)* (29-52). Buenos Aires: La Crujía.
- Albornoz, L. y Cañedo, A. (2016). Diversidad y televisión en Argentina: el caso del Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos. *Cuadernos de Información y Comunicación* (21) 179-200. DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/CIYC.52875>

- 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 políticas de comunicación en Argentina (1920-2004) (185-211). Buenos Aires: La Crujía.
- Albornoz, L., Mastrini, G., Baranchuk, M., Bulla, G., García Leiva, T., Marino, S., y Rossi, D. (2005). Palabras Finales. En Mastrini, G. (ed.): *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004)* (185-211). Buenos Aires: La Crujía.
- Alcántara Sáez, M. (2008). La democracia en América Latina: calidad y rendimiento. *Sistema*, 203-204 (125-148). Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/39697869>
- Almirón, N. y Jarque, J. (2008). *El mito digital*. Discursos hegemónicos sobre Internet y periodismo. Barcelona: Anthropos.
- Altman D. y Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 9 (2), 85-100. Recuperado el 5 de octubre 2017, de https://www.researchgate.net/publication/242099018_Assessing_the_Quality_of_Democracy_Freedom_Competitiveness_and_Participation_in_Eighteen_Latin_American_Countries
- Álvarez, M., Cheibub J., Limongi, F., Przeworski, A. (1996). Classifying Political Regimes. *Studies in Comparative International Development*, 31(2), 1-37. Recuperado en 5 de octubre 2017, de: https://www.researchgate.net/profile/Adam_Przeworski/publication/240357392_Classifying_Political_Regimes/links/0deec532194849aefa000000/Classifying-Political-Regimes.pdf
- Argentina Conectada, Plan Nacional de Telecomunicaciones (2010). Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Universidad Tecnológica Nacional y Universidad Nacional de San Martín. Recuperado el 13 de abril de 2017, de: <https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/images/d/da/PlanArgentinaConectada.pdf>

- Arribá, S. (2005). El peronismo y la política de radiodifusión. En Mastrini, G. (ed.), *Mucho ruido y pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)* (71-100). Buenos Aires: La Crujía.
- Arsat (2017). Antenas operativas de la TDA (información en línea). Recuperado en 8 de octubre 2017, de: http://mapatda.arsat.com.ar/antenas_estado.php
- Avaro, D. (2017). Desacuerdos fácticos, responsividad y calidad de la democracia. La experiencia del desendeudamiento argentino (2003-2014). *Revista Española de Ciencia Política* 44, 67-96. DOI: <https://doi.org/10.21308/recp.44.03>
- Baladron, M. (2014). Argentina cuenta con su primer satélite de telecomunicaciones. *Revista Fibra* N2. Recuperado el 14 de febrero de 2016, de <http://papel.revistafibra.info/argentina-cuenta-con-su-primer-satelite-de-telecomunicaciones/>
- Baladron, 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 Maestría. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina). Recuperado el 4 de noviembre de 2018, de: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/788>
- Baladron, M., Rivero, E. y Roca, A. (2016). Políticas digitales de democratización en la Argentina 2010-2015. *Actas de Periodismo y Comunicación*, 2 (1). Recuperado de <https://www.perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas/article/view/3707>
- Balan, M. (2013). Polarización y medios a 30 años de democracia. *Revista SAAP*, 7 (2) 473-481. Recuperado de <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v7-n2/balan.pdf>
- Baldillo, A., Mastrini, G. y Marenghi, P. (2015). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas. *Comunicación y Sociedad* 24 95-126. Recuperado el de abril 2018, de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-252X2015000200005&lng=es&tlng=es.
- Ballart, X. (1992). Cómo evaluar programas y servicios públicos. Aproximación sistemática y estudios de caso. Ministerio para las

- Administraciones Públicas. Colección de Estudios, Madrid. Recuperado de http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Ballart_como-evaluar-programs-publicos.pdf
- Banco Mundial (2019a). GovData 360, Eficacia Gubernamental. Recuperado el 13 de abril 2019, de: https://govdata360.worldbank.org/indicators/h580f9aa5?country=ARG&indicator=388&viz=line_chart&years=2003,2015&indicators=944&compareBy=region
- Banco Mundial (2019b). GovData 360, Calidad Regulatoria. Recuperado el 13 de abril 2019, de: https://govdata360.worldbank.org/indicators/h3e8d3565?country=ARG&indicator=394&viz=line_chart&years=2003,2015
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Textos.
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas*. Un manual para la práctica. Ciudad de México: CIDE.
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina. *Revista Política y Gobierno* 18 (2) 265-295. Recuperado de www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v18n2/v18n2a3.pdf
- Bastión Digital (2014). Una ley para las telcos. Recuperado el 15 de junio 2016 de: <https://seniales.blogspot.com/2014/11/argentina-digital-una-ley-para-las.html>
- Becerra, M. (2003). *Sociedad de la información: proyecto, convergencia y divergencia*. Buenos Aires: Norma.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia: políticas de medios en la Argentina y América Latina*. [versión digital] Buenos Aires: Paidós.
- Becerra, M. (2017, diciembre 12). Intereses de la neutralidad de la red [entrada de blog]. Recuperado el 3 mayo 2018 de: <https://martinbecerra.wordpress.com/2018/03/07/intereses-de-la-neutralidad-de-la-red/>
- Becerra, M. (2017a). Macri y lo que sigue. En Mastrini, G. y Becerra, M. (eds.) *Medios en guerra. Balance, crítica y desguace de las políticas de*

- comunicación 2003-2016* (pp.17-47) [versión digital] Buenos Aires: Biblos.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). *Los Dueños de la Palabra*. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI. Buenos Aires: Prometeo.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2017a). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015). Nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2017b). Las políticas de comunicación del kirchnerismo y agenda pendiente. En Mastrini, G. y Becerra, M.(eds.) *Medios en guerra. Balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2003-2016* pp.17-47 [versión digital] Buenos Aires: Biblos.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2018). Más dueños que nunca (variaciones en el mapa de la comunicación 2015-2018). *Revista Anfibia*. Recuperado el 15 de abril 2019, de: <http://revistaanfibia.com/ensayo/mas-duenos-nunca/>
- Becerra, M., Marino, S. y Mastrini, G. (2012). Mapping Digital Media: Argentina. *Country Report*, Open Society Foundations. Recuperado el 14 de febrero 2016, de: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/96ccb8f7-05e1-4cd2-ab1c-12e4dbb087/mapping-digital-media-argentina-spanish-20130424.pdf>
- Belini, C. (2013). Peronismo, nacionalizaciones y sociedades mixtas. El fracaso de EMTA (1946-1948). *Revista de Historia Iberoamericana*. doi: 10.3232/rhi.2013. v6.n2.0
- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven: Yale University Press.
- Bertoni E. (comp.) (2012). *Hacia una Internet libre de censura. Propuestas para América Latina*. Buenos Aires: CELE. Recuperado el 14 de noviembre 2017, de: https://www.palermo.edu/cele/pdf/internet_libre_de_censura_libro.pdf
- Bizberge, A. (2012). *Televisión digital terrestre: ¿cambio de estatuto en la radiodifusión?* Buenos Aires: Prometeo.

- Bizberge A. y Goldstein, A. (coords.) (2014). Medios y gobiernos latinoamericanos en el siglo XXI: Las tensiones de una compleja relación. *Dossier*, Observatorio Latinoamericano N°14 Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://iealc sociales.uba.ar/observatorio-latinoamericano/observatorio-latinoamericano-no-14-medios-y-gobiernos-latinoamericanos-en-el-siglo-xxi-las-tensiones-de-una-compleja-relacion-agosto-2014/>
- Bizberge, A., Baladron, M., Fontanals, G. y Marino, S. (2016). Argentina. Regulación y políticas públicas para la TV digital. Recuperado el 14 de junio 2018, de: <https://www.observacom.org/wp-content/uploads/2016/10/Informe-TDT-Argentina-nuevo.pdf>
- Bizberge, A., Krakowiak, F, Labate, C. y Morone, R. (2013). Políticas TDT: del predominio del mercado al desafío por un sistema democrático de televisión. En Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras (eds.): *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. (175-206), Buenos Aires: La Crujía.
- Blasco, J. y Subirats, J. (2009). Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales. *Revista Documentación Social* (154) 39-58. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3109196>
- Blumler, J. (1993). *Televisión e interés público*. Barcelona: Ed. Bosch.
- Bolaño, C. (2000). *Industria cultural. Informação e capitalismo*. São Pablo: Hicitec y Polis.
- Bolaño, C., Mastrini, G. y Sierra, F. (eds.). (2005). *Economía política, comunicación y conocimiento. Una perspectiva crítica latinoamericana*. Buenos Aires: La Crujía.
- Bollen, K. (2001). Cross-National Indicators of Liberal Democracy, 1950-1990. doi.org/10.3886/ICPSR02532.v2
- Bollen, K. y Paxton, P. (2000). Subjective Measures of Liberal Democracy. *Comparative Political Studies*, 33 (1), 58-86. Recuperado en 10 noviembre 2017, de: <https://pdfs.semanticscholar.org/1dc4/780ab2bcb1776e0afb0fe258769841857274.pdf>

- Bonvecchi, A. (2015). Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo. En Malamud, A. y De Luca, M. (coords). *La política en los tiempos de Kirchner* (143-155). Buenos Aires: Eudeba.
- Braman, S. (2004). The process of emergent. En Braman, S. (ed.) *The emergent global information policy regime* (1-11). UK: Palgrave Macmillan.
- Bresser Pereira, L. (1997). *La reforma en los años 90: lógica y mecanismos de control*. *Desarrollo Económico*, 38 (150) 517-550. doi: 10.2307/3467348
- Buenos Aires Herald, (2015, diciembre 26). Macri no usó el mecanismo establecido por ley. *Buenos Aires Herald*. Recuperado el 10 septiembre 2018, de: <http://federicopoore.blogspot.com/2015/12/entrevista-edison-lanza.html>
- Bühlmann, M., Merkel, W., Müller, L. y Wessels, B. (2012). The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. *European Political Science*, 11, 519–536. Recuperado el 10 noviembre 2017, de: <https://doi.org/10.1057/eps.2011.46>
- Bulla, G. (2005). Televisión argentina en los 60: la consolidación de un negocio de largo alcance. En Mastrini, G. (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004)* (113-135). Buenos Aires: La Crujía.
- Bustamante, E. (2004). En la transición de la era digital. Políticas de comunicación y cultura: nuevas necesidades estratégicas. *Questiones Publicitarias*, (1) 9, 9-31. Recuperado en 2 marzo 2017, de: https://ddd.uab.cat/pub/quepub/quepub_a2004n9/quepub_a2004n9p9.pdf
- Bustillo, B. (2011). Un modelo institucional para la regulación en materia de convergencia tecnológica en América Latina. *Documento de proyecto*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 13 de abril 2016, de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3916/1/S2011096.pdf>

- Bustillo, B. (2013). Neutralidad de red: debate y políticas. En Jordán, V., Galperin, H. y Peres W. (coords.) *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad* (251-273). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35399-banda-ancha-america-latina-mas-alla-la-conectividad>
- Cáceres, R. (2010). Políticas para el desarrollo de la banda ancha. En Jordán, V., Galperin, H. y Peres, W. (coords.), *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe* (211-247). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 13 de abril 2016, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35399-banda-ancha-america-latina-mas-alla-la-conectividad>
- Califano, B. (2009). Comunicación se escribe con K. La radiodifusión bajo el Gobierno de Néstor Kirchner. En Mastrini, G. (ed.) (2009). *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004)* (341-374). Buenos Aires: La Crujía.
- Califano, B. (2013). Políticas de comunicación: historia, evolución y concepciones para el análisis. *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*, (3), 1-21. Recuperado el 14 de junio de 2016, de: <http://rbpc.lapcom.unb.br/index.php/revista/article/view/42>
- Califano, B. (2015a). *Políticas de comunicación en la Argentina. Estudio del proceso privatizador de los canales de Televisión 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires* (Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires).
- Califano, B. (2015b). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. *Austral Comunicación* 4 (2), 283-318. Recuperado el 14 de enero 2017, de: <http://politicasyplanificacion sociales.uba.ar/textos-de-la-cursada/>
- Cámara Argentina de Internet, CABASE (2017). Cabase Internet Index. Estado de Internet en Argentina y la Región. Recuperado el 14 de julio 2018, de: <https://www.cabase.org.ar/wp-content/uploads/2017/09/CABASE-Internet-Index-II-Semestre-2017.pdf>
- Campbell, D. (2008). The basic concept for the democracy ranking of the quality of democracy. Vienna: Democracy Ranking. Recuperado el 12

- noviembre 2017, de:
https://www.researchgate.net/publication/228386893_The_Basic_Concept_for_the_Democracy_Ranking_of_the_Quality_of_Democracy
- Campbell, K. y Carroll, S. (2005). Sustaining democracy's last wave. *Georgetown Journal of International Affairs*, 6 (2) 45-52. Recuperado 12 noviembre 2017, de:
https://www.jstor.org/stable/43134092?seq=1#page_scan_tab_contents
- Canclini, N. (2007). La comunicación al servicio de la cultura. Comunicación y cultura: encuentros y desencuentros. En Bustamante, E. (ed.). *La cooperación cultura-comunicación en Iberoamérica (75-87)*. Madrid: Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo. Recuperado el 14 de julio de 2017, de:
<http://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/handle/123456789/617>
- Cansino, C. (2013). Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía?. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 58 (217), 79-98. Recuperado el 12 noviembre 2017, de:
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/42178/44014>
- Cardoso, G. (2008). *Los medios de comunicación en la sociedad en red. Filtros, escaparates y noticias*. Editorial UOC. Barcelona.
- Carrier, E. (2014, diciembre 19). Habemus Lex. [Blog de Carrier y Asociados]. Recuperado el 20 julio 2018, de:
<https://comentarios.info/index.php/2014/12/>
- Castells, M. (1999). *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1. México: Siglo XXI Editores.
- Cavarozzi, M. (1992). *La crisis de la matriz Estado-céntrica: política y economía en la América Latina contemporánea*. Washington: Overseas Council.
- Cavarozzi, M. (2013). Modelos de acción presidencial en el siglo XXI latinoamericano. En *Reforma y Democracia* 55 (5-16). Recuperado el 5 de noviembre 2018, de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/055-Febrero-2013/Cavarozzi.pdf>

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2016). Solicitud de Audiencia ante la CIDH. Recuperado el 14 de enero 2017, de: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/07/Solicitud-de-Aud.pdf>
- Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) (2014). Internet en Argentina, ¿Cómo estamos hoy? Universidad de Palermo. Recuperado el 23 de enero 2017, de: <https://www.palermo.edu/cele/pdf/investigaciones/Mapping-ARG-CELE.pdf>
- Chadwick, A. (2006). *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*. Oxford: University Press.
- Chadwick, A. (2011). *The Hybrid Media System. Politics and Power*. Oxford: University Press.
- Chaparro, E. (2014a). Consideraciones sobre el proyecto de ley “Argentina Digital”. *Fundación Vía Libre*. Recuperado el 14 de febrero de 2016, de: <https://www.vialibre.org.ar/wp-content/uploads/2014/12/argentinadigital.pdf>
- Chaparro, E. (2014b). “Argentina Digital”, una oportunidad perdida. Recuperado el 18 de abril 2016, de: https://www.vialibre.org.ar/wp-content/uploads/2014/12/argentinadigital_3.0.pdf
- Cheibub, J. y Przeworski, A. (2010). Democracy, Elections and Accountability for Economics Outcomes. En Przeworski, A., Stokes, S., y Manin, B. (eds.) *Democracy, Accountability and Representation* (29-55). Cambridge: University Press.
- Clarín (2012, agosto 26). El ex ministro de Menem que hoy maneja el segundo grupo de medios de la Argentina. *Clarín*. Recuperado el 10 enero 2019, de: https://www.clarin.com/politica/manzano-robo-corona-empresario-kirchnerismo_0_SJjf5PxxhPXg.html
- Clarín (2014, mayo 9). La telefonía celular en la Argentina está entre las más caras del mundo. *Clarín*. Recuperado el 10 junio de 2018, de https://www.clarin.com/sociedad/telefonía-celular-Argentina-caras-mundo_0_r1vreUa9wQx.html
- Clarín (2014, 30 octubre). Giustiniani, Las telefónicas han sido las ganadores en estos 20 años. *Clarín*. Recuperado el 16 de junio 2018, de:

https://200.42.136.212/politica/Ruben_Giustiniani-Argentina_Digital-Camara_de_Senadores-proyecto_de_ley-Ley_de_Medios_0_rJtHII09v7g.html

Clarín (2015, septiembre 9). El Grupo Clarín compró el 49% de Nextel Argentina. *Clarín*. Recuperado el 15 de junio 2018, de: https://www.clarin.com/empresas-y-negocios/grupo-clarin-compro-nextel-argentina_0_BkzgGMQYvml.html

Clarín (2015, octubre 5). Detectan irregularidades en las medidas contra Clarín-Nextel. *Clarín*. Recuperado 10 de junio 2015, de: https://www.clarin.com/economia/detectan-irregularidades-medidas-nextel-clarin_0_BJ4mQfKDQx.html

Cogburn, D. (2003). Governing global information and communications policy: emergent regimen formation and the impact on Africa. *Telecommunication Policy* 27 (1-2) 135-53. Recuperado el 12 de febrero 2018, de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308596102000885>

Com, S. (2005). Alfonsinismo, contexto sociopolítico y medios de comunicación. En Mastrini, G. (ed.), *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004)* (185-211). Buenos Aires: La Crujía.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). Economía digital para el cambio estructural y la igualdad. Recuperado el 26 de junio 2017, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35408-economia-digital-cambio-estructural-la-igualdad>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016a). La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción. Recuperado el 4 de abril 2017, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38604-la-nueva-revolucion-digital-la-internet-consumo-la-internet-la-produccion>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016b). Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016. Recuperado el 8 de junio 2018, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40528-estado-la-banda-ancha-america-latina-caribe-2016>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital. Recuperado el 6 de enero 2019, de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43477/7/S1800053_es.pdf
- Comisión Europea (2010). Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y su Consejo. Recuperado el 13 de diciembre 2017, de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:ES:PDF>
- Comisión Europea (2015). Estrategia Mercado Único Digital de Europa. Recuperado el 13 de diciembre 2017, de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.434.01.0002.01.ENG&toc=OJ:C:2015:434:FULL
- Comisión Europea (2017). Comunicado de Prensa. Recuperado el 18 de Junio, 2018, de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1784_es.htm
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2000). Declaración de principios sobre la libertad de expresión. Recuperado el 15 de abril de 2016, de: <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2004). Informe Anual. Informe de la relatoría para la libertad de expresión. Recuperado el 15 de abril de 2016, de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2007). Declaración conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. Recuperado el 15 de abril de 2016, de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2013). Libertad de Expresión e Internet. Recuperado el 14 de julio de 2017, de http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2014). Informe Anual. Informe de la relatoría para la libertad de expresión. Recuperado

- el 14 de julio de 2017, de
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2015). Informe Anual. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Recuperado el 19 de mayo de 2016, de
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2016, 8 abril). 157 período de sesiones CIDH. Argentina: Ley de Servicios de comunicación audiovisual [archivo de vídeo]. Recuperado el 8 de junio de 2017 de: <https://www.youtube.com/watch?v=19PLdKiUEng>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2016a). Comunicado de Prensa: Informe sobre el 157° Período de Sesiones de la CIDH. Recuperado el 15 de agosto 2018 de:
<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/049A.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2017a). Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente. Recuperado el 18 de abril 2018, de:
http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET_2016_ESP.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2017b). *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y "noticias falsas" ("fake news"), desinformación y propaganda*. Recuperado el 14 de octubre 2017 de,
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>
- Coppedge, M. y Reinicke, W. (1991). Measuring Polyarchy. *Studies in Comparative International Development*, 25 (1), 51-72. Recuperado el 5 noviembre 2017, de:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.474.4674&rep=rep1&type=pdf>
- Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A. y Teorell, J. (2011). Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics*, 9 (2), 247-267. Recuperado el 3 noviembre 2017, de doi:10.1017/S1537592711000880
- Coronel, S. (2008). *The media as watchdog*. Harvard: University press.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación, CSJN (2013). La Corte Suprema declaró la constitucionalidad de la Ley de Medios. Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/nota-12394-La-Corte-Suprema-declar--la-constitucionalidad-de-la-Ley-de-Medios.html>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, CSJN (2014a). Rodríguez, María Belén c/ Google Inc. s/ daños y perjuicios. Recuperado el 15 de diciembre 2019, de: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-rodriguez-maria-belen-google-inc-otro-danos-perjuicios-fa14000161-2014-10-28/123456789-161-0004-1ots-eupmocsollaf>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, CSJN (2014b). Responsabilidad de los buscadores en Internet. Recuperado el 15 de diciembre 2019, de: <http://www.saij.gob.ar/csxn-ratifica-buscadores-internet-carecen-responsabilidad-objetiva-contenidos-publicados-nv10123-2014-12-30/123456789-0abc-321-01ti-lpssedadevon>
- Comscore (2018). Market Rankings. Recuperado el 3 febrero 2019, de: <https://www.comscore.com/lat/Prensa-y-Eventos/Market-Rankings>
- Crettaz, J. (2018). *Silvana Giudici: “El DNU que cambió la ley de medios fue una decisión muy valiente del presidente Macri”*. Recuperado el 15 de agosto 2018, de: <http://josecretta.com/tmt-conversaciones/silvana-giudici-el-dnu-que-cambio-la-ley-de-medios-fue-una-decision-muy-valiente-del-presidente-macri/>
- Crovi, D. (2004). Sociedad de la Información y el Conocimiento. Algunos deslindes imprescindibles. En Crovi (coord.), *Sociedad de la Información y el Conocimiento. Entre lo falaz y lo posible* (17-56). Buenos Aires: UNAM, La Crujía.
- Cruz, N. y Petrizzo, M. (2001). El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina. Recuperado el 10 de noviembre 2016, de: https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/423267/mod_resource/content/1/PolíticasPublicas.pdf
- Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, (18) 181-207. [Trad. Baladron, Bizberge, Del Giúdice,

- Fariña, Rojo, Restovich, Califano y Mastrini]. Recuperado en 25 de julio 2016 <http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar>
- Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003). Declaración de principios. Recuperado 5 mayo de 2018, de: <https://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas. CLAD-Nueva Sociedad.
- Curtin, M. (2015). Política de comunicação no século XXI: do interesse nacional à gestão cultural. *MATRIZES*, 9 (1) 13-28. doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v9i1p13-28
- Dader, J. (1998). *Tratado de comunicación política*. Parte 1. Madrid: Cersa.
- Dahl, R. (1989). *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Dans, E. (2017). Google y las adquisiciones. Recuperado el 15 de abril 2018, de: <https://www.enriquedans.com/2017/05/google-y-las-adquisiciones.html>
- Daza, D. (2014). Guillermo O'Donnell y la democracia. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 58, 113-144. Recuperado el 3 mayo 2017 de, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1665-85742014000100006&lng=es&nrm=iso
- De Bustos, M. (2005). Estrategias de los grupos de comunicación en la era de la convergencia. En Bolaño, C., Mastrini, G. y Sierra, F. (eds.), *Economía política, comunicación y conocimiento: Una perspectiva crítica latinoamericana* (97-127). Buenos Aires: La Crujía.
- De León, O. (2009). Perspectivas de las tecnologías de telecomunicaciones y sus implicancias en los mercados y marcos regulatorios en los países de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado en 13 diciembre 2016, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3728-perspectivas-tecnologias-telecomunicaciones-sus-implicancias-mercados-marcos>
- De León, P. (2008). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. En Acuña, C. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (463-473). Buenos Aires: Ministerios de Modernización. Recuperado el 3 de

febrero 2018, de: <http://old.clad.org/otras-publicaciones/lecturas-sobre-el-estado-y-las-politicas-publicas-retomando-el-debate-de-ayer-para-fortalecer-el-actual>

De Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires: Paidós.

Defensoría del Público (2015). ¿En qué cambian a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual los decretos del Poder Ejecutivo Nacional? Recuperado el 10 septiembre 2018, de: <https://defensadelpublico.gob.ar/en-que-cambian-a-la-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-los-decretos-del-poder-ejecutivo-nacional/>

Defensoría del Público (2016). Resolución 21/2016. Recuperado el 10 septiembre 2018, de: <http://archivo.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-ndeg-212016>

Defensoría del Pueblo (2014). Informe 2014. Defensoría del Pueblo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado el 10 septiembre 2018, de: <http://www.defensoria.org.ar/informe-anual/>

Defensoría del Pueblo (2015). Informe 2015. Defensoría del Pueblo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado el 10 septiembre 2018, de: <http://www.defensoria.org.ar/informe-anual/>

Del Castillo, A. (2001). *Ambigüedad y decisión: Una revisión a la teoría de la anarquía organizada*. *Documentos de Trabajo del CIDE* 36, 1-30. Recuperado el 25 noviembre 2017, de: <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/mahr/cursos/empresas/sesion4arturo.pdf>

Di Marco, L. (2012). *La Cámpora. Historia secreta de los herederos de Néstor y Cristina Kirchner* [versión digital]. Buenos Aires: Sudamericana.

Diamond, J. y Morlino, L. (2004). The quality of democracy. *Journal of Democracy*, 15 (4) 20-31. doi: <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0060>

Duhem, M. (2006). La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia. *El Cotidiano UAM* 21 (140) 58-66. Recuperado el 3 septiembre 2017, de: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/numeros.asp?edi=140>

- E-Marketer, (2017). Google and Facebook Tighten Grip on US Digital Ad Market. Recuperado en 13 junio 2018, de: <https://www.emarketer.com/Article/Google-Facebook-Tighten-Grip-on-US-Digital-Ad-Market/1016494>
- El estado del Estado (2016). Diagnóstico de la administración pública diciembre 2015. Presidencia de la Nación. Recuperado el 25 de abril 2017, de: https://www.sigen.gob.ar/pdfs/el_estado_del_estado.pdf
- El Financiero (2018, febrero 2). Facebook y YouTube le ganan a Televisa y TV Azteca en publicidad. *El Financiero*. Recuperado el 4 de mayo 2018, de: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/ingresos-por-publicidad-digital-ya-superan-a-los-de-televisa-y-tv-azteca>
- El País (2013, 5 diciembre). Competencia de Brasil insta a Telefónica a salir de Telecom Italia. Recuperado el 15 de abril 2019, de: https://elpais.com/economia/2013/12/05/actualidad/1386232971_589257.html
- El País (2016, junio 15). Los gigantes tecnológicos sacan músculo para futuras adquisiciones. *El País, sección economía*. Recuperado en 13 marzo 2018, de: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/06/14/empresas/1465931167_319647.html
- El País, (2016, noviembre 16). Telefónica vende el canal argentino Telefe a Viacom por 322 millones de euros. *El País*. Recuperado el 10 junio 2018, de: https://elpais.com/economia/2016/11/15/actualidad/1479229981_125246.html
- eLAC, Agenda Digital para América Latina y el Caribe (2010). Avances en el acceso y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en América Latina y el Caribe 2008- 2010. Documento de proyecto. Chile, Cepal. Recuperado el 14 de octubre 2017, de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3758/1/S2010189_es.pdf
- Elíades, A. y Viale, P. (2015). Límites a la multiplicidad de licencias de servicios de comunicación audiovisual. Aportes para su estudio en la legislación comparada. *Actas De Periodismo y Comunicación (1)* 1.

Recuperado el 15 de julio de 2017, de:
<https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas/article/view/2926>

Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) (1980). *Telecomunicaciones para el desarrollo. La transformación tecnológica argentina*. Buenos Aires: Entel.

Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom) (2016). 17 principios para la redacción de una Nueva Ley de Comunicaciones. Recuperado el 10 septiembre 2018, de: https://www.enacom.gob.ar/nueva-ley-comunicaciones/17-principios-de-la-nueva-ley_n1371

Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom) (2017). Indicadores de Mercado – Acceso a Internet [datos abiertos]. Recuperado 11 de diciembre 2018, de: <https://datosabiertos.enacom.gob.ar/home>

Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom) (2018a). Documento preliminar anteproyecto de la ley de comunicaciones convergentes. Recuperado el 10 septiembre 2019, de: <https://www.enacom.gob.ar/public/enacom/Doc%20Preliminar%20Anteproyecto%20LCC.pdf>

Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom) (2018b). Indicadores de Mercado, Primer Trimestre 2018 [datos abiertos]. Recuperado 11 de diciembre 2018, de: <https://datosabiertos.enacom.gob.ar/home>

Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom) (2019a). Total nacional de accesos a telefonía móvil (trimestral) [datos abiertos]. Recuperado el 10 julio 2019, de: <https://datosabiertos.enacom.gob.ar/visualizations/29941/total-nacional-de-accesos-a-telefonía-móvil-trimestral/>

Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom) (2019b). Licencias TIC otorgadas anualmente por Enacom [datos abiertos]. Recuperado el 26 de junio 2019, de: <https://datosabiertos.enacom.gob.ar/dataviews/244212/licencias-tic-otorgadas/>

Espada, A. (2017). Una oportunidad perdida: la ley de medios sin fines de lucro. En Mastrini, G. y Becerra, M. (eds.), *Medios en guerra. Balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2003-2016* (63-87) [versión digital] Buenos Aires: Biblos.

- Estudio de la Maestría en Industrias Culturales (2012). Uso y consumo de la Televisión Digital Terrestre en Argentina. Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado el 27 de junio 2017, de: <https://martinbecerra.files.wordpress.com/2014/09/estudio-tdt-argentina-icep-maestria-iicc-unq-2014.pdf>
- Facebook's Acquisitions on it's Journey to Perfection. (s.f.). Recuperado en 13 junio 2018, de: <https://taxandbusinessonline.villanova.edu/resources-business/infographic-business/facebooks-acquisitions-on-its-journey-to-perfection.html>
- Federal Communications Commission (FCC) (2017). News from the Federal Communications Commission. Recuperado el 4 de febrero 2018, de: https://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2017/db1116/DOC-347796A1.pdf
- Feider, F. (2014). Evolución de las comunicaciones en Argentina, una conceptualización a partir de la Gestión Pública y el cambio tecnológico. *IV Congreso Internacional sobre Democracia* (292-303). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Feider, F., Galanternik, V. e Ingaramo, C. (2013). Argentina Conectada. Un acercamiento a las formas emergentes de intervención estatal en el campo de las telecomunicaciones. *Hipertextos (1)* 201-221. Recuperado el 4 de noviembre 2017, de: <http://revistahipertextos.org/wp-content/uploads/2013/10/8.-Feider-et-al..pdf>
- Fernández, A. (1996). Las políticas públicas en manual de ciencia política. En Caminal Badía, M. (coord.) *Manual de Ciencia Política*. 428-451. Madrid: Tecnos.
- Fernández, A. (2013, septiembre 30). "Alberto Fernández: el que autorizó la fusión entre Cablevisión y Multicanal fue Guillermo Moreno". *La Nación*. Recuperado el 5 de noviembre 2017, de: <https://www.lanacion.com.ar/1624573-alberto-fernandez-el-que-autorizo-la-fusion-de-cablevision-y-multicanal-fue-guillermo-moreno>

- Fernández, E. y González M. (2018). Analytic surveillance: Big data business models in the time of privacy awareness. *El profesional de la información*, 27 (2), 402-409. Recuperado el 15 abril 2019, de: <http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2018/mar/19.pdf>
- Ferraz, J. Hilbert, M. y Bustos, S. (2003). Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe. *Documento de trabajo 2*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4087/1/S2005015.pdf>
- Fibra (2014, octubre 30). Sabbatella: “La nueva ley de telecomunicaciones no modifica la Ley de Medios sino que la potencia. *Fibra*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <http://revistafibra.info/sabbatella-la-nueva-ley-de-telecomunicaciones-no-modifica-la-ley-de-medios-sino-que-la-potencia/>
- Fibra (2014, noviembre 11). Comenzó el debate en comisión sobre “Argentina Digital”. *Fibra*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <http://revistafibra.info/comenzo-el-debate-en-comision-sobre-argentina-digital/>
- Fibra (2015, julio 24). AFTIC multó a Telefónica, Telecom, Telecentro y Telmex. *Fibra*. Recuperado el 5 de abril de 2018, de: <http://revistafibra.info/aftic-multo-a-telefonica-telecom-telecentro-y-telmex/>
- Flores-Roux, E. (2013). Banda ancha móvil: la urgencia de acelerar su despliegue. En Jordán, V., Galperin, H. y Peres, W. (coords.), *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad* (131-151). Recuperado el 4 de abril 2017, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35399-banda-ancha-america-latina-mas-alla-la-conectividad>
- Flores-Roux, E. y Mariscal, J. (2010). Oportunidades y desafíos de la banda ancha móvil. En Jordán, V., Galperin, H. y Peres, W. (coords.). *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe* (183-211). Recuperado el 4 de abril 2017, de:

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2972-acelerando-la-revolucion-digital-banda-ancha-america-latina-caribe>

- Fontanals, G. (2007). La persistente protección de un nicho: Telecom y Telefónica en el mercado argentino de telecomunicaciones. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores* 17-19 septiembre 2014, Universidad de Buenos Aires. Recuperado el 25 de julio 2016, de: <https://www.aacademica.org/000-024/231>
- Fontanals, G. (2013a). Negocios y política: el caso de las telecomunicaciones en Argentina durante las administraciones kirchneristas (2003-2011). XXIX Congreso ALAS 2013 – Santiago de Chile 30 de septiembre y el 4 de octubre de 2013.
- Fontanals, G. (2013b). Historia de las telecomunicaciones en Argentina. Origen y desarrollo de la telefonía como negocio privado (1878-1946) (Parte 1). *Revista Fibra* N7. Recuperado el 2 de mayo 2017, de: <http://papel.revistafibra.info/numeros-editados/07/>
- Fontanals, G. (2013c). Historia de las telecomunicaciones en Argentina. La nacionalización de los servicios telefónicos (1946-1955) (Parte 2). *Bastión Digital* N9. Recuperado el 2 de mayo 2017, de: <http://papel.revistafibra.info/historia-las-telecomunicaciones-argentina-parte-2/>
- Fontanals, G. (2013d). Historia de las telecomunicaciones en Argentina. El problema político de Entel (1956-1990) (Parte 3). Recuperado el 2 de mayo 2017, de: <http://papel.revistafibra.info/historia-las-telecomunicaciones-argentina-parte-3/>
- Fontanals, G. (2014a). Una ley para las telcos. *Bastión Digital* (31.10.2014). Recuperado en 7 de junio 2017, de: <http://ar.bastiondigital.com/notas/una-ley-para-las-telcos>
- Fontanals, G. (2014b). La licitación del espectro 4G: entre las operadoras establecidas y el ingreso de nuevos competidores. *Red Users* (11.07.2014). Recuperado en 2 de mayo 2017, de: <http://www.redusers.com/noticias/la-licitacion-de-espectro-4g-entre-las-operadoras-establecidas-y-el-ingreso-de-nuevos-competidores/>
- Fontanals, G. (2015a). Espectro, dividiendo digital y políticas públicas. *Revista*

- Fibra* (4). Recuperado en 2 de mayo 2017, de:
<http://papel.revistafibra.info/numeros-editados/04/>
- Fontanals, G (2015b). La política detrás de AFTIC. *Bastión Digital* (13.07.2015). Recuperado el 2 de mayo 2017, de:
<http://ar.bastiondigital.com/notas/la-politica-detras-de-aftic>
- Fontanals, G. (2015c). Los planes nacionales de banda ancha en América Latina: la expansión del acceso a internet como política pública. *Observacom* (30.06.2015). Recuperado el 2 de mayo 2017, de:
<http://www.observacom.org/los-planes-nacionales-de-banda-ancha-en-america-latina-la-expansion-del-acceso-a-internet-como-politica-publica/>
- Forcinito, K. (2001). La política de liberalización del mercado argentino de las telecomunicaciones: ¿introducción de competencia o consolidación de las posiciones dominantes? En Abeles, M., Forcinito y K., Schorr, M. (2001), *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado* (229-267). Buenos Aires: UNQui Ediciones.
- Forester, J. (1992). La racionalidad limitada y la política de salir del paso. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas públicas* (315–341). Ciudad de México: Porrúa.
- Foro de Periodismo Argentino, FOPEA. (2018). *Mapa de medios*. Recuperado el 25 de diciembre 2018, de: <http://mapademediosfopea.com>
- Fox, E. (1997). *Latin American broadcasting: from tango to telenovela*. Luton: University of Luton Press.
- Fox, E. y Waisbord, S. (eds.) (2002). *Latin Politics, Global Media*. Austin: University of Texas Press.
- Freedman, D. (2008). *The politics of media policy*. Cambridge: Polity Press.
- Freedom House (2016). Freedom House Financial Statements. Recuperado el 3 noviembre 2017, de:
https://freedomhouse.org/sites/default/files/Statement_of_Activities_FY_2016_final.pdf

- Freedom House (2018). Freedom in the World: Democracy in crisis. Recuperado el 25 febrero 2018, de: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>
- Freedom of the Press (2003-2015). A global survey of media independence. Reportes obtenidos en mayo 2020, de: research@freedomhouse.org
- Freedom of the Press (2010). Broad setbacks to global media freedom. Annual press freedom index (Full Report). Reportes obtenidos el 15 de diciembre 2018, de: <https://freedomhouse.org>
- Freedom of the Net (2012-2015). Reportes obtenidos de: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net>
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à pratica de analise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 216-217. Recuperado el 15 de abril 2017, de: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>
- Fuenzalida, V. (2015). Televisión pública y cambio digital: tecnología TV — Audiencias— Formatos. *MATRIZES* 9 (1), 103-126. Recuperado el 18 de abril 2017, de: <https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/100676/99407>
- Galperin, H. (2002). Transforming television in Argentina. Market development and policy reform in the 1990s. En Fox, E. y Waisbord, S. (eds.). *Latin politics, Global Media* (22-37). University of Texas Press. doi: 10.7560/725362
- Galperin, H. (2012). Precios y calidad de la banda ancha en América Latina. *Documento de trabajo N° 12*. Universidad de San Andrés. Recuperado el 18 de abril 2018, de: https://www.udesa.edu.ar/files/AdmTecySociedad/12_galperin.pdf
- Galperin, H. (2014). *Claroscuros del proyecto de ley Argentina Digital*. Recuperado el 16 de agosto 2017, de: https://www.udesa.edu.ar/Revista/Detalle/10_3422_Hernan-Galperin-Claroscuros-del-proyecto-de-ley-Argentina-Digital
- Galperin, H. y Cabello, S. (2008). Convergencia tecnológica y armonización regulatoria: el caso argentino. *Documentos de proyecto*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 16 de agosto 2017, de:

<https://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/33669/P33669.xml&xsl=/socinfo/tpl/p9f.xsl>

- Galperin, H. y Rojas, F. (2010). Políticas públicas para la banda ancha en América Latina y el Caribe. En Jordán, V., Galperin, H. y Peres, W. (coords), *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe*. p. 247-265. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 3 de noviembre 2017, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2972-acelerando-la-revolucion-digital-banda-ancha-america-latina-caribe>
- Galperin, H., Mariscal, J. y Vicens, M. (2013). Los planes nacionales de universalización. En Jordán, V., Galperin, H. y Peres, W. (coords.), *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad*, (181-211). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 3 de noviembre 2017, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35399-banda-ancha-america-latina-mas-alla-la-conectividad>
- García Leiva, M. (2005). Fin de milenio: concentración, continuidad y control. Una mirada sobre las políticas de radiodifusión del gobierno de Fernando de la Rúa. En Mastrini, G. (ed.), *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en Argentina 1920-2004* (287-309). Buenos Aires: La Crujía.
- García Leiva, M. (2009). El dividendo digital: desafíos, oportunidades y posiciones nacionales. *Revista Latina de Comunicación Social* 64, (424-436). Recuperado 26 de junio 2008, de: <https://core.ac.uk/download/pdf/29403306.pdf>
- García Leiva, M. (2012b). La TDT en Iberoamérica: antecedentes, situación y perspectivas. En del Valle, C., Moreno, F. y Sierra, F. (coords.) *Políticas de comunicación y ciudadanía cultural iberoamericana* (17-63). Barcelona: Gedisa.
- García Leiva, M. (2013). El futuro del espectro radioeléctrico: entre las políticas de comunicación y el mercado. En Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras, D. (eds.), *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*.

Nuevos y viejos desafíos (111-139). Buenos Aires: La Crujía.

Gelfo, F. (2014). El espectro en debate. *Revista Fibra* (2) (s.p.). Recuperado el 6 de julio 2016, de: <http://papel.revistafibra.info/el-espectro-en-debate/>

Gelfo, F. (2015). La discusión del triple play en Argentina. *Revista Fibra* (3) (s.p.). Recuperado el 6 de julio 2016, de: <http://papel.revistafibra.info/la-discusion-del-triple-play-en-la-argentina/>

Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Buenos Aires: Crítica [libro digital].

Gerchunoff, P. y Torre, J. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*, 36 (143) (733-768). Recuperado el 13 de junio 2016, de https://www.jstor.org/stable/3467293?seq=1#page_scan_tab_contents

Gervasoni, C. (2015). Libertades y derechos políticos (2003-2014): el kirchnerismo evaluado desde siete modelos de democracia. En Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (eds.), *¿Década Ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo* (13-28). Buenos Aires: Debate.

Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (eds.) (2015). *¿Década Ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate.

Giannone, D. (2017). The politics of global indicators in designing, promoting and legitimating the competition state. *PACO 10* (2), 472-491. doi: 10.1285/i20356609v10i2p472

Gómez, G. (2011). Gobiernos progresistas y políticas públicas de comunicación. En Koschützke, A. y Gerber, E. (eds.), *Progresismo y políticas de comunicación: manos a la obra*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. Recuperado el 13 diciembre 2016, de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/08966.pdf>

González, D. (2017). La Televisión Digital Argentina a dos años del apagón. Retrocesos e incertidumbres. En González, N. , Nicolosi, A. P., Badenes, et al. *Transiciones de la escena audiovisual. Perspectivas*

y *disputas* (44-51). Recuperado 26 de junio 2018, de:
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/725>

- Gormley, W. (1986). Regulatory issue networks in a federal system. *Polity*, 18 (4), 595-620. Recuperado el 15 de diciembre 2017, de:
<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.2307/3234884>
- Graças Rua, M. y Romanini, R. (2013). As abordagens das políticas públicas. *Instituto de Gestão Econômica e Políticas Públicas (I)*. Recuperado el 3 de diciembre 2017, de: http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf
- Grzincich, C. y Alaniz, M. (2017). TV Digital Argentina: Políticas públicas y regulación en el contexto suramericano (2009-2015). *V Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos*. Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/5740>
- Guerra, M. y Oviedo, J. (2011). De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia (L1341/09). Recuperado el 15 de diciembre 2017, de:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4818/1/S110124_es.pdf
- Guerra, M., Hilbert, M., Jordán, V. y Nocolai, C. (2007). Panorama Digital 2007 de América Latina y el Caribe. Avances y desafíos de las políticas para el desarrollo con las tecnologías de la información y la comunicación. *Documento de proyecto*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 18 de abril, de:
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/3634-panorama-digital-2007-america-latina-caribe-avances-desafios-politicas-desarrollo>
- Guerrero, M. y Márquez-Ramírez, M. (eds.) (2014). *Media Systems and Communication Policies in Latin America*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Hadenius, A. (1992). *Democracy and Development*. Cambridge: University Press.
- Hadenius, A. y Teorell, J. (2005). Assessing Alternative Indices of Democracy. *Working Paper 6*. Recuperado el 13 de enero 2018, de:
[340](http://www.concepts-</p></div><div data-bbox=)

methods.org/Files/WorkingPaper/PC%206%20Hadenius%20Teorell.pdf

- Hagopian, F. (2005). Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile. *Política y Gobierno*, 12 (1), 41-90. Recuperado el 13 enero, de: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/309>
- Hagopian, F. (2006). Democratización: Avances y retrocesos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*. 26 (2), 231-239. Recuperado el 13 enero, de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200013>
- Hallin, C. y Mancini, P. (2007). Un estudio comparado de los medios en América Latina. En Díaz Nosty (dir.) *Tendencias 07. Medios de comunicación: el escenario Iberoamericano* (91-93). Madrid: Ariel, Fundación Telefónica.
- Hallin, C. y Mancini, P. (2008). *Sistemas Mediáticos Comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Hallin, D. y Papathanassopoulos, S. (2002). Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective. *Media, Culture and Society*, 24, 175-195. Recuperado el 16 de agosto 2017, de: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/016344370202400202>
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. y Perraton, J. (2000). Global Transformations: Politics, Economics and Culture. En Pierson C., Tormey S. (eds.), *Politics at the Edge* (14-28). Londres: Palgrave Macmillan.
- Herrera, A. (1989). *La revolución tecnológica y la telefonía argentina*. Buenos Aires: Legasa.
- Herrera, A. (1993). The privatization of telecommunication services. The case of Argentina. *Cepal Review N° 47*. Recuperado el 15 de diciembre 2017, de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10406/471491611_en.pdf?sequence=1
- Hilbert, M. y Cairó O. (eds.) (2009). *¿Quo vadis, tecnología de la información y de las comunicaciones? Conceptos fundamentales, trayectorias tecnológicas y el estado del arte de los sistemas digitales*.

- Documentos de Proyecto, Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado 26 de junio 2017, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1999-quo-vadis-tecnologia-la-informacion-comunicaciones-conceptos-fundamentales>
- Hill, A. y Abdala, M. (1993). Regulation, Institutions and Commitment: Privatization and Regulation in the Argentine Telecommunications Sector. *Policy Research Working Paper 1216*. Banco Mundial. Recuperado el 15 de junio 2016, de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/317171468768711000/pdf/multi-page.pdf>
- Iazzetta, O. (2011). Estado, democracia y ciudadanía en la Argentina poscrisis 2001. En Cheresky I. (comp.) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (187-221). Buenos Aires: Prometeo.
- Iazzetta, O. (2013). Democracia, calidad de la democracia y democratización. *Revista Debates*, 7 (1), 139-150. Recuperado el 14 de junio de 2016, de: <http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/33463>
- Iglesias, R. (2018). La competencia en las telecomunicaciones: las tres grandes fusiones empresarias de la Argentina y la intervención de los reguladores. *ConverCom*. Recuperado el 14 de febrero de 2019, de: <http://convercom.org/2018/01/31/la-competencia-en-comunicaciones-las-tres-grandes-fusiones-empresarias-de-argentina-y-la-intervencion-de-los-reguladores/>
- Índice de Desarrollo Latinoamericano (2014). Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado el 14 de febrero 2016 de: <http://idd-lat.org/2016/informes/2014/index.html>
- Índice de Desarrollo Latinoamericano (2015). Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado el 14 de febrero 2016, de: <http://idd-lat.org/2016/informes/2015/index.html>
- Índice de Desarrollo Latinoamericano (2016). Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado el 14 de febrero 2017, de: <http://www.idd-lat.org/2016/>
- Infobae (2015, abril 30). El Gobierno creó un organismo para controlar las telecomunicaciones. *Infobae*. Recuperado el 10 junio 2018, de: <https://www.infobae.com/2015/04/30/1725657-el-gobierno-creo-un-organismo-controlar-las-telecomunicaciones/>

- Infobae (2015, noviembre 14). Telefonía móvil en Argentina: la más cara, con más reclamos y menos competencia. *Infobae*. Recuperado el 10 junio 2018, de: <https://www.infobae.com/2015/11/14/1769400-telefoniamovil-argentina-la-mas-cara-mas-reclamos-y-menos-competencia/>
- Infotechnology (2013, marzo 25). El 3G en Buenos Aires: Un problema sin solución a corto plazo. *Infotechnology*. Recuperado el 20 de julio, de: <https://www.infotechnology.com/mobile/El-3G-en-Buenos-Aires-un-problema-sin-solucion-a-corto-plazo--20130325-0002.html>
- Infotechnology (2015, mayo 8). “Argentina Digital en detalle: qué cambios plantea la nueva ley de telecomunicaciones”. *Infotechnology*. Recuperado el 15 de mayo de 2017, de: <http://www.infotechnology.com/internet/Argentina-Digital-en-det...-plantea-la-nueva-ley-de-telecomunicaciones-20150508-0008.html>
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (2015). La calidad de las democracias en América Latina Informe para IDEA internacional. San José de Costa Rica. Recuperado el 15 de mayo 2016 de: <https://www.idea.int/es>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2018). Informes Técnicos (2) N° 230. Acceso a Internet. Recuperado el 14 de marzo 2019, de https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/internet_12_18.pdf
- Interactive Advertising Bureau (IAB) (2017). Internet Advertising Revenue Report. Recuperado en 13 marzo 2018, de: <https://www.iab.com/wp-content/uploads/2018/05/FY-2017-IAB-Internet-Advertising-Revenue-IAB-Webinar-Presentation-05-10-2018.pdf>
- Investigación Aplicada (INVAP) (2019). *Proyectos espaciales. Satélites ARSAT*. Recuperado el 14 de julio de 2018, de: <http://www.invap.com.ar/es/espacial-y-gobierno/proyectos-espaciales/satelite-arsat.html>
- Jacobs, S. y Ladegaard, P. (2010). Better regulation for growth: governance frameworks and tools for effective regulatory reform - regulatory governance in developing countries. *Working Paper 55645*. Banco Mundial. Recuperado el 2 de febrero 2017, de

<http://documents.worldbank.org/curated/en/543401468176979961/pdf/556450WP0Box0349461B0GovReg01PUBLIC1.pdf>

- Jones, M. y Micozzi, J. (2011). Control, concentración, crisis y cambio: cuatro C para dos K en el Congreso Nacional. En Malamud, A. y De Luca, M. (coords.) *La política en los tiempos de Kirchner* (49-63). Buenos Aires: Eudeba.
- Jordán V. y de León, O. (2010). La banda ancha y la concreción de la revolución digital. En: Jordán, V., Galperin, H. y Peres, W. (coords.) *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe* (13-49) Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2972-acelerando-la-revolucion-digital-banda-ancha-america-latina-caribe>
- Katz, J. (2006). Tecnologías de la Información y la Comunicación e Industrias Culturales: Una perspectiva Latinoamericana. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 5 de mayo de 2017, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4136-tecnologias-la-informacion-la-comunicacion-industrias-culturales-perspectiva>
- Katz, J. y Hilbert, M. (2003). Los caminos hacia la sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 5 de mayo de 2017, de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2354-caminos-sociedad-la-informacion-america-latina-caribe>
- Katz, R. (2010). La contribución de la banda ancha al desarrollo económico. En: Jordán, V., Galperin, H. y Peres, W. (coords.) *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe* (51-83). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 4 de abril de 2017, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2972-acelerando-la-revolucion-digital-banda-ancha-america-latina-caribe>
- Katz, R. (2013). Banda ancha, digitalización y desarrollo. En Jordán, V., Galperin, H. y Peres, W. (coords.), *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad* (107-131). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 4 de abril de 2017, de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35399-banda-ancha-america-latina-mas-alla-la-conectividad>

- Katz, R. (2015). *El ecosistema y la economía digital en América Latina*. Barcelona, Ariel.
- Kaufmann, D. Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2005). Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. Documento de trabajo N° 3630. Banco Mundial. Recuperado el 24 de agosto 2018, de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/602061468313750126/Governance-matters-IV-governance-indicators-for-1996-2004>
- Kaufmann, D. Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2007). The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics. Documento de trabajo N° 4149. Banco Mundial. Recuperado el 24 de agosto 2018, de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/979231468178138073/The-worldwide-governance-indicators-project-answering-the-critics>
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators. Methodoly and Analitical Issues. Documento de trabajo N° 5430. Banco Mundial. Recuperado el 24 de agosto 2018, de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgi.pdf>
- Keane, J. (1991). *The media and democracy*. London: Polity Press.
- Kitzberger, P. (2008). Las relaciones gobierno prensa y el giro político en América Latina. *Postdata*, 14 (2), 157-181. Recuperado el 3 febrero 2016, de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012009000200003&lng=es&tlng=es
- Kitzberger, P. (2010) Giro a la izquierda, populismo y activismo gubernamental en la esfera pública mediática en América Latina. En Sorj, B. (ed.), *Poder político y medios de comunicación. De la representación política al reality show* (61-101). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kitzberger, P. (2016). Media Wars and the New Left: Governability and Media Democratisation in Argentina and Brazil. *Journal of Latin America Studies*, 48 (3) 447-476. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S0022216X15001509>
- Kitzberger, P. (2017). Variaciones en la legislación de medios en América Latina. En Mitchelstein, E. y Boczkowski, P. (comp.), *Titulares, hashtags y videojuegos* (149-167). Buenos Aires: Manantial.

- Krakowiak, F. (2017a). Políticas de comunicación y regulación tecnológica. El proceso de elección del estándar técnico para la Televisión Digital Terrestre en Argentina (Tesis Doctoral. Universidad de Buenos Aires).
- Krakowiak, F. (2017b). La pelea por el espectro y su impacto sobre la Televisión Digital Terrestre. En González, et al. (eds.) *Transiciones de la escena audiovisual. Perspectivas y disputas* (57-65). Universidad de Quilmes. Recuperado el 12 de noviembre 2019, de: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/725>
- La Capital (2012, noviembre 1). Argentina paga la telefonía celular más cara del mundo. *La Capital*. Recuperado el 10 junio 2018, de: <https://www.lacapital.com.ar/informacion-gral/argentina-paga-la-telefonía-celular-mas-cara-del-mundo-n372934.html>
- La Nación (2013, abril 9). Anunció la Presidenta una amplia reforma que avanza sobre la Justicia. *La Nación*. Recuperado 12 de julio 2018, de: <https://www.lanacion.com.ar/1570969-anuncio-la-presidenta-una-amplia-reforma-que-avanza-sobre-la-justicia>
- La Nación (2013, junio 7). Amenazan con suspender la venta de nuevas líneas de teléfonos celulares. *La Nación*. Recuperado el 8 junio 2018 de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/amenazan-con-suspender-la-venta-de-nuevas-lineas-de-telefonos-celulares-nid1589338>
- La Nación (2013a, junio 7). Berner: “la Presidenta nos instruyó para regular la calidad del servicio de telefonía”. *La Nación*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/berber-la-presidenta-nos-intruyo-para-regular-la-calidad-del-servicio-de-telefonía-nid1589580>
- La Nación (2013, agosto 31). Moreno suspendió a otra asociación de consumidores. *La Nación*. Recuperado el 3 junio 2017, de: <https://www.lanacion.com.ar/1615527-moreno-suspendio-a-otra-asociacion-de-consumidores>
- La Nación (2013, 30 septiembre). Alberto Fernández: “El que autorizó la fusión Cablevisión y Multicanal fue Guillermo Moreno”. *La Nación*. Recuperado el 3 junio 2017, de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez-el-que->

autorizo-la-fusion-de-cablevision-y-multicanal-fue-guillermo-moreno-nid1624573/

La Nación (2013, octubre 29). La corte suprema declaró constitucional la ley de medios. *La Nación*. Recuperado 12 de julio 2018, de: <https://www.lanacion.com.ar/1633615-la-corte-suprema-declaro-constitucional-la-ley-de-medios>

La Nación (2014, agosto 9). Aumentan los precios de los celulares con abono mensual. *La Nación*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/aumentan-los-precios-de-los-celulares-con-abono-mensual-nid1717091>

La Nación (2014a, octubre 29). El Gobierno enviará un proyecto de ley para declarar como servicio público el acceso a Internet y la telefonía móvil. *La Nación*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <https://www.lanacion.com.ar/1739617-presentan-un-proyecto-de-ley-nacional-de-tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones>

La Nación (2014b, noviembre 17). Masivo apagón celular de Claro. *La Nación*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <https://www.lanacion.com.ar/1753009-masivo-apagon-celular-de-claro>

La Nación (2015, abril 30). La Cámpora controlar  las telecomunicaciones más allá de diciembre. *La Nación*. Recuperado el 26 de junio 2018, de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-campora-controlara-las-telecomunicaciones-mas-alla-de-diciembre-nid1788867/>

La Nación (2016, abril 7). Ley de medios: ratificaron el DNU. *La Nación*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/ley-de-medios-ratificaron-el-dnu-nid1886900>

La Nación (2016a, abril 9). Audiencia en la CIDH por la ley de medios. *La Nación*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/audiencia-en-la-cidh-por-la-ley-de-medios-nid1887729>

La Nación (2018, junio 29). Aprueban la fusión entre Cablevisión y Telecom, que deberá desprenderse de clientes y espectro. *La Nación*. Recuperado el 30 de junio de 2018 de, <https://www.lanacion.com.ar/2148721->

aprueban-la-fusion-entre-cablevision-y-telecom-que-deberan-
desprenderse-de-clientes-y-de-espectro

- Landau, M. (1992). El ámbito propio del análisis de las políticas. En Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas* (275–280). Ciudad de México: Porrúa.
- Lasswell, H. (1936). *Who gets, what, when, how?* New York, McGraw-Hill.
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las políticas públicas* (79–103). Ciudad de México: Porrúa.
- Le Rue, F. (2009, julio 7). *Conferencia de Frank Le Rue, relator de la ONU*. Recuperado el 10 de julio 2018, de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/21208-blank-5986558>
- Lescano, E. (2015). Análisis de la Ley 27.078 “Argentina Digital”, reguladora de los servicios de telecomunicaciones. *elDial.com*. Recuperado el 17 de julio, de: <https://www.pensamientocivil.com.ar/doctrina/1965-analisis-ley-27078-argentina-digital-reguladora-servicios>
- Lessig, L. (2009). *El código 2.0*. Madrid: Ediciones Traficantes de Sueños.
- Letra P (2018, mayo 6). Antes de cerrar el programa, Macri ajustó un 55% el reparto de notebooks. *Letra P*. Recuperado el 20 de julio 2018, de: <https://www.letrap.com.ar/nota/2018-5-6-10-59-0-antes-de-cerrar-el-programa-macri-ajusto-un-55-el-reparto-de-netbooks>
- Levine D. y Molina, J. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *Ediciones Universidad de Salamanca América Latina* 45, (17-46). Recuperado el 14 de abril 2016, de: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2427>
- Ley 20.453 sobre Principio de Neutralidad de la Red, Chile (2009). Recuperado el 14 de junio 2018, de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1016570&buscar=NEUTRALIDAD%2BDE%2BRED>
- Ley de TIC de Colombia, L1341/09 (2009). Recuperada el 14 de junio de 2018, de: https://mintic.gov.co/portal/604/articles-8580_PDF_Ley_1341.pdf

- Ley Defensa de la Competencia 25.156 (1999). Recuperada el 18 de abril 2017, de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60016/texact.htm>
- Ley Defensa del Consumidor 24.240 (1993). Recuperada el 18 de abril 2017, de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/638/texact.htm#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,su%20grupo%20familiar%20o%20social.>
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de México (2014). Recuperado el 14 de junio de 2018, de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_240120.pdf
- Ley Marco Civil da Internet (2014). Recuperada el 14 de junio 2018, de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: INAP.
- Lindblom, C. (1992a). La ciencia de "salir del paso". En Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas públicas* (201–226). Ciudad de México: Porrúa.
- Lindblom, C. (1992b). Todavía tratando de salir del paso. En Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas públicas* (227–255). Ciudad de México: Porrúa.
- Llorens-Maluquer, C. (2001). Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo: la acción de la Unión Europea. (Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, Catalunya). Recuperado de <https://ddd.uab.cat/record/38243>
- Loreti, D. y Lozano, L. (2015). *El derecho a comunicar: Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Loreti, D., de Charras, D. y Lozano, L. (2017). Regresividad. Cómo pasar de un paradigma de derechos humanos a un modelo de negocios. En Sierra, F. y Vallejo, R. (eds.), *Derecho a la Comunicación. Procesos regulatorios y democracia en América Latina* (45-64) Quito: CIESPAL.
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review* 32 (4), 289-310. Recuperado el 5

de octubre 2017,
de: http://www.platonicmedia.co.uk/wpcontent/uploads/2011/02/Lowi_1972PAR.pdf

- Lowi, T. (1992b). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Aguilar Villanueva (Ed.). *La hechura de las políticas públicas* (pp. 77–119). Ciudad de México: Porrúa.
- Luna, V. (2010). *¿Democracia electrónica en América Latina? Tendencias y desafíos de la participación ciudadana de cara a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. (Argentina, Brasil, Chile y México)* (Tesis de Maestría. Universidad Nacional Autónoma de México). Recuperado de: https://ru.dgb.unam.mx/handle/DGB_UNAM/TES01000667014
- Madrid, M. (2007). Análisis de políticas públicas. En Emmerich, E. y Alarcón O. (coords.), *Tratado de Ciencia Política* (231-257). Ciudad de México: Anthropos-UAM.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2008). Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004. *Documento de trabajo 354*. Kellogg Institute. Recuperado el 12 de septiembre 2017, de <https://kellogg.nd.edu/documents/1664>
- Mainwaring, S., Brinks, D. y Pérez-Liñán, A. (2001). Classifying Political Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1) 37-65. Recuperado el 10 diciembre de 2016, de: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02687584>
- Majone, G. (1992). Los usos del análisis de políticas. Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las políticas* (341-367). Ciudad de México: Porrúa.
- Manin, B., Przeworski, A. y Stokes S. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: University Press.
- Manovich, L. (2005). *El lenguaje de los nuevos medios de comunicación: La imagen en la era digital*. Barcelona: Paidós.
- Mansell, R. y Raboy, M. (2001). *The handbook of global media and communication policy*. Londres: Wiley Blackwell.
- Marino, S. (2013). Políticas de Comunicación del sector audiovisual: las paradojas de modelos divergentes con resultados congruentes. Los

- casos de la televisión por cable y el cine en Argentina entre 1989-2007. (Tesis Doctoral. Universidad de Buenos Aires).
- Marino, S. (2014). Proyecto Argentina Digital, la dinámica política de un mercado intenso. *Revista Fibra* N2. Recuperado el 14 de agosto de 2017, de: <http://papel.revistafibra.info/proyecto-argentina-digital-la-dinamica-politica-de-un-mercado-intenso/>
- Marino, S. (2017). Los claroscuros de las políticas de comunicación en torno a la ley audiovisual. En Mastrini y Becerra (eds.), *Medios en guerra. Balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2003-2016* (47-63). Buenos Aires: Biblos.
- Marino, S., Becerra, M. y Mastrini, G. (2011). El proceso de regulación democrática de la comunicación. En Germano G. et al., *Progresismo y políticas de comunicación: manos a la obra* (33-49). Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. Recuperado en 13 diciembre 2016, de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/08966.pdf>
- Martín Barbero, J. (2008). Políticas de la comunicación y la cultura: claves de la investigación. *Documentos CIDOB, Dinámicas Interculturales 11*. Barcelona: Fundación CIBOD. Recuperado el 2 marzo 2017, de: http://www.portalcomunicacion.com/catunesco/download/barbero_doc_dinamicas_11.pdf
- Martínez Noriega, R. (2015). La gestión pública durante el kirchnerismo. En Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (eds.), *¿Década Ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate.
- Mastrini, G. (ed.) (2005). *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. Buenos Aires: La Crujía.
- Mastrini, G. (2005b). El anti peronismo como factor clave de los inicios de la televisión privada argentina. En Mastrini, G. (ed.) (2005), *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004)* (101-113). Buenos Aires: La Crujía.
- Mastrini, G. (2014, noviembre 11). Argentina Digital: ¿Una ley hecha a medida del poder de turno? *Infobae*. Recuperado el 15 de mayo 2017, de: <https://www.infobae.com/2014/11/11/1607973-argentina-digital-una-ley-hecha-medida-del-poder-turno/>

- Mastrini, G. (2015, mayo 8). “Argentina Digital en detalle: qué cambios plantea la nueva ley de telecomunicaciones”. *Infotechnology*. Recuperado el 15 de mayo 2017, de: <http://www.infotechnology.com/internet/Argentina-Digital-en-det...-plantea-la-nueva-ley-de-telecomunicaciones-20150508-0008.html>
- Mastrini, G. y Aguerre, C. (2009). La regulación de las telecomunicaciones y el desarrollo de la banda ancha. Implicancias para la región andina. *Association for Progressive Communications*. Recuperado el 16 de agosto 2017, de: https://www.apc.org/sites/default/files/CILACInvestigacionesIntroduccion_20090722_0.pdf
- Mastrini, G. y Becerra, M. (dirs.) (2006). *Periodistas y Magnates*. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina. Buenos Aires: Prometeo
- Mastrini, G. y Becerra, M. (eds.) (2017). *Medios en Guerra: balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2003-2016*. Buenos Aires: Biblos.
- Mastrini, G. y Bolaño, C. (eds.) (1999). *Globalización y monopolios en la comunicación de América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Mastrini, G. y Loreti, D. (2007). Políticas de Comunicación: “un déficit de la democracia”. En Sel, S. (comp.), *La comunicación mediatizada: hegemonías, alternativas, soberanías* (59-70). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado el 5 de abril 2017, de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160229045532/04mas.pdf>
- Mastrini, G., Becerra, M., Bizberge, A. y Krakowiak, F. (2012). El Estado como protagonista del desarrollo de la TDT en Argentina. *Cuadernos de Información*, 31, 69-78. Recuperado el 15 de mayo de 2017, de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=97124883006>
- Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras, D. (eds.) (2013). *Las políticas de comunicación en el Siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos*. La Crujía, Buenos Aires.
- Mastrini, G., 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. (eds.), *Las políticas de comunicación en el Siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos* (75-111). Buenos Aires: La Crujía.
- Mattelart, A. (2000). *Historia de la utopía planetaria: de la ciudad profética a la ciudad global*. Barcelona: Paidós.
- Mattelart, A. (2002). *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Paidós.
- McQuail, D. (2003). *Media accountability and freedom of publication*. Oxford: University Press.
- McQuail, D. (2010). Media Regulation. *Department of Media & Communication* (mimeo) University of Leicester University. [Trad. Carla Rodríguez Miranda y Ana Bizberge] Recuperado de: http://politicasyplanificacion sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/mcquail_la_regulacion_de_los_medios.pdf
- Medellín Torres, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. *Serie Políticas Sociales 93*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado 13 de abril 2018, de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6082>
- Menéndez, M. (2009). *Política y medios en la era de la información*. Buenos Aires: La Crujía.
- Meny, Y. y Thoening, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mitchelstein E. y Boczkowski, P. (comp.). *Titulares, hashtags y videojuegos*. Buenos Aires: Manantial.
- Mochkofsky, G. (2011). *Pecado original. Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder*. Buenos Aires: Planeta.
- Mochkofsky, G. (2012, diciembre 5). Las dos versiones de un conflicto. *El País*. Recuperado el 26 de julio 2018, de: https://elpais.com/internacional/2012/12/05/actualidad/1354736963_610089.html
- Molina, J. (2011). El debate de qué es la democracia nunca se ha cerrado. En Soriano, R. y Trocello, G. (coords.), *Calidad democrática e instituciones políticas* (197-232). Sevilla: Aconcagua Libros.

- Monje, D. (2013). Políticas del audiovisual en el marco de la integración regional mercosureña. Período 1991-2007. (Tesis Doctoral. Universidad Nacional de La Plata). Recuperado 25 de junio 2017, de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26307/Documento_completo.pdf?sequence=6
- Montenegro, M. (2011). *ES LA EKONOMÍA, ESTÚPIDO*. Buenos Aires: Planeta.
- Monzón, C. (2006). *Opinión pública, comunicación y política. La formación del espacio público*. Madrid: Tecnos.
- Moragas, M. (2011). *Interpretar la comunicación. Estudios sobre medios en América y Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Morlino, L. (2004a). What is a 'good' democracy? *Democratization*, 11 (5) 10-32. DOI:10.1080/13510340412331304589.
- Morlino, L. (2004b). Good and bad democracies: How to conduct research into the quality of democracy, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20 (1) 5-27. Recuperado de: doi.org/10.1080/13523270410001687082.
- Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de ciencia política* 27 (2), 3-22. DOI: 10.4067/S0718-090X2007000300001
- Morlino, L. (2014). La calidad de las democracias en América Latina. *Informe para IDEA Internacional*. Costa Rica. Recuperado el 15 de octubre, de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>
- Morlino, L. (2015). ¿Cómo analizar las calidades democráticas? *Revista latinoamericana de política comparada*, 10, 13-36. Recuperado el 10 de septiembre de 2016, de: https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IMb2SqkwNQ_MDA_fb5d5_/La%20calidad%20de%20la%20democracia%20en%20Brasil.pdf
- Morone, R. y Arribá, S. (2003). Historia Legislativa de la Radiodifusión de la República Argentina (1875-2002). Cátedra Políticas y Planificación de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires [Base de datos]. Recuperado el 14 de febrero 2017, de: <http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/investigaciones/>

- Morone, R. y De Charras, D. (2005). El servicio público que no fue: la televisión en el tercer gobierno peronista. En Mastrini, G. (ed.) (2005), *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004)* (135-155). Buenos Aires: La Crujía.
- Mulleady, R. (1956). *Breve historia de la telefonía argentina (1886-1956)*. Buenos Aires: Ediciones Krafts.
- Munck, G. (2006). Monitoreando la democracia: Profundizando un consenso emergente. *Revista de ciencia política* 26 (1) 158-168. DOI:10.4067/S0718-090X2006000100010
- Munck, G. (2010). Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina. *Conferencia magistral en el IX Congreso de la Asociación Chilena de Ciencia Política* Santiago de Chile 11-13 de noviembre. Recuperado el 15 de marzo de 2017, de: https://www.researchgate.net/publication/275657652_Los_Estandares_de_la_Democracia_Hacia_una_Formulacion_de_la_Cuestion_Democratica_en_America_Latina
- Munck, G. (2014). What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy. *Democratization*, 23 (1), 1-26. DOI: 10.1080/13510347.2014.918104
- Munck, G. y Verkuilen, J. (2002). Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos. *Política y Gobierno*, 9 (2) 403-441. Recuperado el 15 de marzo de 2017, <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/362>
- Murciano, M. (1992). *Estructura y dinámica de la comunicación internacional*. Barcelona: Bosch.
- Murciano, M. (2006). Las políticas de comunicación ante los retos del nuevo milenio: pluralismo, diversidad cultural, desarrollo económico y tecnológico y bienestar social. *Revista Zer*, 20, 371-398. Recuperado el 15 de diciembre 2017, de: http://www.observatoriodecomunicacion.cl/sitio/wp-content/uploads/2013/11/PolCom_ante_retos_del_nuevo_milenio_MURCIANO.pdf

- Murillo, V. (2015). Fortaleza institucional argentina 2003-2011. En Malamud, A. y De Luca, M. (coords), *La política en los tiempos de Kirchner* (143-155). Buenos Aires: Eudeba.
- Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado el 14 de septiembre de 2016, de: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Naciones Unidas (2013). Resolución 68/167. El derecho a la privacidad en la era digital. Recuperado el 14 de septiembre de 2016, de: <https://undocs.org/A/RES/68/167>
- Naciones Unidas (2015). Resolución 70/125. Resultados de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Recuperado el 14 de septiembre 2016, de: http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ares70d125_es.pdf.
- Napoli, P. (2001). *Foundations of the communications policy. Principles and process in the regulation of electronic media*. New Jersey: Hampton Press.
- Noam, E. (2011). Beyond Net Neutrality: End-User Sovereignty. *Communication & Strategies*, 84, 153-173. Recuperado el 17 noviembre 2017, de: <https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/12965/beyondnet.pdf>
- Norris, P. (2001). *Digital divide: civic engagement, Information Poverty, and the Internet World Wide*. Recuperado el 5 de abril 2018, de: <http://www.pippanorris.com/>
- O Globo (2016, mayo 2). Whatsapp é bloqueado no Brasil; empresa recorre da decisão. Recuperado el 14 de junio 2016, de: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2016/05/usuarios-relatam-bloqueio-do-whatsapp-nesta-segunda-feira.html>
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad*, 128, 62-87. Recuperado en 11 de mayo 2015, de: <http://nuso.org/articulo/estado-democratizacion-y-ciudadania/>
- O'Donnell, G. (1994). Democracia Delegativa. *Journal of Democracy*, 5 (1) 55-69. Recuperado el 11 de mayo 2015, de: http://www.liderazgos-xxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf

- O'Donnell, G. (1996a). Otra institucionalización. *Cuadernos Ágora*, 3 (5) 5-28.
- O'Donnell, G. (1996b). Ilusiones acerca de la consolidación. *Nueva Sociedad*, 144, 70-89. Recuperado el 11 de mayo 2015, de: <http://nuso.org/articulo/ilusiones-sobre-la-consolidacion-2/>
- O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Posdata* 7, 11-34. Recuperado el 11 de mayo 2015, de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37355/20873>
- O'Donnell, G. (2001b). La irrenunciabilidad del estado de derecho. *Instituciones y Desarrollo*, 8 (9) 43-82. Recuperado el 28 de noviembre 2016, de: <https://corteidh.or.cr/tablas/19745a.pdf>
- O'Donnell, G. (2002). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. En Peruzzotti y Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (87-103). Buenos Aires: Temas.
- O'Donnell, G. (2004a): Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*. 15 (4) 32-46. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0076>
- O'Donnell, G. (2004b). Exploración sobre el desarrollo de la democracia. En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (49-73). PNUD. Recuperado el 25 de julio 2016, de: <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- O'Donnell, G. (2010). Revisando el concepto de democracia delegativa. *Casa del Tiempo*, 31 2-8. Recuperado el 20 de mayo 2017, de: http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/31_iv_may_2010/casa_del_tiempo_eIV_num31_02_08.pdf
- O'Donnell, G. Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Observacom (2016). Argentina, regulación y políticas públicas para la televisión digital / Informe 2016. Recuperado el 4 de abril 2018, de:

<https://www.observacom.org/wp-content/uploads/2016/10/Informe-TDT-Argentina-nuevo.pdf>

- Olivares Lavados, A. y Canale-Mayet Martin, A. (2009). Calidad de la democracia en América Latina. Reconstruyendo algunos rankings internacionales. *Dikaion*, 23 (18) 329-347. Recuperado el 12 de septiembre 2017, de: <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1553/2168>
- Ollier, M. (2015). El ciclo de presidencias dominantes: Néstor y Cristina Kirchner (2003-2013). En Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (eds.) (2015), *¿Década Ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2013). *Universalidad de Internet*. Recuperado el 3 de mayo 2018, de: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/internet_universality_es_01.pdf
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969). Recuperado el 14 junio de 2017 de: www.oas.org
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2011). Declaración conjunta sobre la libertad de Expresión e Internet. Recuperado el 14 junio de 2017, de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2014). *Defining the relevant market in telecommunications*. Recuperado el 8 de abril 2017, de: <http://www.oecd.org/daf/competition/defining-relevant-market-in-telecommunications.htm>
- Página 12 (2007, diciembre 8). TV por cable, sin espacio para el zapping. *Página 12*. Recuperado el 8 de julio 2018, de <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-95899-2007-12-08.html>

- Página 12 (2013, junio 30). La regulación a la telefonía móvil entra en carrera. *Página 12*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-223407-2013-06-30.html>
- Página 12 (2013a, junio 30). “Pagar las multas les resulta barato”. *Página 12*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/223407-64071-2013-06-30.html>
- Página 12 (2014, octubre 29). La nueva ley de telecomunicaciones ya está en el Congreso. *Página 12*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-258644-2014-10-29.html>
- Página 12 (2015, abril 30). Nuevas reglas para las Telefónicas. *Página 12*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-271718-2015-04-30.html>
- Palermo, V. y Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Flacso.
- Perea, E., Crespo, I. y Lago, M. (2009). *Metodología de la Ciencia Política*. Colección Cuadernos Metodológicos Num. 28. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pérez Pérez, M. y Ramos Durán, J. (2013). Calidad democrática y políticas de comunicación. En Bañón i Martínez, R. y Tamboleo García, R. *Gestión de la escasez participación, territorios y estado del bienestar: experiencias de gobernanza y gestión pública* (133-143). Madrid: GOGEP Complutense.
- Perfil (2012, febrero 27). Magnetto, empresario ultra K. *Perfil*. Recuperado el 8 julio 2018, de: http://www.perfil.com/noticias/contenidos/2010/02/27/noticia_0013.phtml
- Perfil (2013, marzo 28). La Cámpora suma poder y controla la Secretaría de Comunicaciones. *Perfil*. Recuperado el 8 junio 2018, de:

<https://www.perfil.com/noticias/politica/la-campora-suma-poder-y-controla-la-secretaria-de-comunicaciones-20130328-0031.phtml>

- Peruzzotti E. (2005). Demanding accountable government: citizens, politicians, and the perils of representative democracy in Argentina. En Levitsky, S. y Murillo, V. (eds.), *Argentine Democracy. The politics of institutional weakness* (22–49). Pennsylvania: University Press.
- Peruzzotti E. (2017). Regime betterment or regime change? A critical review of recent debates on liberal democracy and populism in Latin America. *Constellations* 24 389–400. Recuperado el 12 de noviembre 2017, de <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12313>
- Peruzzotti, E. y Smulovitz C. (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Pickard, V. (2014). *America's battle for media democracy: the triumph of corporate libertarianism and the future of media reform*. Cambridge: University Press.
- Polity IV Project (2010). Polity IV Country Report 2010: Argentina. Recuperado el 23 de abril 2016, de: <https://www.systemicpeace.org/polity/Argentina2010.pdf>
- Polity IV Project (2016). Dataset users manual. *Center for Systemic Peace*. Recuperado 15 de febrero 2017 de: www.systemicpeace.org
- Porto, R. (2017). *Derecho social a la convergencia. La construcción de la Sociedad de la Información*. Buenos Aires: EIDial.com.
- Potolski, 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 políticas de comunicación en Argentina (1920-2004)* (155-184). Buenos Aires: La Crujía.
- Powell, G. (2004). The Quality of Democracy: The chain of Responsiveness. *Journal of Democracy* 15 (4) 91-105. Recuperado el 15 de octubre 2017, de: <https://muse.jhu.edu/article/174009/summary>
- Prado, E. (2010). Del flujo al stock. Desafíos de la digitalización para las políticas de comunicación. En Instituto de Estudios sobre Comunicación (ed.), *Pensar los medios en la era digital. Iberoamérica*

frente al desafío de la convergencia (p. 33.54). Buenos Aires: La Crujía.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2001). Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia (Costa Rica). Recuperado el 23 de mayo 2017, de: https://www.estadonacion.or.cr/images/stories/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/accd%20prologo.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar (2da. ed.) Recuperado el 25 de enero 2016, de: <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008). *Democracia, Estado y Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: PNUD. Recuperado el 25 de enero 2016, de: https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). *Auditoría a la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Recuperado el 14 de abril 2017, de: www.cl.undp.org

Przeworski, A. (2003). Freedom to choose and democracy. *Economics and Philosophy*, 19 (2), 265-279. DOI:10.1017/S0266267103001159

Przeworski, A., Stokes, S., y Manin, B. (2010). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: University Press.

Razo C. y Rojas, F. (2007). *Del monopolio de Estado a la convergencia tecnológica: evolución y retos de la de la regulación de telecomunicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 5 de abril 2018, de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4576>

Reggini, H. (2012). *Los caminos de la palabra. Las telecomunicaciones de Morse a Internet*. Buenos Aires: Galápagos.

- Reglamento (2015). Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, 25 de noviembre. [Medidas para una Internet abierta]. Recuperado en 13 diciembre de 2017, de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2120>
- Reglamento (2016). Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, 27 de abril. [Protección de Datos, RPGD]. Recuperado el 13 de diciembre 2017, de: <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>
- Regonini, G. (1990). El estudio de las políticas públicas. *Documentación Administrativa*, N224-225. DOI: <https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5206>
- Rincón, O. (2010). ¡A contar! Televisión digital y ciudadanías. En Instituto de Estudios sobre la Comunicación (ed.), *Pensar los medios en la era digital. Iberoamérica frente al desafío de la convergencia* (6-20). Buenos Aires: La Crujía.
- Rivas Leone, J. (2015). Calidad democrática y desarrollo democrático. *Working Paper 335*. Institut de Ciències Polítiques i Socials: UAB. Recuperado el 15 de septiembre 2017, de <https://www.icps.cat/archivos/Workingpapers/wp335.pdf>
- Rivero, E. y Zanotti, J. (2017). Debates hacia la Ley de Comunicaciones Convergentes en la Argentina: de las audiencias públicas al comité de expertos. *Eptic*, 19 (1), 170-183. Recuperado el 25 de abril 2018, de: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/6362>
- Roberts, A. (2010). *The Quality of Democracy in Eastern Europe. Public Preferences and Policy Reforms*. Nueva York: Cambridge University Press,
- Rodríguez Miranda, C. (2014). Desafíos para la continuidad de la televisión digital abierta en Argentina. *Global Media Journal*, 11 (21), 67-83. Recuperado el 17 de abril 2016, de: <https://www.redalyc.org/service/redalyc/downloadPdf/687/68731036004/6>
- Rossi, D. (2005). La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial. En Mastrini, G. (ed.), *Mucho ruido, pocas leyes*:

economía y políticas de comunicación en Argentina 1920-2004) (235-257). Buenos Aires: La Crujía.

- Roth, A. (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rouquié, A. (2017). *El siglo de Perón. Ensayo sobre las democracias hegemónicas*. Buenos Aires: Edhasa.
- Rozas, P. (2002). Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina. *Serie Gestión Pública 25-ILPES*. Recuperado el 2 de mayo 2017, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7275-competencia-conflictos-regulatorios-la-industria-telecomunicaciones-america>
- Rubio, J. (2010). Regulación y defensa de la competencia: efectos en el mercado de las telecomunicaciones (Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid). Recuperado el 17 de mayo 2017, de: <https://eprints.ucm.es/11768/>
- Ruiz, F. (2010). Fronteras móviles: caos y control en la relación entre medios y políticos en América Latina. Sorj, B. (comp.), *Poder político y medios de comunicación, de la representación política al reality show* (17-61) Recuperado 17 diciembre 2016 de: www.bernardosorj.com
- Sabbatella, M. (2014, octubre 30). La nueva ley de telecomunicaciones no modifica la Ley de Medios sino que la potencia. *Fibra*. Recuperado el 8 junio 2018, de: <http://revistafibra.info/sabbatella-la-nueva-ley-de-telecomunicaciones-no-modifica-la-ley-de-medios-sino-que-la-potencia/>
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (2000). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas* (323-373). México: Porrúa.
- Sabine, G. (1945). *Historia de la teoría política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez de Bustamante, T. (1942). *Los servicios públicos de teléfonos en la Argentina*. Buenos Aires: FCE-UBA.
- Sánchez Tabernero, A. y Carvajal, M. (2002). Concentración en empresas del sector de comunicación en Europa: nuevos datos que contradicen los

- viejos mitos. *Comunicación y Sociedad*, 15 (1), 129-162. Recuperado el 13 de abril 2016, de: <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/7987/1/20100226125222.pdf>
- Sarlo, B. (2011). *La audacia y el cálculo. Kirchner 2003-2010*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Sarthou, N. (2014). Aportes para la renovación de la agenda de investigación de las políticas públicas: instrumentos, técnicas y herramientas de política. IV Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario. Recuperado el 3 de julio 2017, de: www.cogresodemocracia.com.ar
- Sartori, G. (1997). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Taurus.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M., (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (13-29). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Schifer, C. y Porto, R. (2002). Telecomunicaciones. Marco Regulatorio. El Derecho: Universidad de Buenos Aires.
- Schmitter. P. (2005). Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas. *Metapolítica*, 8 (39), 61-73. Recuperado el 15 de septiembre 2017, de: <https://biblat.unam.mx/es/revista/metapolitica/articulo/calidad-de-la-democracia-las-virtudes-ambiguas-de-la-rendicion-de-cuentas>
- Schvarzer, J. (1993). El proceso de privatizaciones en la Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema. *Realidad Económica*, 120. Recuperado el 14 de septiembre 2017, de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cicea/FRANCIA.DOC>
- Scolari, C. (2008) *Hipermediaciones: Elementos para una teoría de la comunicación digital interactiva*. Barcelona: Gedisa.
- Segura, M. (2011). La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. *Argumentos. Revista de la Crítica Social*, (13) (s.p.). Recuperado el 15 de junio de 2017, de

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/888>

Senado (2014, noviembre 4). Presentación proyecto de ley Argentina Digital. Recuperado el 10 junio 2018, de: <http://www.senado.gov.ar/prensa/12548/noticias>

Senado (2014a, noviembre 6). Reunión de la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión (CSMCLE). Recuperado el 10 junio 2018, de: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/info/68?Reuniones=10&Reuniones=9>

Senado (2014b, noviembre 11). Reunión CSMCLE. Recuperado el 10 junio 2018, de: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/info/68?Reuniones=10&Reuniones=9>

Senado (2014c, noviembre 12). Reunión CSMCLE. Recuperado el 10 junio 2018, de: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/info/68?Reuniones=10&Reuniones=9>

Senado (2014d, noviembre 13). Reunión CSMCLE. Recuperado el 10 junio 2018, de: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/info/68?Reuniones=10&Reuniones=9>

Senado (2014e, noviembre 19). Reunión CSMCLE. Recuperado el 10 junio 2018, de: <https://www.senado.gov.ar/prensa/12600/noticias>

Senado (2014f, diciembre 3). Reunión CSMCLE. Recuperado el 10 junio 2018, de: <https://www.senado.gov.ar/prensa/12652/noticias>

Silverstone, R. (1999). *¿Por qué estudiar los medios?* Buenos Aires: Amorrortu.

Sorj, B. (comp.) (2010). *Poder político y medios de comunicación. De la representación política al reality show*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sorj, B. (dir.) (2012). *Medios de comunicación y democracia: más allá de la confrontación entre gobiernos y empresas*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado el 12 de abril 2017, de:

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8b3e4e6f-0d20-8a6d-2381-545577ef10b7&groupId=287460

- Spiller, P. (1999). La regulación de los servicios públicos en la Argentina. Una propuesta de reforma institucional, *Revista de crítica social*, N13. Recuperado el 23 de abril 2016, de: <https://serviciospublicos.files.wordpress.com/2008/07/co3.pdf>
- Statista (2017). 25 Percent of global ad spend goes to Google or Facebook. Recuperado el 13 de junio 2018, de: <https://www.statista.com/chart/12179/google-and-facebook-share-of-ad-revenue/>
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerios para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J. (2002). Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y la comunicación. En Cairo Carou, H. (ed.), *Democracia digital. Límites y Oportunidades* (89-114). Madrid: Trotta.
- Subirats, J. y Dente B. (2014). *Decisiones Públicas. Análisis y estudios de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Talpin, J. (2017). *Move fast and break things*. How Facebook, Google and Amazon cornered culture and undermined democracy. New York: Little, Brown and Company.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. Bañón, R. y Carrillo, E. (eds.), *La nueva Administración Pública* (281-313). Madrid: Alianza.
- Telam (2015, noviembre 6). Así votaron los diputados del FpV y del PRO las leyes clave de estos años. *Télam*. Recuperado el 9 de julio 2018, de: <http://www.telam.com.ar/notas/201511/126168-leyes-fpv-pro-diputados-votacion.html>
- Tilly, C. (2017). *Democracia*. Madrid: Akal.
- Transparencia Internacional (2019). Índice de percepción de corrupción, CPI Index (por sus siglas en inglés). Valores obtenidos de CPI Full Report 2003-2015, desde: www.transparency.org/cpi

- Trejo, R. (2009). Internet como expresión y extensión del espacio público. *MATRIZES* 2 (2) 1-16. Recuperado el 5 de abril 2018, de: <https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/viewFile/38225/40996>
- Trejo, R. (2012). México: medios, política y ciudadanos en la hora de la convergencia digital. En Sorj, B. (dir.), *Democracia y medios de comunicación. Más allá del Estado y el mercado*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado el 24 de agosto 2018, de: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8b3e4e6f-0d20-8a6d-2381-545577ef10b7&groupId=287460
- Tusell Collado, A. (2015). La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países. *Política y Sociedad*, 52 (1), 179-204. Recuperado el 15 de mayo 2016, de: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/45786/45680>
- Ugalde, L. (2016). Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. *Instituto Nacional Electoral*. Recuperado el 13 de noviembre 2017, de: http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno_21.pdf
- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) (2000). *Manual de reglamentación de las telecomunicaciones*. Recuperado en 14 diciembre 2015, de: <https://www.itu.int/itudoc/itu-d/indicato/81478-es.pdf>
- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) (2007). Conferencia Mundial de las Radiocomunicaciones [actas finales]. Recuperado en 14 diciembre 2017, de: <https://www.itu.int/es/publications/ITU-R/pages/publications.aspx?parent=R-ACT-WRC.8-2007&media=paper>
- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) (2009). Measuring Information Society, The ICT Development Index. Recuperado el 14 de febrero 2015, de: https://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/material/2009/MIS2009_w5.pdf
- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) (2010). *Module 5, Radio Spectrum Management*. Recuperado el 14 de febrero 2015, de: http://www.itu.int/ITU-D/finance/spectrum_management/Kyiv/ICT%20Regulation%20Toolkit-EN.PDF

- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) (2011). *The telecommunications regulation handbook. The International Bank for Reconstruction and Development*. Recuperado el 13 diciembre 2016, de: <https://www.itu.int/pub/D-PREF-TRH.1-2011/es>
- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) (2012). ITU news. Recuperado el 13 diciembre 2016, de: <https://itunews.itu.int/es/1722-argentina-conectada.note.aspx>
- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) (2014). Measuring Information Society Report. Recuperado el 14 diciembre 2017, de: https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf
- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) (2016). Measuring Information Society Report. Recuperado el 14 diciembre de 2017, de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2016/MISR2016-w4.pdf>
- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) (2017). Datos en línea. Recuperado el 14 diciembre de 2018, de: <http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html>
- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) (2017a). ITU news. Recuperado el 13 noviembre 2017, de: <http://news.itu.int/5g-update-new-itu-standards-network-sofwarization-fixed-mobile-convergence/>
- Valle, E. (2017): El espectro radioeléctrico debe ser gestionado por profesionales especializados. En González, N. y Nicolosi, A. (comp.), *Transiciones de la escena audiovisual. Perspectivas y disputas* (51-57). Recuperado el 23 de agosto de 2018, de <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/725>
- Vallès, J. (2010). Política democrática y comunicación: un rapto consentido. *Revista de Estudios Políticos 150*, 11-50. Recuperado el 10 de octubre 2015, de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/download/44309/2592>

- Van Dijk, J. (2005). *The deepening divide. Inequality in the information society*. Thousand Oaks: Sage.
- Vanhanen, T. (2000). The Polyarchy Dataset: Vanhanen's Index of Democracy. Recuperado el 23 de septiembre de 2017, de: <https://www.prio.org/Data/Governance/Vanhanens-index-of-democracy/>
- Vargas Cullell, J. (2011). La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización. *Revista latinoamericana de política comparada*, 5, 67-94. Recuperado el 10 de septiembre 2016, de: <http://www.politicacomparada.com>
- Vedung, E. (2011). Policy instruments: typologies and theories. Bemelmans-Videc, M., Rist, R. y Vedung, E. (eds.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation* (21-58). New Brunswick: Transaction Books.
- Vincent, L. (2014). Los medios y los fines. El gobierno de Néstor Kirchner y su relación con la prensa. (Tesis doctoral, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires).
- Voltmer, K. (2012). How Far Can Media Systems Travel? En Hallin, D. y Mancini, P. (eds.), *Comparing Media Systems Beyond the Western World* (224-245). New York: Cambridge University Press. https://www.researchgate.net/publication/261639060_How_far_can_media_systems_travel_Applying_Hallin_Mancini's_comparative_framework_outside_the_Western_world
- Waisbord, S. (2000). *Watchdog journalism in Latin America: news, accountability and democracy*. Columbia Press University.
- Waisbord, S. (2003). Media Populism: neo-populism in Latin America. En Mazzoleni, G., Stewart, J. y Horsefield, B. (eds.), *The Media and Neo-Populism: A Contemporary Comparative Analysis* (198-216). Westport: Praeger.
- Waisbord, S. (2015). *Vox Populista: medios, periodismo y democracia*. Barcelona: Gedisa.
- Waisbord, S. y Segura, M. (2016). *Media movements: civil society and media policy reform in Latin America*. London: Zed Books.

- Wall Street Journal, (2017, agosto 25). Google Issuing Refunds to Advertisers Over Fake Traffic, Plans New Safeguard. Recuperado el 4 de abril 2018 de: <https://www.wsj.com/articles/google-issuing-refunds-to-advertisers-over-fake-traffic-plans-new-safeguard-1503675395>
- Wohlers, M. (2008). Convergencia tecnológica y agenda regulatoria de las telecomunicaciones en América Latina. *Documentos de Proyectos*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 13 diciembre 2016, de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3615-convergencia-tecnologica-agenda-regulatoria-telecomunicaciones-america-latina>
- Wohlers, M. y García, P. (eds.) (2009). EnREDos. Regulación y estrategias corporativas frente a la convergencia tecnológica. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 13 diciembre 2016, de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2000/1/S384E612009_es.pdf
- Wong, C., Dempsey, J. y Biddle, E. (2012). Desarrollando políticas de Internet en Latinoamérica: una perspectiva global. Bertoni, E. (comp), *Hacia una Internet libre de censura. Propuestas para América Latina* (313-341). Buenos Aires: Universidad de Palermo. Recuperado el 14 de junio 2017, de: https://www.palermo.edu/cele/pdf/internet_libre_de_censura_libro.pdf
- Yin, R. (2009). *Investigación sobre estudios de casos*. Investigación y métodos. London: Sage Publications.
- Zallo, R. (1998). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid: Akal.
- Zallo, R. (2012). Una revisión de la economía de la cultura y unas notas sobre las políticas culturales en España. En del Valle, C., Moreno, F. y Sierra, C. (coords.), *Políticas de comunicación y ciudadanía cultural iberoamericana* (287-345). Barcelona: Gedisa.
- Zallo, R. (2016). *Tendencias en la Comunicación. Cultura digital y poder*. Barcelona: Gedisa.
- Zuazo, N. (2015). *Guerras de Internet. Un viaje al centro de Internet para saber como afecta tu vida*. Buenos Aires: Debate.

Legislación

Gobierno del General Lanusse (1972)

Ley Nacional de Telecomunicaciones, N° 19.798 del 22 agosto, BO 22.489 (1972).

Gobierno del General Videla (1980)

Ley Nacional de Radiodifusión, N° 22.285 del 19 septiembre, BO 24.506 (1980).

Gobiernos de Carlos Menem (1989-1999)

Ley de Reforma del Estado, N° 23.696 del 23 agosto, BO 26.702 (1989).

Ley Emergencia Económica, N° 23.697 del 25 de septiembre, BO 26.725 (1989).

Ley de Convertibilidad del Austral, N° 23.928 del 28 marzo, BO 27.104 (1991).

Decretos

Decreto 731 del 14 de septiembre. Privatizaciones de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, BO 26718 (1989).

Decreto 59 del 12 de enero, sobre telecomunicaciones BO 26.800 (1990).

Decreto 60 del 12 de enero, creación de sociedades de telecomunicaciones, BO 26.800 (1990).

Decreto 61 del 12 de enero. Servicios en competencia sociedades anónimas de telecomunicaciones, BO 26.800 (1990).

Decreto 62 del 12 de enero. Concurso público internacional privatización servicio público de telecomunicaciones BO 26.800 (1990).

Decreto 1185 del 28 junio, creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones BO 26.914 (1990)

Decreto 245 del 8 de marzo, modificación de la SECOM (1996) recuperado de:
<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/245-96.htm>

Decreto 660 del 28 de junio, modificación de la actual estructura de la Administración Nacional, BO s.f. (1996).

Decreto 956 del s.f. efectúense modificaciones referidas a las facultades de las Secretarías de Comunicaciones y de Prensa y Difusión, establecidas en el Decreto N° 660/96 BO 28.424 (1996).

Decreto 1260 del 8 noviembre, modificanse facultades de las Secretarías de Comunicaciones y de Prensa y Difusión, precisando las funciones oportunamente asignadas por los Decretos Nros. 660/96 y 952/96. Derógase el Decreto N° 1143/96 y adécuese las prescripciones del Decreto N°1144, BO 28.518 (1996).

Decreto 1018 del 7 septiembre. Programa para el desarrollo de las comunicaciones telemáticas, Argentin@Internet.Todos BO 28.974 (1998).

Gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001)

Decreto 764 del 5 de septiembre. Desregulación de los servicios de telecomunicaciones, BO 29.476 (2000).

Decreto 252 del 22 de marzo. Programa Nacional para la Sociedad de la Información, BO 29.363 (2000).

COMFER

Resolución 2183 del 26 de noviembre, extiéndase prórroga servicios complementarios de radiodifusión, BO 29.782 (2001).

Gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003)

Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Ley 25.561) del 7 de enero, Declárase la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Régimen cambiario. Modificaciones a la Ley de Convertibilidad, BO 29810 (2002).

Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)

Ley sobre Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales (Ley 25.750) del 7 julio BO 30.185 (2003).

Ley 26.053, del 17 agosto, Sustitúyase el artículo 45 de la Ley 22.285 BO 30739 (2005).

Ley Empresas Argentinas de Soluciones Satelitales N° 26.092, del 27 abril BO 30894 (2006).

Ley sobre Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes (Ley 26.122) BO 30957 (2006).

Ley sobre Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional (Ley 26.124) del 8 de agosto BO 30.964 (2006).

Decretos

Decreto 27 del 27 de mayo, apruébese el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, BO 30158 (2003).

Decreto 1223 del 16 diciembre, prórroga a la intervención de la Comisión Nacional de Comunicaciones BO 30.298 (2003).

Decreto 527 del 24 mayo, suspéndase plazo por 10 años las licencias de servicio de radiodifusión BO 30.660 (2005).

Resolución 196 del 27 diciembre, apruébese dictamen 417 sobre la fusión BellSouth Telefónica BO s/p (2004). Recuperado de: http://cndc.produccion.gob.ar/sites/default/files/cndcfiles/417_0.pdf

Resolución 343 del 19 diciembre. Devolución de frecuencias BellSouth, BO 30.804 (2005).

Resolución 257 del 7 diciembre, apruébese el dictamen 637 CNDC sobre la fusión Multicanal Cablevisión BO s/p (2007). Recuperado de http://www2.mecon.gov.ar/cndc/archivos_c/637.pdf

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dictamen 417 del 22 de diciembre, apruébese la fusión BellSouth Telefónica BO s.f. (2004). Recuperado de: http://cndc.produccion.gob.ar/sites/default/files/cndcfiles/417_0.pdf

Dictamen 637 del 7 de diciembre, apruébese la fusión Multicanal Cablevisión, BO s.f. (2007). Recuperado de http://www2.mecon.gov.ar/cndc/archivos_c/637.pdf

Dictamen 744. Fusión Telecom (Italia)-Telefónica (España) dictamen 835 CNDC, BO s.f. (2010). Recuperado de <https://www.movistar.com.ar/images/avisos-legales/dictamen-cndc-835-2010.pdf>

Gobiernos de Fernández de Kirchner (2007-2015)

Ley Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 del 10 octubre BO 31756 (2009).

Ley Modificación del Código Penal N° 26734 del 28 de diciembre BO 32.305 (2011).

Ley Incorporación Código Penal N° 26.904 [Ley de Grooming] del 11 de diciembre BO 32.783 (2013).

Ley de Digesto Jurídico N° 26.939 del 16 de junio BO 32906 (2014).

Ley Argentina Digital, N° 27.078 del 16 de diciembre BO. 33.034 (2014).

Decretos

Decreto 558, del 4 de abril, Reglamento General del Servicio Universal B.O. 31377 (2008).

Decreto 512 del 12 de mayo, Estrategia Agenda Digital BO 31651 (2009).

Decreto 1525 del 22 de octubre, créase la Autoridad Federal de las Comunicaciones, BO 31764 (2009).

Decreto 1526 del 22 octubre crease la Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA), BO 31764 (2009).

Decreto 1148 del 31 octubre, créase el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre, BO 31.727 (2009).

Decreto 459 del 7 de abril, creación del Programa “Conectar Igualdad.Com.Ar”, BO 31877 (2010).

Decreto 1225 1 septiembre, reglamentación de la LSCA BO 31.977 (2010).

Decreto 1010 del 19 septiembre otórgase a RTA el permiso para la operación de la Televisión Abierta Digital, BO 31.947 (2010).

Decreto 364 del 17 marzo, declárase de interés público la Plataforma Nacional de TDT, BO 31.865 (2010).

Decreto 1552 del 28 octubre, créase el Plan Nacional de Telecomunicaciones "Argentina Conectada", BO 32.016 (2010).

Decreto 835. Servicio de Multiplexado TDA Arsat, 21 junio BO. 32.176 (2011).

Decreto 1269. Creación de Radio y Televisión Argentina, 31 agosto BO 32.224 (2011).

Decreto 1528. Creación de Registro de Productoras de Contenidos Audiovisuales, Digitales y Cinematográfico, 30 agosto BO 32470 (2012).

Decreto 671. Dejar sin efecto decreto 2426/12 y llamado a concurso de frecuencias, 14 mayo BO 32.883 (2014).

Decreto 2426. Reglamento Administración de Espectro, 17 diciembre BO 32.544 (2012).

Decreto 2456. Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales, 15 diciembre BO 33030 (2014).

Decreto 1950. Recurso rechazase in lime recusación, 21 septiembre BO 33219 (2015).

COMFER

Resolución 577. No autorización fusión Multicanal Cablevisión, 3 septiembre 2009 recuperado de <https://www.enacom.gob.ar/multimedia/resoluciones-afsca-comfer/pecfr/2009/R20090577.pdf>

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dictamen 835. Telecom Telefónica, 12 octubre de 2010 recuperado de, http://www2.mecon.gov.ar/cndc/archivos_c/835.pdf

Resoluciones Secretaria de Comunicaciones

Resolución 483. Fusión Telecom Telefónica, 25 de agosto BO s.f. (2009).

Resolución 57. Llamado a concurso público, 11 mayo BO 32147 (2011).

Resolución 71. Déjase sin efecto concurso público adjudicación de frecuencias espectro, 6 de septiembre BO 32475 (2012).

Resolución 5. Reglamento de calidad de servicio de las telecomunicaciones, 2 julio BO 32671 (2013).

Resoluciones AFSCA

Resolución 2161. Reglamentación Plan Argentina Conectada 9 diciembre BO 32044 (2010).

Resolución 938. Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual, 28 agosto BO 32.956 (2014).

Resolución 1047. Norma Nacional de Servicio para el Servicio de Comunicación Audiovisual de Televisión Digital Terrestre Abierta, 18 septiembre BO 32971 (2014).

Resolución 327. Autorización Canales 2, 9, 11 y 13 TDA, 23 noviembre BO 32.033 (2010).

Resolución 687. Asígnense a las Universidades Nacionales las frecuencias en la banda de UHF, 30 de junio BO 32.181 (2011).

Resolución 689. Asígnense a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los Estados Provinciales las frecuencias en la banda de UHF, 30 de junio BO 32.181 (2011).

Resolución 929. Dejase sin efecto concurso público licencias TDA, 23 julio BO 32443 (2012).

Resoluciones AFTIC

Resolución 16 del Impsat Argentina S.A., 4 agosto BO 33.185 (2015).

Resolución 17 del Licencias Impsat Argentina S.A., 4 agosto BO 33.185 (2015).

Resolución 19 del 11 agosto, Telecom Argentina S.A. BO 33190 (2015).

Resolución 151 del 31 agosto, Plan facilidades de pago BO 33203 (2015).

Resolución 155 del 3 de septiembre, Frecuencias Airlink S.A. BO. 33206 (2015).

Resolución 166 del 16 de marzo, Aprobación frecuencias BO 33090 (2015).

Resolución 325 del 25 de septiembre, Desestimar solicitud de prórroga licencias Nextel, B.O. 33222 (2015).

Resolución 326 del 25 de septiembre, No autorización venta Nextel a Grupo Clarín BO 33222 (2015).

Resolución 491 del 16 de octubre, No autorización venta Telecom a Fintech Ad., BO 33.236 (2015).

Resolución 824 del 02 diciembre, Actualización Régimen de Derechos y Aranceles BO 33268 (2015).

Resoluciones AFTIC licencias

Resolución 46 del 14 de agosto, BO 33193 (2015).

Resoluciones 157- 162 del 07 de septiembre, BO 33208 (2015).

Resolución 327 del 27 de septiembre, BO 33223 (2015).

Resolución 328 del 28 de septiembre, BO. 33223 (2015).

Resolución 786 del 01 de diciembre, BO 33267 (2015).

Resolución 799 del 01 de diciembre, BO 33267 (2015).

Resoluciones 811-816 del 01 de diciembre, BO 33267 (2015).

Resoluciones 847-855 del 01 de diciembre, BO 33267 (2015).

Resoluciones 801-809 del 02 de diciembre, BO 33268 (2015).

Resoluciones 817-823 del 02 de diciembre, BO 33268 (2015).

Resolución 802 del 03 de diciembre, BO 33269 (2015).

Resolución 810 del 04 de diciembre, BO 33270 (2015).

Resoluciones 857-861 del 04 de diciembre, BO 33270 (2015).

Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

Decreto 13, del 11 diciembre 2015. Modificación Ley de Ministerios, BO 33273

Decreto 236/15 del 23 diciembre 2015. Sistema federal de medios y contenidos públicos, BO 22382

Decreto 267/15 del 4 de enero 2016. Modificaciones leyes LSCA y LAD, creación del ENACOM, BO 33288

Decreto 1340 del 2 de enero 2017. Implementación convergencia de redes BO 33535

Resoluciones ENACOM

Resolución 1394 del 22 de abril 2016. Reglamento general TV de pago, BO 33363

Resolución 2642 del 31 de mayo 2016. Reglamento general del servicio universal, BO 33389

Resolución 5644/E, 22 diciembre 2017, BO 33777

Defensoría del Público

Resolución 21, del 18 Febrero 2016, recuperado de:
<http://archivo.defensadelpublico.gob.ar/es/resolucion-ndeg-212016>

Anexo I Ley Argentina Digital

Ley 27.078 (Boletín Oficial No 33.034, 19/12/14) ARGENTINA DIGITAL Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

[N. del CIT-ENACOM: El presente texto incluye las modificaciones efectuadas por el Decreto 267/2015; véase además dicho Decreto para mayor información sobre aspectos regulados por la presente]

Sancionada: Diciembre 16 de 2014 Promulgada: Diciembre 18 de 2014

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

LEY ARGENTINA DIGITAL

Título 1 Disposiciones Generales Capítulo I Objeto

ARTÍCULO 1° — Objeto. Declárase de interés público el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las Telecomunicaciones, y sus recursos asociados, estableciendo y garantizando la completa neutralidad de las redes.

Su objeto es posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad.

Esta norma es de orden público y excluye cualquier tipo de regulación de los contenidos, cualquiera fuere su medio de transmisión.

ARTÍCULO 2° — Finalidad. Las disposiciones de la presente ley tienen como finalidad garantizar el derecho humano a las comunicaciones y a las telecomunicaciones, reconocer a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como un factor preponderante en la independencia tecnológica y productiva de nuestra Nación, promover el rol del Estado como planificador, incentivando la función social que dichas tecnologías poseen, como así también la competencia y la generación de empleo mediante el establecimiento de pautas claras y transparentes que favorezcan el desarrollo sustentable del sector, procurando la accesibilidad y asequibilidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el pueblo.

Asimismo, se busca establecer con claridad la distinción entre los mercados de generación de contenidos y de transporte y distribución de manera que la influencia en uno de esos mercados no genere prácticas que impliquen distorsiones en el otro.

En la ejecución de la presente ley se garantizará el desarrollo de las economías regionales, procurando el fortalecimiento de los actores locales existentes, tales como cooperativas, entidades

sin fines de lucro y pymes, propendiendo a la generación de nuevos actores que en forma individual o colectiva garanticen la prestación de los Servicios de TIC.

ARTÍCULO 3° — Ámbito de aplicación. La presente ley es de aplicación en todo el territorio de la Nación Argentina y en los lugares sometidos a su jurisdicción.

ARTÍCULO 4° — Jurisdicción federal y competencia contencioso administrativa. Las actividades reguladas por la presente estarán sujetas a la jurisdicción federal y cualquier incidencia que de modo directo o indirecto pudiera surgir o derivar de la aplicación de la presente será competencia del fuero Contencioso Administrativo Federal, con excepción de las relaciones de consumo.

ARTÍCULO 5° — Inviolabilidad de las comunicaciones. La correspondencia, entendida como toda comunicación que se efectúe por medio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), entre las que se incluyen los tradicionales correos postales, el correo electrónico o cualquier otro mecanismo que induzca al usuario a presumir la privacidad del mismo y de los datos de tráfico asociados a ellos, realizadas a través de las redes y servicios de telecomunicaciones, es inviolable. Su interceptación, así como su posterior registro y análisis, sólo procederá a requerimiento de juez competente.

Capítulo II Definiciones

ARTÍCULO 6° [texto vigente a partir del Dec. 267/2015].- Definiciones generales. En lo que respecta al régimen de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y de las Telecomunicaciones (TIC), se aplicarán las siguientes definiciones:

- a) Radiodifusión por suscripción: Toda forma de comunicación primordialmente unidireccional destinada a la transmisión de señales para ser recibidas por público determinable, mediante la utilización del espectro radioeléctrico o mediante vínculo físico indistintamente. Incluye el servicio de radiodifusión ofrecido por un prestador de servicios TIC que utilice la tecnología de transmisión de contenidos audiovisuales basados en el protocolo IP (IPTV), para el acceso de los programas en vivo y/o televisión lineal.
- b) Radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico: Toda forma de radiocomunicación primordialmente unidireccional destinada a la transmisión de señales para ser recibidas por públicos determinables, mediante la utilización de medios físicos.
- c) Radiodifusión por suscripción mediante vínculo radioeléctrico: Toda forma de comunicación primordialmente unidireccional destinada a la transmisión de señales para ser recibidas por público determinable, mediante la utilización del espectro radioeléctrico.
- d) Recursos asociados: son las infraestructuras físicas, los sistemas, los dispositivos, los servicios asociados u otros recursos o elementos asociados con una red de telecomunicaciones o con un Servicio de TIC que permitan o apoyen la prestación de servicios a través de dicha red o servicio, o tengan potencial para ello. Incluirán, entre otros, edificios o entradas de

edificios, el cableado de edificios, antenas, torres y otras construcciones de soporte, conductos, mástiles, bocas de acceso y distribuidores.

e) Servicio Básico Telefónico (SBT): consiste en la provisión del servicio de telefonía nacional e internacional de voz, a través de las redes locales, independientemente de la tecnología utilizada para su transmisión, siempre que cumpla con la finalidad de permitir a sus usuarios comunicarse entre sí.

f) Servicio de video a pedido o a demanda: servicio ofrecido por un prestador de servicios de TIC para el acceso a programas en el momento elegido y a petición propia, sobre la base de un catálogo.

g) Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Servicios de TIC): son aquellos que tienen por objeto transportar y distribuir señales o datos, como voz, texto, video e imágenes, facilitados o solicitados por los terceros usuarios, a través de redes de telecomunicaciones. Cada servicio estará sujeto a su marco regulatorio específico.

h) Servicio de Telecomunicación: es el servicio de transmisión, emisión o recepción de escritos, signos, señales, imágenes, sonidos o información de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos, a través de redes de telecomunicaciones.

i) Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC): es el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que permitan la compilación, procesamiento, almacenamiento y transmisión de información, como por ejemplo voz, datos, texto, video e imágenes, entre otros.

j) Telecomunicación: es toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o información de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”.

ARTÍCULO 7° — Definiciones particulares. En la relación entre los licenciatarios o prestadores de Servicios de TIC se aplicarán las siguientes definiciones:

a) Acceso: es la puesta a disposición de parte de un prestador a otro de elementos de red, recursos asociados o servicios con fines de prestación de Servicios de TIC, incluso cuando se utilicen para el suministro de servicios de contenidos audiovisuales.

b) Arquitectura abierta: es el conjunto de características técnicas de las redes de telecomunicaciones que les permite interconectarse entre sí a nivel físico o virtual, lógico y funcional, de tal manera que exista interoperabilidad entre ellas.

c) Facilidades esenciales: son los elementos de red o servicios que se proporcionan por un solo licenciatario o prestador o un reducido número de ellos cuya reproducción no es viable desde un punto de vista técnico, legal o económico y son insumos indispensables para la prestación de los servicios previstos en esta ley. En los casos no previstos en la presente, la Autoridad de

Aplicación determinará la existencia y regulación al acceso a las facilidades esenciales en términos de lo dispuesto por la ley 25.156 o la que en el futuro la reemplace.

d) Interconexión: es la conexión física y lógica de las redes de telecomunicaciones de manera tal que los usuarios de un licenciatario puedan comunicarse con los usuarios de otro licenciatario, así como también acceder a los servicios brindados por otro licenciatario. Los servicios podrán ser facilitados por las partes interesadas o por terceros que tengan acceso a la red. La interconexión constituye un tipo particular de acceso entre prestadores de Servicios de TIC.

e) Red de telecomunicaciones: son los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos, incluidos los elementos que no son activos, que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos, con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes u otros) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada.

f) Red local: es la infraestructura de red de telecomunicaciones, incluyendo el software y el hardware necesarios para llevar a cabo la conectividad desde el punto de conexión terminal de la red ubicado en el domicilio del usuario a la central telefónica o instalación equivalente, circunscripta a un área geográfica determinada.

g) Usuario de Servicios de TIC: es la persona física o jurídica que utiliza el servicio para sí. No incluye la prestación, reventa o arriendo de las redes o servicios disponibles para el público.

h) Poder significativo de mercado: es la posición de fuerza económica que le permite a uno o más prestadores que su comportamiento sea, en una medida apreciable, independiente de sus competidores. Esta fuerza económica puede estar fundada en la cuota de participación en el o los mercados de referencia, en la propiedad de facilidades esenciales, en la capacidad de influir en la formación de precios o en la viabilidad de sus competidores; incluyendo toda situación que permita o facilite el ejercicio de prácticas anticompetitivas por parte de uno o más prestadores a partir, por ejemplo, de su grado de integración vertical u horizontal. Las obligaciones específicas impuestas al prestador con poder significativo de mercado se extinguirán en sus efectos por resolución de la Autoridad de Aplicación una vez que existan condiciones de competencia efectiva en el o los mercados de referencia. La Autoridad de Aplicación está facultada para declarar en cualquier momento prestadores con poder significativo de mercado en los servicios de aplicación de la presente ley de acuerdo al procedimiento que establezca la reglamentación.

Título II

Licencias

ARTÍCULO 8° — Régimen. La prestación de los Servicios de TIC se realizará en régimen de competencia.

Para la prestación de Servicios de TIC se requerirá la previa obtención de la licencia habilitante. El licenciatario de Servicios de TIC deberá proceder a la registración de cada servicio en las condiciones que determine la Autoridad de Aplicación.

ARTÍCULO 9° — Principios. Las licencias se otorgarán a pedido y en la forma reglada, habilitando a la prestación de los servicios previstos en esta ley en todo el territorio de la Nación Argentina, sean fijos o móviles, alámbricos o inalámbricos, nacionales o internacionales, con o sin infraestructura propia.

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

Quedan exceptuados los licenciatarios de servicios públicos relacionados con el ámbito de aplicación de la presente ley, de las disposiciones contenidas en los artículos 24 inciso i) y 25 inciso d) de la ley 26.522, sean éstas personas físicas o jurídicas respectivamente.

ARTÍCULO 10 [texto vigente a partir del Dec. 267/2015].- Incorporase como servicio que podrán registrar los licenciatarios de TIC, al servicio de Radiodifusión por suscripción, mediante vínculo físico y/o mediante vínculo radioeléctrico. El servicio de Radiodifusión por suscripción se registrará por los requisitos que establecen los artículos siguientes de la presente ley y los demás que establezca la reglamentación, no resultándole aplicables las disposiciones de la Ley N° 26.522. Se encuentra excluida de los servicios de TIC la televisión por suscripción satelital que se continuara rigiendo por la Ley N° 26.522.

Las licencias de Radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico y/o mediante vínculo radioeléctrico otorgadas por el ex COMITÉ FEDERAL DE RADIODIFUSIÓN y/o por la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL con anterioridad a la entrada en vigencia de la modificación del presente artículo serán consideradas, a todos los efectos, Licencia Única Argentina Digital con registro de servicio de Radiodifusión por Suscripción mediante vínculo físico o mediante vínculo radioeléctrico, en los términos de los artículos 8° y 9° de esta ley, debiendo respetar los procedimientos previstos para la prestación de nuevos servicios salvo que ya los tuvieren registrados.

El plazo de otorgamiento del uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico de los titulares de licencias de Radiodifusión por Suscripción conferidas bajo las Leyes Nros. 22.285 y 26.522

será el de su título original, o de DIEZ (10) años contados a partir del 1° de enero de 2016, siempre el que sea mayor para aquellos que tuvieren a dicha fecha una licencia vigente.

ARTÍCULO 11. — Condiciones de prestación. El otorgamiento de la licencia para la prestación de los servicios previstos en esta ley es independiente de la tecnología o medios utilizados para ofrecerlos y de la existencia y asignación de los medios requeridos para la prestación del servicio.

ARTÍCULO 12. — Requisitos. La Autoridad de Aplicación otorgará la licencia una vez que el solicitante haya dado cumplimiento a los requisitos que establezca la reglamentación.

Si para la prestación del Servicio de TIC se requiere el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico, el licenciatario deberá tramitar, de conformidad con lo dispuesto en la normativa específica en la materia, el otorgamiento de la correspondiente autorización o permiso de uso de frecuencias del espectro radioeléctrico.

ARTÍCULO 13 [texto vigente a partir del Dec. 267/2015].- Los licenciatarios deberán obtener autorización del ENACOM, para efectuar cualquier modificación de las participaciones accionarias o cuotas sociales en las sociedades titulares, que impliquen la pérdida del control social en los términos del artículo 33 de la LEY GENERAL DE SOCIEDADES No 19.550, T.O. 1984 y sus modificatorias, sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley No 25.156.

Las transferencias de licencias y de participaciones accionarias o cuotas sociales sobre sociedades licenciatarias, se considerarán efectuadas ad referendum de la aprobación del ENACOM, y deberán ser comunicadas dentro de los TREINTA (30) días posteriores a su perfeccionamiento. Si el ENACOM no hubiera rechazado expresamente la transferencia dentro de los NOVENTA (90) días de comunicada, la misma se entenderá aprobada tácitamente, y quien corresponda podrá solicitar el registro a su nombre. En caso de existir observaciones, el plazo referido se contará desde que se hubieran considerado cumplidas las mismas, con los mismos efectos.

La ejecución del contrato de transferencia sin la correspondiente aprobación, expresa o tácita, será sancionada con la caducidad de pleno derecho de la licencia adjudicada, previa intimación del ENACOM.

ARTÍCULO 14. — Caducidad o extinción de la licencia. La Autoridad de Aplicación podrá declarar la caducidad de la licencia o registro respectivo, conforme lo dispuesto por la presente ley, los decretos, reglamentos y demás normativa vigente en la materia, contemplando el procedimiento establecido por aquélla.

Serán causales de caducidad:

a) La falta de prestación del o de los servicios registrados conforme la normativa vigente.

b) La falta de inicio de la prestación del o de los servicios registrados dentro del plazo que establezca la normativa vigente y de conformidad con la normativa que al efecto dicte la Autoridad de Aplicación.

c) La falta reiterada de pago de tasas, derechos, cánones y el aporte al Servicio Universal, de conformidad con la reglamentación que al efecto dicte la Autoridad de Aplicación.

d) La materialización de actos sin la autorización del artículo 13 de la presente. e) La quiebra, disolución o liquidación del licenciatario.

Título III Servicios de TIC y establecimiento y explotación de redes de telecomunicaciones .

Capítulo I Principios generales

ARTÍCULO 15 [derogado por Dec.267/2015].

ARTÍCULO 16. — Homologación y certificación. Principio. Con el objeto de garantizar la integridad y calidad de las redes de telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico, así como también la seguridad de las personas, usuarios y licenciatarios, los equipos de telecomunicaciones que sean comercializados estarán sujetos a homologación y certificación.

La Autoridad de Aplicación dictará el reglamento respectivo.

Capítulo II

Mecanismos de coordinación

ARTÍCULO 17. — Mecanismos de coordinación para el despliegue de redes de telecomunicaciones. Las autoridades nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales, coordinarán las acciones necesarias para lograr el despliegue de las redes de telecomunicaciones utilizadas en los Servicios de TIC. La Autoridad de Aplicación invitará a las provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios a suscribir los respectivos convenios de cooperación.

Título IV Desarrollo de las TIC Capítulo I Servicio Universal

ARTÍCULO 18. — Definición. El Estado nacional garantiza el Servicio Universal, entendido como el conjunto de Servicios de TIC que deben prestarse a todos los usuarios, asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica.

ARTÍCULO 19. — Finalidad. El Servicio Universal es un concepto dinámico cuya finalidad es posibilitar el acceso de todos los habitantes de nuestro país, independientemente de su domicilio, ingreso o capacidades, a los Servicios de TIC prestados en condiciones de calidad y a un precio justo y razonable.

ARTÍCULO 20. — Alcance y régimen. Corresponde al Poder Ejecutivo nacional, a través de la Autoridad de Aplicación, definir la política pública a implementar para alcanzar el objetivo del Servicio Universal. Sin perjuicio de ello, el Servicio Universal se regirá por los principios, procedimientos y disposiciones de la presente ley y, en particular, por las resoluciones que a tal efecto dicte la Autoridad de Aplicación.

Capítulo II

Fondo Fiduciario del Servicio Universal

ARTÍCULO 21. — Creación y financiamiento. Créase el Fondo Fiduciario del Servicio Universal. Los aportes de inversión correspondientes a los programas del Servicio Universal serán administrados a través de dicho fondo. El patrimonio del Fondo Fiduciario del Servicio Universal será del Estado nacional. La Autoridad de Aplicación dictará el reglamento de administración del Fondo y las reglas para su control y auditoría respecto de los costos de administración, asegurando que tanto la misma como la ejecución del Fondo se encuentren a cargo del Estado nacional.

ARTÍCULO 22. — Aportes de inversión. Los licenciatarios de Servicios de TIC tendrán la obligación de realizar aportes de inversión al Fondo Fiduciario del Servicio Universal equivalente al uno por ciento (1%) de los ingresos totales devengados por la prestación de los Servicios de TIC incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, netos de los impuestos y tasas que los graven o, en caso de otorgarse exenciones, cumplir con las obligaciones en ellas establecidas. El aporte de inversión no podrá ser trasladado a los usuarios bajo ningún concepto. El Fondo Fiduciario del Servicio Universal podrá integrarse también con donaciones o legados.

ARTÍCULO 23. — Exención de aporte. La Autoridad de Aplicación podrá disponer, una vez alcanzados los objetivos del Servicio Universal, la exención total o parcial, permanente o temporal, de la obligación de realizar los aportes de inversión dispuestos en el artículo anterior.

ARTÍCULO 24. — Categorías del Servicio Universal. La Autoridad de Aplicación diseñará los distintos programas para el cumplimiento de las obligaciones y el acceso a los derechos previstos respecto del Servicio Universal, pudiendo establecer categorías a tal efecto.

ARTÍCULO 25. — Aplicación de fondos. Los fondos del Servicio Universal se aplicarán por medio de programas específicos. La Autoridad de Aplicación definirá su contenido y los mecanismos de adjudicación correspondientes. La Autoridad de Aplicación podrá encomendar la ejecución de estos planes directamente a las entidades incluidas en el artículo 8°, inciso b), de la ley 24.156, o, cumpliendo con los mecanismos de selección que correspondan, respetando principios de publicidad y concurrencia, a otras entidades.

Los programas del Servicio Universal deben entenderse como obligaciones sujetas a revisión periódica, por lo que los servicios incluidos y los programas que se elaboren serán revisados, al menos cada dos (2) años, en función de las necesidades y requerimientos sociales, la demanda existente, la evolución tecnológica y los fines dispuestos por el Estado nacional de conformidad con el diseño de la política de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Título V Recursos esenciales de las TIC Capítulo I Espectro radioeléctrico

ARTÍCULO 26. — Características. El espectro radioeléctrico es un recurso intangible, finito y de dominio público, cuya administración, gestión y control es responsabilidad indelegable del Estado nacional.

ARTÍCULO 27. — Administración, gestión y control. Corresponde a la Autoridad de Aplicación que se designe la administración, gestión y control del espectro radioeléctrico, de conformidad con lo que establece esta ley, la reglamentación que en su consecuencia se dicte, las normas internacionales y aquellas dictadas por las conferencias mundiales y regionales en la materia a las que la República Argentina adhiera.

ARTÍCULO 28. — Autorizaciones y permisos. Las autorizaciones y los permisos de uso de frecuencias del espectro radioeléctrico se otorgarán con carácter precario, por lo que la Autoridad de Aplicación podrá sustituirlos, modificarlos o cancelarlos, total o parcialmente, sin que ello dé lugar a derecho de indemnización alguna a favor del autorizado o administrado. Las autorizaciones y permisos de uso de frecuencia del espectro radioeléctrico asignados por licitación o concurso público, con carácter oneroso, se regirán por los términos fijados al momento de dicha licitación o concurso, de conformidad con el marco del régimen de contrataciones de la administración nacional, salvo fundadas razones de interés público debidamente acreditadas.

Para todos los casos mencionados, la Autoridad de Aplicación fijará el plazo máximo de otorgamiento de cada autorización o permiso.

ARTÍCULO 29. — Cesión y arrendamiento. Las autorizaciones y permisos de uso de frecuencia del espectro radioeléctrico y las autorizaciones y habilitaciones otorgadas para instalar y operar una estación, medios o sistemas radioeléctricos, no podrán ser transferidas, arrendadas ni cedidas total o parcialmente ni cambiarles su destino, sin la aprobación previa de la Autoridad de Aplicación, conforme a la normativa vigente.

ARTÍCULO 30. — Migración de bandas. La Autoridad de Aplicación podrá requerir a los titulares de autorizaciones y permisos de uso de frecuencias la migración de sus sistemas como consecuencia de cambios en la atribución de bandas de frecuencias. La migración deberá cumplirse en los plazos que fije la Autoridad de Aplicación. Los autorizados o permisionarios no tienen derecho a indemnización alguna.

ARTÍCULO 31. — Asignación directa. La Autoridad de Aplicación podrá asignar en forma directa frecuencias a organismos nacionales, entidades estatales y entidades con participación mayoritaria del Estado nacional.

ARTÍCULO 32. — Autorización. Los licenciatarios de Servicios de TIC deberán contar con autorización previa para la instalación, modificación y operación de estaciones, medios o sistemas de radiocomunicación.

Capítulo II Uso satelital

ARTÍCULO 33 [texto vigente a partir del Dec. 267/2015].- Administración, Gestión y Control. Corresponde al Estado Nacional, a través del MINISTERIO DE COMUNICACIONES, la administración, gestión y control de los recursos órbita-espectro correspondientes a redes satelitales, de conformidad con los tratados internacionales suscriptos y ratificados por el Estado Argentino.

Este recurso podrá ser explotado por entidades de carácter público o privado siempre que medie autorización otorgada al efecto y de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia.

ARTÍCULO 34 [texto vigente a partir del Dec. 267/2015]. Autorización. La prestación de facilidades satelitales requerirá la correspondiente autorización para la operación en la Argentina, conforme a la reglamentación que el MINISTERIO DE COMUNICACIONES dicte a tal efecto. Por el contrario, la prestación de cualquier Servicio de TIC por satélite estará sometida al régimen general de prestación de Servicios de TIC establecido en la presente ley.

ARTÍCULO 35 [texto vigente a partir del Dec. 267/2015]. Prioridad de uso. Para la prestación de las facilidades satelitales se dará prioridad al uso de satélites argentinos, entendiéndose por tales a los que utilicen un recurso órbita-espectro a nombre de la Nación Argentina, a la utilización de satélites construidos en la Nación Argentina o a las empresas operadoras de satélites que fueran propiedad del Estado nacional o en las que éste tuviera participación accionaria mayoritaria.

La prioridad señalada precedentemente tendrá efecto sólo si las condiciones técnicas y económicas propuestas se ajustan a un mercado de competencia, lo cual será determinado por el MINISTERIO DE COMUNICACIONES.

Capítulo III

Planes fundamentales

ARTÍCULO 36. — Dictado de los planes. La Autoridad de Aplicación debe aprobar, gestionar y controlar los planes nacionales de numeración, señalización, portabilidad numérica y otros planes fundamentales, y tiene la facultad de elaborarlos o modificarlos.

ARTÍCULO 37. — Atributos. Los atributos de los planes fundamentales tienen carácter instrumental y su otorgamiento no confiere derechos e intereses a los licenciarios de Servicios de TIC, motivo por el cual su modificación o supresión no genera derecho a indemnización alguna. Capítulo IV Acceso e interconexión. .

ARTÍCULO 38. — Alcance. Este capítulo y su reglamentación serán de aplicación a los supuestos de uso y acceso e interconexión entre los licenciarios de Servicios de TIC.

ARTÍCULO 39. — Obligación de acceso e interconexión. Los licenciarios de Servicios de TIC tendrán el derecho y, cuando se solicite por otros licenciarios de TIC, la obligación de suministrar el acceso y la interconexión mutua.

ARTÍCULO 40. — Régimen general. Los licenciatarios de Servicios de TIC están obligados a interconectarse en condiciones no discriminatorias, transparentes y basadas en criterios objetivos, conforme las disposiciones dictadas por la Autoridad de Aplicación, las que fomentarán la competencia y se orientarán a la progresiva reducción de asimetrías entre licenciatarios.

Los términos y condiciones para acceso o interconexión que un licenciatario de Servicios de TIC ofrezca a otro con motivo de un acuerdo o de una resolución de la Autoridad de Aplicación, deberán ser garantizados a cualquier otro que lo solicite.

Los licenciatarios ajenos a la relación contractual podrán realizar observaciones al acuerdo sus- cripto conforme lo disponga la reglamentación.

ARTÍCULO 41. — Condiciones particulares. La Autoridad de Aplicación podrá determinar condiciones particulares de acceso e interconexión con las redes que fueran propiedad del Estado nacional o de sociedades con participación estatal mayoritaria.

ARTÍCULO 42. — Registro y publicación. Los acuerdos entre licenciatarios de Servicios de TIC deberán registrarse ante la Autoridad de Aplicación y publicarse de acuerdo a la reglamentación vigente.

ARTÍCULO 43. — Ofertas de referencia. Las ofertas de referencia deberán someterse a la autorización y la publicación por parte de la Autoridad de Aplicación de acuerdo a las disposiciones dictadas por ésta.

En los casos comprendidos en el artículo 10 de la presente ley, la oferta de referencia deberá garantizar que el tratamiento dado a sus unidades de negocio no distorsiona la competencia en el mercado de referencia.

ARTÍCULO 44. — Diseño de arquitectura abierta. Los licenciatarios de Servicios de TIC deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para garantizar la interconexión y la interoperabilidad de sus redes.

ARTÍCULO 45. — Desagregación de red local. Se dispone la desagregación de la red local de los licenciatarios de Servicios de TIC. La Autoridad de Aplicación establecerá a tal fin las condiciones diferenciadas fundadas en cuestiones técnicas, económicas, de oportunidad, mérito y conveniencia, atendiendo a la preservación del interés público y promoviendo la competencia.

ARTÍCULO 46. — Obligaciones específicas. Aquellos licenciatarios de Servicios de TIC con poder significativo de mercado deberán cumplir con las obligaciones específicas que sean dispuestas por la Autoridad de Aplicación, las que garantizarán por medio de medidas regulatorias asimétricas el desarrollo de los mercados regionales, la participación de los licenciatarios locales y la continuidad en la prestación de los servicios de TIC.

ARTÍCULO 47. — Competencias. Son competencias de la Autoridad de Aplicación en materia de acceso e interconexión:

- a) Disponer las condiciones jurídicas, técnicas y económicas a las que deberán ceñirse los acuerdos.
- b) Llevar registro de los acuerdos celebrados y efectuar el análisis previo a la autorización de una oferta de referencia.
- c) Intervenir, de oficio o a petición de cualquiera de las partes interesadas, instando a efectuar las modificaciones al acuerdo suscripto que estime corresponder.
- d) Establecer obligaciones y condiciones específicas para aquellos licenciatarios, con poder significativo de mercado y cualquier otro que considere justificadamente necesario; dichas obligaciones se mantendrán en vigor durante el tiempo estrictamente imprescindible y podrán consistir en:
 - i. El suministro de información contable, económica y financiera, especificaciones técnicas, características de las redes y condiciones de suministro y utilización, incluidas, en su caso, las condiciones que pudieran limitar el acceso o la utilización de servicios o aplicaciones, así como los precios y tarifas.
 - ii. La elaboración, presentación y publicación de una oferta de referencia bajo las condiciones establecidas reglamentariamente.
 - iii. La separación de cuentas, en el formato y con la metodología que, en su caso, se especifiquen.
 - iv. La separación funcional.
 - v. Brindar acceso a elementos o a recursos específicos de las redes y a su utilización, así como a recursos y servicios asociados.
 - vi. Control de precios y tarifas, tales como su fijación, su orientación en función de los costos o la determinación de otro tipo de mecanismo de compensación.
 - vii. Deber de notificación para su aprobación previa, ante la necesidad de efectuar modificaciones en la red que afecten el funcionamiento de los equipos de los usuarios o de las redes con las que esté interconectada.
 - viii. Otro tipo de obligaciones específicas relativas al acceso o a la interconexión que no se limiten a las materias enumeradas anteriormente y que estén debidamente justificadas.

Título VI

Precios, tarifas y gravámenes

ARTÍCULO 48. — Regla. Los licenciatarios de Servicios de TIC fijarán sus precios, los que deberán ser justos y razonables, cubrir los costos de la explotación y tender a la prestación eficiente y a un margen razonable de operación. [El párrafo siguiente fue derogado por el Dec. 267/2015].

ARTÍCULO 49. — Tasa de control, fiscalización y verificación. Establécese para los licenciatarios de Servicios de TIC una tasa en concepto de control, fiscalización y verificación, equivalente a cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de los ingresos totales devengados por la prestación de los Servicios de TIC, netos de los impuestos y tasas que los graven.

La Autoridad de Aplicación establecerá el tiempo, forma y procedimiento relativo al cobro de la tasa fijada en el primer párrafo de este artículo, con el propósito de permitir la financiación de las erogaciones que hacen a su funcionamiento.

ARTÍCULO 50. — Derechos y aranceles radioeléctricos. Los licenciatarios de Servicios de TIC en general y de telecomunicaciones en particular deberán abonar los derechos y aranceles radioeléctricos para cada una de las estaciones, sistemas y servicios radioeléctricos que operan en todo el territorio de la Nación, cuya unidad de medida será la denominada Unidad de Tasación Radioeléctrica (UTR). La clasificación, valor, actualización, periodicidad de pago, penalidades y exenciones serán determinados por la Autoridad de Aplicación.

ARTÍCULO 51. — Aranceles administrativos. La Autoridad de Aplicación tendrá la facultad de fijar aranceles administrativos.

ARTÍCULO 52. — Tasas y gravámenes específicos. Las tasas y gravámenes para establecer sistemas y estaciones de telecomunicaciones no abiertos a la correspondencia pública se determinarán de acuerdo con las características de los mismos, la importancia de sus instalaciones y la evaluación del tráfico previsible, conforme a lo previsto en la reglamentación.

ARTÍCULO 53. — Exenciones. Podrán establecerse a título precario exenciones o reducciones de tasas, tarifas y gravámenes de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en general y telecomunicaciones en particular, cuando la índole de determinadas actividades lo justifique.

Título VII

Consideraciones generales sobre los Servicios de TIC

ARTÍCULO 54. — Servicio Público Telefónico. El Servicio Básico Telefónico mantiene su condición de servicio público.

ARTÍCULO 55. — Objeto y alcance. El Servicio de TIC comprende la confluencia de las redes tanto fijas como móviles que, mediante diversas funcionalidades, proporciona a los usuarios la capacidad de recibir y transmitir información de voz, audio, imágenes fijas o en movimiento y datos en general.

A los efectos de resguardar la funcionalidad del Servicio de TIC, éste deberá ser brindado en todo el territorio nacional considerado a tales efectos como una única área de explotación y prestación.

El Servicio Básico Telefónico, sin perjuicio de su particularidad normativa, reviste especial consideración dentro del marco de la convergencia tecnológica. Es por ello que la efectiva

prestación del servicio debe ser considerada de manera independiente a la tecnología o medios utilizados para su provisión a través de las redes locales, siendo su finalidad principal el establecimiento de una comunicación mediante la transmisión de voz entre partes.

ARTÍCULO 56. — Neutralidad de red. Se garantiza a cada usuario el derecho a 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 57. — Neutralidad de red. Prohibiciones. Los prestadores de Servicios de TIC no podrán:

- a) Bloquear, interferir, discriminar, entorpecer, degradar o restringir la utilización, envío, recepción, ofrecimiento o acceso a cualquier contenido, aplicación, servicio o protocolo salvo orden judicial o expresa solicitud del usuario.
- b) Fijar el precio de acceso a Internet en virtud de los contenidos, servicios, protocolos o aplicaciones que vayan a ser utilizados u ofrecidos a través de los respectivos contratos.
- c) Limitar arbitrariamente el derecho de un usuario a utilizar cualquier hardware o software para acceder a Internet, siempre que los mismos no dañen o perjudiquen la red.

ARTÍCULO 58. — Velocidad Mínima de Transmisión (VMT). La Autoridad de Aplicación definirá, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días a contar desde la entrada en vigencia de la presente ley, la Velocidad Mínima de Transmisión (VMT) que deberán posibilitar las redes de telecomunicaciones a los fines de asegurar la efectiva funcionalidad de los Servicios de TIC. Los licenciatarios de Servicios de TIC deberán proveer a sus usuarios finales, no licenciatarios de estos servicios, la velocidad fijada. La VMT deberá ser revisada con una periodicidad máxima de dos (2) años.

Título VIII Derechos y obligaciones de los usuarios y licenciatarios de Servicios de TIC
Capítulo I Derechos y obligaciones de los usuarios de los Servicios de TIC

ARTÍCULO 59. — Derechos. El usuario de los Servicios de TIC tiene derecho a:

- a) Tener acceso al Servicio de TIC en condiciones de igualdad, continuidad, regularidad y calidad.
- b) Ser tratado por los licenciatarios con cortesía, corrección y diligencia.
- c) Tener acceso a toda la información relacionada con el ofrecimiento o prestación de los servicios.
- d) Elegir libremente el licenciatario, los servicios y los equipos o aparatos necesarios para su prestación, siempre que estén debidamente homologados.
- e) Presentar, sin requerimientos previos innecesarios, peticiones y quejas ante el licenciatario y recibir una respuesta respetuosa, oportuna, adecuada y veraz.

f) La protección de los datos personales que ha suministrado al licenciario, los cuales no pueden ser utilizados para fines distintos a los autorizados, de conformidad con las disposiciones vigentes.

g) Que el precio del servicio que recibe sea justo y razonable.

h) Los demás derechos que se deriven de la aplicación de las leyes, reglamentos y normas aplicables.

ARTÍCULO 60. — Obligaciones. El usuario de los Servicios de TIC tiene las siguientes obligaciones:

a) Abonar oportunamente los cargos por los servicios recibidos, de conformidad con los precios contratados o las tarifas establecidas.

b) Mantener las instalaciones domiciliarias a su cargo de manera adecuada a las normas técnicas vigentes.

c) No alterar los equipos terminales cuando a consecuencia de ello puedan causar daños o interferencias que degraden la calidad del servicio, absteniéndose de efectuar un uso indebido del servicio.

d) Permitir el acceso del personal de los licenciarios y de la Autoridad de Aplicación, quienes deberán estar debidamente identificados a los efectos de realizar todo tipo de trabajo o verificación necesaria.

e) Respetar las disposiciones legales, reglamentarias y las condiciones generales de contratación y las demás obligaciones que se deriven de la aplicación de las leyes, reglamentos y normas aplicables.

Capítulo II Derechos y obligaciones de los licenciarios

ARTÍCULO 61. — Derechos. Los licenciarios de Servicios de TIC tienen derecho a:

a) Usar y proteger sus redes e instalaciones empleadas en la prestación del Servicio de TIC.

b) Instalar sus redes y equipos en todo el territorio nacional de acuerdo a lo establecido en la presente ley y demás normativa aplicable en materia de uso del suelo, subsuelo, espacio aéreo, bienes de dominio público y privado.

c) A los demás derechos que se deriven de la presente ley y su reglamentación.

ARTÍCULO 62. — Obligaciones. Los licenciarios de Servicios de TIC tienen las siguientes obligaciones:

a) Brindar el servicio bajo los principios de igualdad, continuidad y regularidad, cumpliendo con los niveles de calidad establecidos en la normativa vigente.

b) No incluir en los contratos cláusulas que restrinjan o condicionen en modo alguno a los usuarios la libertad de elección de otro licenciario o que condicionen la rescisión del mismo o la desconexión de cualquier servicio adicional contratado.

c) Garantizar que los grupos sociales específicos, las personas con discapacidad, entre ellos los usuarios con problemas graves de visión o discapacidad visual, los hipoacúsicos y los

impedidos del habla, las personas mayores y los usuarios con necesidades sociales especiales tengan acceso al servicio en condiciones equiparables al resto de los usuarios, de conformidad con lo establecido en la normativa específica.

d) Contar con mecanismos gratuitos de atención a los usuarios de conformidad con lo dispuesto por la Autoridad de Aplicación.

e) Proporcionar al usuario información en idioma nacional y en forma clara, necesaria, veraz, oportuna, suficiente, cierta y gratuita, que no induzca a error y contenga toda la información sobre las características esenciales del servicio que proveen al momento de la oferta, de la celebración del contrato, durante su ejecución y con posterioridad a su finalización.

f) Garantizar a los usuarios la confidencialidad de los mensajes transmitidos y el secreto de las comunicaciones.

g) Brindar toda la información solicitada por las autoridades competentes, especialmente la información contable o económica con la periodicidad y bajo las formas que se establezcan, así como aquella que permita conocer las condiciones de prestación del servicio y toda otra información que pueda ser considerada necesaria para el cumplimiento de las funciones. .

h) Disponer del equipamiento necesario para posibilitar que la Autoridad de Aplicación pueda efectuar sus funciones; encontrándose obligados a permitir el acceso de la Autoridad de Aplicación a sus instalaciones y brindar la información que le sea requerida por ella.

i) Atender los requerimientos en materia de defensa nacional y de seguridad pública formulados por las autoridades competentes.

j) Respetar los derechos que les corresponden a los usuarios de acuerdo con la normativa aplicable.

k) Cumplir con las obligaciones previstas en las respectivas licencias, el marco regulatorio correspondiente y las decisiones que dicte la Autoridad de Aplicación.

l) Actuar bajo esquemas de competencia leal y efectiva de conformidad con la normativa vigente. m) Cumplir las demás obligaciones que se deriven de la presente ley y reglamentación vigente.

Título IX

Régimen de sanciones

ARTÍCULO 63. — Reglamentación. La Autoridad de Aplicación reglamentará el régimen sancionatorio de conformidad a los principios y disposiciones del presente Título.

ARTÍCULO 64. — Procedimiento. El procedimiento administrativo para la instrucción del sumario y la aplicación de sanciones será dictado por la Autoridad de Aplicación. Supletoriamente será de aplicación la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549.

ARTÍCULO 65. — Medidas previas al inicio del proceso sancionatorio. Mediante el dictado del correspondiente acto administrativo, sin intervención previa y de conformidad al proceso

que determine la Autoridad de Aplicación, podrá disponerse el cese de la presunta actividad infractora cuando existan razones de imperiosa urgencia basadas en los siguientes supuestos:

- a) Afectación del funcionamiento de los servicios de Seguridad Nacional, Defensa Civil y de Emergencias.
- b) Exposición a peligro de la vida humana.
- c) Interferencia a otras redes o Servicios de TIC y a las que se produzcan sobre las frecuencias utilizadas por el Servicio de Radionavegación Aeronáutica y el Servicio Móvil Aeronáutico.

Habiendo facultades concurrentes con otra autoridad competente, se dará traslado a ésta luego de materializada la medida precautoria.

ARTÍCULO 66. — Medidas cautelares en el proceso sancionatorio. Mediante el dictado del correspondiente acto administrativo emanado en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, podrán adoptarse medidas cautelares consistentes en:

- a) El cese inmediato de emisiones radioeléctricas no autorizadas.
- b) El cese inmediato de cualquier otra actividad presuntamente infractora que pudiere ocasionar un daño irreparable a los usuarios finales del servicio.
- c) El precintado de equipos o instalaciones afectados a la prestación de Servicios de TIC.

Las medidas cautelares que se hubiesen dictado cesarán en sus efectos como tales cuando se dicte la medida que ponga fin al procedimiento sancionatorio.

ARTÍCULO 67. — Tipos de sanciones. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, sus reglamentaciones, las licencias, autorizaciones o permisos de uso dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones:

- a) Apercibimiento.
- b) Multa.
- c) Suspensión de la comercialización.
- d) Clausura.
- e) Inhabilitación.
- f) Comiso de equipos y materiales utilizados para la prestación de los servicios.
- g) Decomiso.
- h) Caducidad de la licencia, del registro o revocatoria de la autorización o del permiso.

ARTÍCULO 68. — Accesorias de inhabilitación. La sanción de caducidad de la licencia inhabilitará a la titular sancionada y a los integrantes de sus órganos directivos por el término de cinco (5) años para ser titulares de licencias, socios o administradores de licenciatarias.

ARTÍCULO 69. — Carácter formal. Las infracciones tendrán carácter formal y se configurarán con independencia del dolo o culpa de los titulares de las licencias, registros o permisos y de las personas por quienes aquéllos deban responder.

ARTÍCULO 70. — Graduación de sanciones. La sanción que se imponga ante la verificación de una infracción se graduará teniendo en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y el grado de afectación al interés público.

A los efectos de la determinación de sanciones, se considerarán como situaciones agravantes a tener en consideración:

- a) El carácter continuado del hecho pasible de sanción.
- b) La afectación del servicio.

- c) La obtención de beneficios económicos por parte del infractor.
- d) La clandestinidad.
- e) La falta de homologación o certificación de los aparatos o equipos empleados.

ARTÍCULO 71. — Atenuantes. Se considerarán como situaciones atenuantes a tener en consideración:

- a) Haber reconocido en el curso del procedimiento la existencia de la infracción.
- b) Haber subsanado por iniciativa propia la situación de infracción y resarcido en forma integral los daños que pudiere haber causado.

ARTÍCULO 72. — Decomiso. En aquellos casos en los que se detecte la prestación de Servicios de TIC en infracción a las licencias, permisos, autorizaciones, homologaciones o habilitaciones dispuestas en la presente ley o que por cualquier medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación, se perderán en beneficio del Estado nacional los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones.

ARTÍCULO 73. — Obligación de reintegrar. La aplicación de sanciones será independiente de la obligación de reintegrar o compensar las tarifas, precios o cargos indebidamente percibidos de los usuarios, con actualización e intereses, o de indemnizar los perjuicios ocasionados a los usuarios, al Estado, o a los terceros por la infracción.

ARTÍCULO 74. — Reiteración. El acto sancionatorio firme en sede administrativa constituirá antecedente válido a los fines de la reiteración de la infracción. Se considerará reiteración cuando se le haya aplicado sanción en relación con la misma obligación dentro de los últimos veinticuatro (24) meses.

ARTÍCULO 75. — Publicidad. La Autoridad de Aplicación determinará los casos en los cuales, a cargo del infractor, procederá la publicación de las sanciones aplicadas.

ARTÍCULO 76. — Recursos. El acto por el cual se aplique la sanción establecida, agotará la vía administrativa a los efectos del artículo 23 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549, sin perjuicio de la procedencia del recurso de alzada por el que pueda optar el recurrente.

Agotada la vía administrativa, procederá el recurso en sede judicial conforme al artículo 4° de la presente. Su interposición no tendrá efecto suspensivo, salvo en el caso de la sanción de caducidad de la licencia.

Título X Autoridades Capítulo I Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

ARTÍCULO 77 [derogado por Dec.267/2015].

ARTÍCULO 78 [derogado por Dec.267/2015].

ARTÍCULO 79. — Continuación. La Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones creada por la presente ley será continuadora, a todos los fines y de conformidad con lo fijado en la presente ley, de la Secretaría de Comunicaciones y de la Comisión Nacional de Comunicaciones creada por los decretos 1142/2003 y 1185/90 y sus posteriores modificaciones.

ARTÍCULO 80. — Funciones. La Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrá como funciones la regulación, el control, la fiscalización y verificación en materia de las TIC en general, de las telecomunicaciones en particular, del servicio postal y todas aquellas materias que se integren a su órbita conforme el texto de la presente ley, la normativa aplicable y las políticas fijadas por el Gobierno nacional.

ARTÍCULO 81. — Competencias. La Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ejercerá las siguientes competencias:

- a) Regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y los servicios digitales en el ámbito de las atribuciones que le confiere esta ley y demás disposiciones legales aplicables.
- b) La regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de telecomunicaciones y tecnologías digitales, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos o facilidades esenciales, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otras autoridades en los términos de la legislación correspondiente.
- c) Regular en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos.
- d) Resolver sobre el otorgamiento, la prórroga, la revocación de licencias, registros permisos y autorizaciones, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de telecomunicaciones y servicios previstos en esta ley. .
- e) Adoptar, en su caso, las acciones y medidas necesarias que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual cuando la autoridad le dé aviso de la existencia de causas de terminación por revocación o rescate de concesiones, disolución o quiebra de las sociedades concesionarias.
- f) Planear, fijar, instrumentar y conducir las políticas y programas de cobertura universal y cobertura social de conformidad con lo establecido en esta ley.
- g) Promover y regular el acceso a las tecnologías de la información y comunicación y a los servicios de telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, en condiciones de competencia efectiva.

- h) Expedir disposiciones administrativas de carácter general, planes técnicos fundamentales, lineamientos, modelos de costos, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y certificación y ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual; así como demás disposiciones para el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley.
- i) Formular y publicar sus programas de trabajo.
- j) Elaborar, publicar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias.
- k) Emitir disposiciones, lineamientos o resoluciones en materia de interoperabilidad e interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, a efecto de asegurar la libre competencia y concurrencia en el mercado.
- l) Resolver y establecer los términos y condiciones de interconexión que no hayan podido convenir los concesionarios respecto de sus redes públicas de telecomunicaciones conforme a lo previsto en la presente ley.
- ll) Emitir lineamientos de carácter general para el acceso y, en su caso, uso compartido de la infraestructura activa y pasiva, en los casos que establece esta ley.
- m) Resolver los desacuerdos de compartición de infraestructura entre licenciatarios conforme a lo dispuesto en esta ley.
- n) Resolver los desacuerdos que se susciten entre licenciatarios de redes de telecomunicaciones.
- ñ) Resolver las solicitudes de interrupción parcial o total, por hechos fortuitos o causas de fuerza mayor de las vías generales de comunicación en materia de telecomunicaciones.
- o) Resolver sobre el cambio o rescate de bandas de frecuencia.
- p) Determinar la existencia de actores con poder significativo de mercado e imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en cada uno de los mercados de esta ley.
- q) Declarar la existencia o inexistencia de condiciones de competencia efectiva en el sector de que se trate y, en su caso, la extinción de las obligaciones impuestas a los actores con poder significativo de mercado.
- r) Determinar, autorizar, registrar y publicar las tarifas de los servicios en las condiciones previstas en esta ley.
- s) Requerir a los sujetos regulados por esta ley la información y documentación, incluso aquella generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, necesarios para el ejercicio de sus atribuciones.
- t) Coordinar acciones con las autoridades del Poder Ejecutivo, provinciales y municipales.
- u) Imponer las sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

v) Las demás que le confiera esta ley y otras disposiciones legales o administrativas.
ARTÍCULO 82 [derogado por Dec.267/2015]. ARTÍCULO 83 [derogado por Dec.267/2015]. ARTÍCULO 84 [derogado por Dec.267/2015].

Capítulo II Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización

ARTÍCULO 85 [derogado por Dec.267/2015]. ARTÍCULO 86 [derogado por Dec.267/2015].

ARTÍCULO 87. — Transferencias. Transfíranse bajo la órbita de competencias de la Autoridad de Aplicación de la presente ley los siguientes organismos, empresas, programas y proyectos:

- Secretaría de Comunicaciones (SECOM).
- Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC).
- Argentina Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT).
- Correo Oficial de la República Argentina S.A. (CORASA).
- Argentina Conectada.

Capítulo III

Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización.

ARTÍCULO 88. — Sustitúyese el Capítulo III del Título II de la ley 26.522, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Capítulo III

Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización

Artículo 18.- Comisión Bicameral. Créase en el ámbito del Congreso de la Nación, la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, que tendrá el carácter de Comisión Permanente.

La Comisión Bicameral se integrará por ocho (8) senadores y ocho (8) diputados nacionales, según resolución de cada Cámara. Dictará su propio reglamento.

De entre sus miembros elegirán un (1) presidente, un (1) vicepresidente y un (1) secretario; cargos que serán ejercidos anualmente en forma alternada por un representante de cada Cámara.

La comisión tendrá las siguientes competencias:

a) Proponer al Poder Ejecutivo nacional, los candidatos para la designación de tres (3) miembros del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, y de tres (3) miembros del directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y del titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual por resolución conjunta de ambas Cámaras.

b) Proponer al Poder Ejecutivo nacional, los candidatos para la designación de tres (3) miembros del directorio de la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por resolución conjunta de ambas Cámaras.

- c) Recibir y evaluar el informe presentado por el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos e informar a sus respectivos cuerpos orgánicos, dando a publicidad sus conclusiones.
- d) Velar por el cumplimiento de las disposiciones referidas a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.
- e) Evaluar el desempeño de los miembros del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y del Defensor del Público.
- f) Evaluar el desempeño de los miembros del directorio de la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. .
- g) Dictaminar sobre la remoción por incumplimiento o mal desempeño de su cargo al Defensor del Público; en un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa, debiendo la resolución que se adopta al respecto estar debidamente fundada.

Título XI

Cláusulas transitorias y disposiciones finales

ARTÍCULO 89. — La ley 19.798 y sus modificatorias sólo subsistirá respecto de aquellas disposiciones que no se opongan a las previsiones de la presente ley.

ARTÍCULO 90. — Alcance. Decreto 62/90. La definición del artículo 6° inciso c) de la presente comprende los aspectos de la definición establecida en el Pliego de Bases y Condiciones para el Concurso Público Internacional para la Privatización de la Prestación del Servicio de Telecomunicaciones aprobado mediante el decreto 62/90.

ARTÍCULO 91. — Integración del FFSU. Establécese que en virtud de lo dispuesto por las Cláusulas 11.1 y 11.2 del Contrato de Fideicomiso de Administración del Fondo Fiduciario del Servicio Universal decreto 558/08, los recursos del mismo previstos en el artículo 8° del Anexo III del decreto 764/00 y sus modificatorios quedarán integrados al Fondo del Servicio Universal creado por artículo 21 de la presente ley, en las condiciones que determine la Autoridad de Aplicación.

ARTÍCULO 92. — Derogación. Derógase el decreto 764/00 y sus modificatorios, sin perjuicio de lo cual mantendrá su vigencia en todo lo que no se oponga a la presente ley durante el tiempo que demande a la Autoridad de Aplicación dictar los reglamentos concernientes al Régimen de Licencias para Servicios de TIC, al Régimen Nacional de Interconexión, al Régimen General del Servicio Universal y al Régimen sobre la Administración, Gestión y Control del Espectro Radioeléctrico.

ARTÍCULO 93. — Régimen de transición. Licencias. A los actuales licenciatarios, operadores, prestadores y autorizados bajo el régimen instituido en el decreto 764/00 y sus modificatorios se les aplicará el régimen previsto en la presente.

Al momento de la sanción de la presente, y sin más trámite, los títulos habilitantes actualmente denominados 'Licencia Única de Servicios de Telecomunicaciones' serán considerados a

todos los efectos 'Licencia Única Argentina Digital', sin mutar en su contenido, alcance y efectos.

La Autoridad de Aplicación podrá establecer regímenes y programas especiales tendientes a la regularización de situaciones de prestación cuyos responsables no cuenten con la licencia correspondiente, contemplando a tal efecto la situación particular de cada actor involucrado garantizando la continuidad de la prestación de los Servicios de TIC, sin que ello implique saneamiento de situación irregular alguna.

ARTÍCULO 94 [texto vigente a partir del Dec. 267/2015].- Los prestadores del Servicio Básico Telefónico, cuya licencia ha sido concedida en los términos del Decreto N° 62/90 y de los puntos 1 y 2 del artículo 5o del Decreto N° 264/98, así como los del Servicio de Telefonía Móvil con licencia otorgada conforme el pliego de bases y condiciones aprobado por Resolución del entonces MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS No 575/93 y ratificado por

Decreto N° 1461/93, sólo podrán prestar el servicio de Radiodifusión por suscripción, mediante vínculo físico y/o mediante vínculo radioeléctrico, transcurridos DOS (2) años contados a partir del 1° de enero de 2016. El ENACOM podrá extender dicho plazo por UN (1) año más.

ARTÍCULO 95 [texto vigente a partir del Dec. 267/2015].- No podrán ser titulares de un registro de Radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico o mediante vínculo radioeléctrico los titulares o accionistas que posean el DIEZ POR CIENTO (10%) o más de las acciones o cuotas partes que conforman la voluntad social de una persona de existencia ideal titular o accionista de una persona de existencia ideal a quien el estado nacional, provincial o municipal le haya otorgado la licencia, concesión o permiso para la prestación de un servicio público.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior a:

- (i) Las personas de existencia ideal sin fines de lucro a quien el estado nacional, provincial o municipal le haya otorgado la licencia, concesión o permiso para la prestación de un servicio público;
- (ii) Los sujetos mencionados en el artículo 94, que sólo podrán prestar el servicio transcurrido el plazo allí previsto.

En el caso de los incisos (i) y (ii) referidos y a los efectos de la obtención de un registro de Radiodifusión por Suscripción, la explotación del registro quedará sujeta a las condiciones que se indican a continuación y las demás que establezca la reglamentación.

Si al momento de solicitar el registro existe otro prestador en la misma área de servicio, el ENACOM deberá, en cada caso concreto, realizar una evaluación integral de la solicitud que contemple el interés de la población y dar publicidad de la solicitud en el BOLETÍN OFICIAL y en la página web del ENACOM. En caso de presentarse oposición por parte de otro titular de

un registro de Radiodifusión por Suscripción en la misma área de prestación, el ENACOM deberá solicitar un dictamen a la autoridad de aplicación de la Ley N° 25.156 que establezca las condiciones de prestación del solicitante. El plazo para presentar oposiciones es de TREINTA (30) días hábiles desde la fecha de publicación de la solicitud en el Boletín Oficial. Este párrafo se aplicará sólo para el caso del inciso (i) anterior.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior a las personas de existencia ideal sin fines de lucro que exclusivamente presten servicio público de TIC.

En todos los casos, las personas previstas en los apartados (i) y (ii) anteriores que obtengan el registro de servicios de Radiodifusión por suscripción en los términos y condiciones fijadas en este artículo deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) Conformar una unidad de negocio a los efectos de la prestación del servicio de comunicación audiovisual y llevarla en forma separada de la unidad de negocio del servicio público del que se trate;
- b) Llevar una contabilidad separada y facturar por separado las prestaciones correspondientes al servicio licenciado;
- c) No incurrir en prácticas anticompetitivas tales como las prácticas atadas y los subsidios cruzados con fondos provenientes del servicio público hacia el servicio licenciado;
- d) Facilitar -cuando sea solicitado- a los competidores en los servicios licenciados el acceso a su propia infraestructura de soporte, en especial postes, mástiles y ductos, en condiciones de mercado. En los casos en que no existiera acuerdo entre las partes, se deberá pedir intervención al ENACOM;
- e) No incurrir en prácticas anticompetitivas en materia de derechos de exhibición de los contenidos a difundir por sus redes y facilitar un porcentaje creciente a determinar por el ENACOM a la distribución de contenidos de terceros independientes.
- f) Respetar las incumbencias y encuadramientos profesionales de los trabajadores en las distintas actividades que se presten.

ARTÍCULO 96 [texto vigente a partir del Dec. 267/2015]. — Las restricciones y obligaciones establecidas en los artículos 9º, 94 y 95 de la presente ley, serán también de aplicación a:

- (i) Los titulares de cualquier participación social directa o indirecta en los sujetos mencionados en el artículo 94;
- (ii) Cualquier persona en la que los sujetos mencionados en el artículo 94 tengan participación social directa o indirecta; y
- (iii) Los contratos de colaboración, de organización o participativo, con comunidad de fin, que no sean sociedad, constituidos por o en los que participen los sujetos mencionados en el artículo 94 y en los incisos (i) y (ii) precedentes, incluidos los negocios en participación, agrupaciones de colaboración, uniones transitorias y consorcios de cooperación.

ARTÍCULO 97. — Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

ARTÍCULO 98. — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS DIECISEIS DIAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL CATORCE.

— REGISTRADABAJOELNo27.078— AMADO BOUDOU. — JULIAN A. DOMINGUEZ.

— Lucas Chedrese. — Juan H. Estrada.

Texto digitalizado y revisado de acuerdo a los originales del Boletín Oficial, por el personal del Centro de Información Técnica del Ente Nacional de Comunicaciones.

Anexo II Entrevistas personales y expositores audiencias LAD Senado

Entrevistas personales

Martín Becerra (experto, Universidad Nacional de Quilmes)

Gustavo Fontanals (experto, Universidad de Buenos Aires)

Enrique Chaparro Fundación Vía Libre.

César Grisotto CAPPI Cámara Argentina Pequeños Prestadores Internet

Marcelo Massatti CCI Cámara Cableoperadores Independientes

Ariel Graizer (Cámara Argentina de Internet, CABASE)

Guillermo Mastrini (experto, Universidad de Buenos Aires)

Nicolás Karavaski (Funcionario, Aftic)

Lista expositores audiencias LAD Senado

Jueves 6 de noviembre de 2014

1. Rafael Sánchez. Federación de Cooperativas de Telecomunicaciones de la República Argentina. FECOTEL
2. Enrique Chaparro. Fundación Vía Libre.
3. Guillermo Defays. Sindicato De Trabajadores de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.
4. David Iud. Ingeniero UTN.
5. Fernando Blanco Muíño. Asociación Defensa de los Consumidores.
6. Héctor Polino. Asociación Consumidores Libres.
7. Miguel Fortuna. Presidente del Movimiento de Defensa de los Derechos de los Consumidores, Usuarios y del Medio Ambiente. MODECUMA
8. Gerardo Millman. Director de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.
9. Graciana Peñafort. Ex Directora de Asuntos Jurídicos de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.
10. Franco Cecchini. Cámara Argentina de Telefonía IP CATIP.
11. Enrique Alonso. Federación de Cooperativas Telefónicas del Sur. FECOSUR.
12. Juan Valdez. Director de la Dirección de Telecomunicaciones, dependiente de la Subsecretaría de Derechos Políticos y Ciudadanos de la Defensora del Pueblo de la CABA.

13. Sandra Guzmán. Asociación de defensa de los consumidores y usuarios de la Argentina (ADECUA)

Martes 11 de noviembre de 2014

14. Martín Becerra, Especialista en medios de comunicación.
15. Hugo Maldonado, Área Planeamiento Estratégico CNC.
16. Marcelo Stubrin, Director AFSCA.
17. Ariel Arguello. FEPAMPPCO Federación Pampeana de Cooperativas Telefónicas.
18. Henoch Aguiar, Ex Secretario de Comunicaciones.
19. Matías Cataneo, Jefe de Planeamiento Estratégico CNC.
20. Darío Oliver, CATEL Cámara Argentina de Cooperativas de Telecomunicaciones.

Miércoles 12 de noviembre de 2014

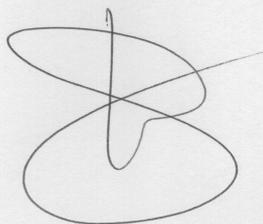
21. Alejandro Pinedo. Telefónica.
22. Walter Burzaco. ATVC Asociación Argentina de Televisión por Cable.
23. Guillermo Montenegro. Gerente Ingeniería CNC.
24. Heber Martínez. ATA Asociación Teledifusoras Argentinas.
25. Hernán Ranello. CACPYP Cámara Argentina Cableoperadores Pymes
Carlos Moltini Cablevisión
26. Marcelo Massatti. CCI Cámara Cableoperadores Independientes
27. Daniel Frizza Cooperativas Córdoba.
28. Gabriel Sancho. CAPPI Cámara Argentina Pequeños Prestadores Internet.
29. Alejandro Pereyra. Ex Director Asuntos Jurídicos COMFER.
30. Lucas Vicente. Subsecretario Sistemas de Tecnología de la Información de la Provincia de Formosa.
31. Horacio Ferrari. CAPIT. Cámara Argentina de Productores Independientes de Televisión.
32. Alejandro Fargosi. Ex Director Posgrado Derecho de las Telecomunicaciones UBA
33. Héctor Delloni. Asociación Santafesina de Televisión por Cable.
34. Matías Mirabelli. Partido Pirata.
35. Alfredo Honor COPITEC Centro Ingenieros en Telecomunicaciones.

Miércoles 13 de noviembre de 2014

36. Silvana Giudici. LED. Fundación Libertad de Expresión y Democracia.
37. Eduardo Bertoni. Ex Relator Libertad de Expresión OEA.
38. Ariel Graizer. CABASE. Cámara de Internet.
39. Elena Corregido. Directora Observatorio DD.HH Senado.
40. Alejandro Quiroga. Telecom.
41. Nicolás Panichelli. Consultor Especialista en Telecomunicaciones.
42. Osvaldo Bassano. Asociación de los Derechos del Usuario y los Consumidores.
43. Horacio De Luca. Cámara Jujeña de Radiodifusión por Cable.
44. Norberto Capellán. Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina.
45. Gustavo Bellingeri. SATSAID.
46. Jorge Martínez. Asociación Pampeana de Circuitos Cerrados Comunitarios de Televisión.
47. Leonardo Villanueva. Secretario de Comunicaciones. Provincia Jujuy.
48. Diego Petrecolla. Especialista en Derecho de la Competencia.
49. Roberto Ferraris. Asociación Bonaerense de TV por cable.
50. Julio Figueredo. Uno Medios SA.

Certificado de dirección

Mercedes Díez Jiménez certifica la dirección de la tesis doctoral “Calidad democrática y políticas de comunicación durante el kirchnerismo: Análisis de la elaboración e implementación de la Ley Argentina Digital (2014-2015)”, elaborada por Víctor Hugo Luna, en el marco del programa de doctorado Medios, Comunicación y Cultura, del Departamento de Medios, Comunicación y Cultura de la Universitat Autònoma de Barcelona.



Bellaterra (Cerdanyola del Vallès), 20 de octubre de 2020