

RESTAURACIÓN Y CAMBIO

Las políticas de comunicación de Macri
(2015-2019)

Martin Becerra - Guillermo Mastrini (comp.)

Victoria Albornoz Saroff Denise Altieri Antonella
Arcangeletti Martín Becerra Ana Bizberge Bernadette
Califano Ornela Carboni Agustín Espada Nadia Koziner
Alejandro Linares Tomás Marchetta Santiago Marino
Guillermo Mastrini Martín Razzeto Lorena Retegui
Ezequiel Rivero Laura Rosenberg Natalí Schejtman
Florencia Sosa Matías Villalba Juan Martín Zanotti
Esteban Zunino

ÍNDICE

Sobre los autores	2
Prólogo	6
Introducción	9
Parte 1. Macrismo y políticas de comunicación	27
Capítulo 1. Restauración transgresora.	
Las políticas de comunicación del gobierno de Macri	28
Capítulo 2. La convergencia en el gobierno de Macri: una mirada limitada	54
Capítulo 3. Políticas para los medios comunitarios e indígenas durante el gobierno de Cambiemos	87
Capítulo 4. La Publicidad Oficial del gobierno de Cambiemos	95
Parte 2. Cambios en la estructura del mercado	119
Capítulo 5. Las dinámicas del mercado audiovisual ampliado entre 2015 y 2019	120
Capítulo 6. La ficción seriada televisiva en Argentina 2016-2019: del recambio político a las nuevas lógicas de distribución	140
Capítulo 7. La plataformización de los contenidos públicos audiovisuales	162
Capítulo 8. Televisión pública-estatal en las provincias: avances y retrocesos en tiempos de Cambiemos	177
Capítulo 9. Medios en crisis. Situación laboral y estrategias de trabajadores y trabajadoras de prensa (2015-2019)	193
Parte 3. Discursos y agendas	219
Capítulo 10. La regulación de la comunicación en la prensa gráfica durante los primeros meses del gobierno de Mauricio Macri	220
Capítulo 11. La construcción mediática de la inseguridad durante el gobierno de Cambiemos	241
Capítulo 12. Gafas violetas para mirar los medios	253
Epílogo	268

CAPÍTULO 2

LA CONVERGENCIA EN EL GOBIERNO DE MACRI: UNA MIRADA LIMITADA

Por Ana Bizberge

1. INTRODUCCIÓN

Con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia, la retórica de la convergencia cobró centralidad como directriz de su política pública de comunicación. Sin embargo, se trató de una concepción limitada tanto por el modo de abordaje de los desafíos tecnológicos, de los actores y servicios alcanzados, así como por los “desvíos” respecto de los planteos dominantes de organismos internacionales que el Gobierno afirmaba seguir.

Con el discurso de la convergencia, entre 2015 y 2019, se impulsaron una serie de modificaciones a las normativas vigentes a través de distintos DNU, decretos y resoluciones, que fueron centrales para desestimar las previsiones sobre concentración de la propiedad y fomento a la diversidad y pluralidad de contenidos. Una de las áreas claves en las que se realizó la re-regulación (Mestman y Mastriani, 1996) convergente fue en el ámbito de las redes físicas, especialmente TV paga y, en menor medida, en el espectro (Bizberge, 2020).

El enfoque de la convergencia fue estrecho: las intervenciones mantuvieron la separación entre los sectores audiovisual, de telecomunicaciones e Internet, e incluso se abordaron de forma muy limitada los desafíos tecnológicos en cada rama de actividad, centrando las intervenciones sobre actores tradicionales (de medios y telecomunicaciones), lo que excluyó a los jugadores de Internet. Además, el Gobierno justificó sus decisiones a partir de los consensos sobre la convergencia alcanzados por organismos internacionales de sesgo técnico y económico, de cuyos principios se distanciaba una y otra vez en los hechos como resultado de marchas y contramarchas para responder a los intereses de los grandes actores del sistema de comunicaciones.

El rol del Estado se redujo a la administración de sus demandas sin que existiera una planificación ni un soporte de gestión pública acorde a la magnitud de los cambios impulsados (De Charras, Lozano y Baladrón, 2020, p. 22). Así, primó

una noción de convergencia que fortaleció al status quo, excluyendo un abordaje integral del fenómeno que tuviera en cuenta la convergencia periférica (Monje, 2020, p. 30), entendida como el reconocimiento e intervención activo del Estado sobre las asimetrías de poder existentes para “nivelar la cancha” del gran entramado de actores que forman parte del mapa de las comunicaciones de Argentina. Así, este artículo propone una discusión sobre la noción de convergencia para las políticas de comunicación desplegadas durante el gobierno de Macri.

2. CATEGORÍAS DE CONVERGENCIA SEGÚN ORGANISMOS INTERNACIONALES

En trabajos previos hemos discutido en profundidad la noción de convergencia digital y su impacto para las políticas públicas (Bizberge, 2017 y 2020). Aquí retomamos sintéticamente algunos de los principales aspectos que nos servirán para analizar las intervenciones del gobierno de Macri.

La convergencia digital, que plantea la reunión de los mundos audiovisual y de telecomunicaciones gracias a Internet, desafía las conceptualizaciones sobre políticas de comunicación que rigieron durante el siglo XX y obliga a ampliar el objeto de estudio para abarcar no solo a los medios de comunicación tradicionales, sino también a empresas de telecomunicaciones y a las que proveen servicios a través de Internet (Becerra, 2012). El nuevo paradigma se caracteriza por el predominio de criterios económicos y tecnológicos que orientan el interés público, y por la cuantificación (políticas basadas en evidencia) y despolitización del proceso de elaboración e implementación de políticas públicas (Van Cuildenburg y McQuail, 2003; Napoli, 2008; Iosifidis, 2011).

En este contexto, se advierte una mirada economista dominante (ver Bizberge, 2020), impulsada por organismos como OCDE (2008) y Banco Mundial-UIT (2011), que demanda el establecimiento de las mismas reglas para servicios semejantes, independientemente de la tecnología usada. Se postula que, en la medida en que van desapareciendo las barreras tecnológicas que históricamente separaban a las industrias, el régimen de regulación “vertical” (por servicio y/o tecnología) entra en crisis y se proclama el pasaje hacia regulaciones “horizontales”. Una de las consecuencias radica en que la preocupación de política regulatoria se desplaza desde el interés por el establecimiento de límites a la concentración de la propiedad hacia la convergencia como criterio que guía a las políticas que, como dijimos, pone el acento en el desarrollo económico por sobre valores socioculturales.

Bajo esta lógica, distintos organismos internacionales (OCDE, 2008; Banco Mundial-UIT, 2011) proponen una serie de categorías claves sobre las cuales se debería centrar la progresiva flexibilización normativa para alcanzar el desarrollo económico y promover la competencia, que redundaría en beneficios para el usuario. Estas categorías son: el régimen de licencias, de interconexión, la asignación y gestión del espectro, la numeración, el concepto de servicio universal y algunos incluyen también a la neutralidad de red y asignación de numeración. De todas ellas, mencionaremos las primeras cuatro sobre las que existe mayor consenso internacional y, en especial, indagaremos sobre las primeras tres (licencias, interconexión y espectro), que han sido centrales en las intervenciones del gobierno de Macri.

En relación con el régimen de licencias, en el plano internacional, la mirada economicista dominante (ver Bizberge, 2020) consagra una tendencia hacia la reducción de obligaciones que deben cumplir los prestadores. En materia de gestión de espectro, el pasaje del modo de administración tradicional, que involucra la locación de espectro para usos específicos, hacia un régimen de mercado, más flexible y abierto. Respecto de la interconexión se promueve la compartición de infraestructura y desagregación de la red local, en tanto el concepto de servicio universal evoluciona de la telefonía fija hacia la banda ancha (Bizberge, 2020).

Otro de los aspectos de debate involucra a las agencias regulatorias. Se suele consagrar la convergencia institucional bajo el supuesto de que permite responder mejor a un ambiente en el que la distinción basada en servicios y plataformas de red resulta borrosa (Iosifidis, 2011). Además se postula su preeminencia a partir de la premisa económica que sostiene que este modelo evita la duplicación de funciones y de costos de regulación, así como también se argumenta que, debido a la interdependencia del contenido y la distribución, los reguladores convergentes tendrían menos chances de cooptación (política o económica) y contribuirían a prevenir la aprobación de decisiones inconsistentes que atravesaran a los sectores (Irion y Radu, 2013, p. 40). A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) promueve la convergencia del regulador y su independencia como un requisito para los países que quieran ingresar en ella (Califano y Bizberge, 2019). No obstante, distintos investigadores (Noam, 2008; Irion y Radu, 2013) dan cuenta de la inexistencia de un vínculo directo entre la agencia convergente y la efectividad regulatoria, y el punto de coincidencia entre organismos internacionales de sesgo económico/técnico (OCDE, UIT, OMC) y de promoción de derechos (UNESCO, OEA) se centra en el criterio de independencia del regulador, sea o no unificado (Bizberge, 2020).

A continuación analizaremos las políticas de comunicación del gobierno de Macri a la luz de estas categorías, comenzando por las modificaciones llevadas adelante en el plano institucional.

3. EL REGULADOR ¿CONVERGENTE?: ENACOM

El gobierno de Macri se caracterizó por cambios frecuentes en la estructura de gestión con competencias sobre el área de comunicación. Esas modificaciones demostraron que lo que primó en la lógica institucional fue la sujeción al Poder Ejecutivo, en contravención con las recomendaciones internacionales apuntadas previamente que la gestión debía seguir.

Una de las primeras medidas de Macri fue introducir cambios a la Ley de Ministerios (DNU 13/2015), por la cual se crea el Ministerio de Comunicaciones para absorber las competencias relativas al área de comunicación del extinto Ministerio de Planificación. Menos de dos años después, este será disuelto a través del DNU 513/2017 y sus funciones transferidas al Ministerio de Modernización que, a su vez, luego fue eliminado (DNU 801/2018) y sus funciones absorbidas por Jefatura de Gabinete de Ministros, siendo transformado en Secretaría.

El Ministerio de Comunicaciones recibió las acciones del Correo y de la empresa satelital ARSAT (a cargo de la infraestructura de la TV digital y de la Red Federal de Fibra Óptica —REFEFO—), así como se hizo cargo del Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T), organismo creado en 2009 con la función de asesorar en el proceso de implementación de la Televisión Digital Abierta (TDA), que también enfrentó sucesivos cambios de dependencia institucional a lo largo del gobierno: del Ministerio de Comunicaciones pasó al Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (Decreto 257/2017) y de ahí, al ENACOM (Decreto 173/2019).

Inicialmente, además de ARSAT y el Consejo Asesor, también habían quedado bajo la órbita del Ministerio de Comunicaciones la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la Autoridad Federal de Tecnologías de Información y Comunicación (AFTIC), en primera instancia intervenidos (Decreto 236/2015), aduciendo su politización y duplicación de funciones. Luego estos fueron reemplazados por el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), creado a través del DNU 267/2015, con el que se unifican ambas estructuras a partir de consideraciones sobre necesidad de adecuarse a los imperativos de la convergencia tecnológica, de redes y servicios y la evolución de los sectores.

Siguiendo a Baptista (2012) hemos señalado que las etapas “necesarias” para

la regulación de la convergencia incluyen, en primer lugar, a la reforma legislativa, luego al establecimiento de un regulador independiente y, por último, la convergencia institucional (la organización de las instituciones regulatorias). En este sentido, el primer paso para regular un entorno convergente es una reforma legislativa dentro de la cual se defina la autoridad regulatoria y sus alcances, y no al revés como aconteció en el caso argentino (Califano y Bizberge, 2019).

El DNU 267 atribuyó a la nueva autoridad unificada una serie de beneficios —en línea con los criterios internacionales de UIT y OCDE aludidos antes— como simplificación de procedimientos, evitar duplicidad de funciones, eficiencia de recursos y eficacia en la toma de decisiones, que redundaría en seguridad jurídica para los actores del sector, así como para atraer nuevas inversiones.

Pero la estructura de ENACOM planteaba fuertes limitaciones en materia de independencia política, que difícilmente puede garantizar la seguridad jurídica proclamada, en la medida que las decisiones quedan sujetas a la discrecionalidad del Gobierno sin contrapeso institucional ⁵.

Por un lado, la sujeción al Poder Ejecutivo se fue incrementando al pasar del Ministerio de Comunicaciones, al Ministerio de Modernización y, finalmente, quedar en la órbita de Jefatura de Gabinete de Ministros. Por otro lado, la composición del organismo evidenció una sobrerrepresentación del Poder Ejecutivo, ya que cuenta con cinco de los siete miembros del directorio.

Estos aspectos marcan distancia respecto de los estándares internacionales, tanto desde la perspectiva de mercado como del derecho a la comunicación, que proclaman la independencia de los reguladores, como base para la discusión sobre la necesidad o no de un regulador convergente (Bizberge, 2020). Asimismo, en el plano nacional, se distancia del fallo de la Corte Suprema de Justicia de 2013 en relación con la Ley SCA, que estableció que el regulador debe ser un órgano técnico e independiente, protegido contra las interferencias del Gobierno y otros grupos de presión (Califano y Bizberge, 2019).

Además de la creación de ENACOM, otro cambio en el diseño institucional que trajo el DNU 267/2015 se refiere a los Consejos Federales del audiovisual y de las TIC, que también fueron unificados en nombre de la convergencia. En agosto de 2016, mediante el Decreto 916/2016, se creó el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO), primero en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones y luego

5. Fontanals, G. (15 de febrero de 2016). Panorama de Argentina y los fuertes cambios en comunicaciones. El mensajero diario. Última consulta el 27 de junio de 2021. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIX_curso_derecho_internacional_2012_Clovis_Baptista.pdf

en el de Modernización, pero dejó de tener la capacidad de nombrar y remover integrantes en el directorio del regulador y de los medios públicos, así como de tomar decisiones sobre el Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación (FOMECA) —fondo creado por la Ley SCA para promover proyectos especiales de comunicación comunitaria— (ver Capítulo 3 de este libro). Además, su creación implicó la pérdida del espacio de participación e incidencia en la formulación de políticas para los medios sin fines de lucro al reducirse de tres a uno la cantidad de representantes de este tipo de medios (Segura et al., 2018). También se redujeron en la misma proporción la representación sindical y la representación universitaria.

Estos cambios en el diseño institucional se complementan con otros que serán abordados más adelante en torno a la Agenda Digital Argentina. A continuación se analizan los cambios promovidos sobre el sector de telecomunicaciones, prestando especial atención al régimen de licencias, acceso e interconexión y espectro.

4. SECTOR DE TELECOMUNICACIONES Y TIC

4.1. LICENCIAS: CLASIFICACIÓN DE SERVICIOS

Pese a la retórica de la convergencia, la división entre contenidos y redes planteada por la Ley SCA y Argentina Digital, que consagran distintos criterios para el acceso a las licencias y prestación de servicios, mantuvo una continuidad durante la gestión de Macri.

El DNU 267/2015 eliminó a la TV por cable de la regulación audiovisual y pasó a definirla como servicio TIC, sujeto para su funcionamiento a las reglas establecidas para la Licencia Única Argentina Digital. En cambio, se mantiene a la TV satelital dentro del marco audiovisual. Esta medida supuso un beneficio directo para el Grupo Clarín al eximirlo de tener que cumplir con las reglas de concentración que planteaba la Ley SCA, sobre las que se centró el largo proceso de judicialización de la normativa que el grupo mantuvo durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (CFK).

En este sentido es posible afirmar que el DNU 267 presenta un enfoque estrecho de la convergencia, limitado a un tipo de tecnología, servicio y actor, lo que va en contra del criterio de neutralidad tecnológica y de la lógica de regulaciones horizontales promovidas a nivel internacional.

Luego de la sanción del DNU, el Gobierno aprobó el Plan Nacional para el Desarrollo de Condiciones de Competitividad y Calidad de los Servicios de Comunicaciones Móviles (Decreto 798/2016). Allí se estableció que el entonces flamante

Ministerio de Comunicaciones debía, entre otras cosas, actualizar los reglamentos de licencias, de interconexión y espectro, tomando a su cargo la función que la Ley Argentina Digital había previsto para la extinta AFTIC, tras haber derogado los reglamentos correspondientes al Decreto 764/2000, que marcó el proceso de liberalización de las telecomunicaciones en el país.

El 28 de diciembre de 2017, se publicó en el Boletín Oficial el Reglamento de Licencias de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Resolución 697/2017) elaborado por el Ministerio de Modernización. En línea con lo mencionado más arriba respecto de los criterios internacionales dominantes que apuntan a la progresiva flexibilización de obligaciones de los prestadores para las licencias, este reglamento establece el criterio de registro y simple comunicación al regulador para la prestación de servicios TIC. Además postula que la licencia, sujeta al pago de un arancel (no se indica si es por única vez o su periodicidad), no tendrá límite de tiempo y permite la prestación de servicio fijo, móvil, alámbrico o inalámbrico, con infraestructura propia o de terceros, en todo el territorio nacional. Asimismo determina que el acceso a las licencias es independiente de la existencia y asignación de los medios requeridos para la prestación del servicio (por ejemplo, espectro o numeración) cuya solicitud se gestiona en forma separada a la autoridad de aplicación. El reglamento permite, entre otros aspectos, la transferencia de licencias en los mismos términos que prevé el DNU267, es decir, que si la autoridad de aplicación no se pronuncia, se da por hecho.

Otro de los cambios significativos que introdujo el DNU 267 y posteriormente el Decreto 1340/2016, con impacto en la convergencia de actores y servicios, fue postergar la posibilidad de que las telefónicas ingresen al sector audiovisual. La Ley Argentina Digital contemplaba esto (excepto para la TV satelital), pero los decretos mencionados modifican la normativa al plantear un ingreso escalonado, aplazando el inicio de la “competencia”. Primero, el DNU 267 definió que los prestadores de telefonía fija y móvil podrían empezar a brindar servicios audiovisuales entre 2018 y 2019. Luego, con el Decreto 1340/2016 se estableció una fecha más precisa —1 de enero de 2018— y se determinaron zonas (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) para iniciar la competencia con las telefónicas, mientras que en el resto de las localidades, las fechas serían definidas por la autoridad de aplicación (ENACOM), en función de las condiciones de competencia del mercado, con una consideración especial en las localidades con menos de 80 mil habitantes en las que el servicio solo sea prestado por cooperativas y PyMES.

Mediante la Resolución 5641/2017 de ENACOM, se estableció que la fecha del

1 de enero de 2018 también regiría en aquellas localidades en las que, independientemente de la cantidad de habitantes, hubiera al menos un operador y poseyera a nivel nacional más de 700 mil suscriptores. En la misma normativa se prorrogó hasta el 1 de enero de 2019 el plazo en el que las telefónicas podrían prestar servicios audiovisuales (por vínculo físico o radioeléctrico) en las localidades con menos de 80 mil habitantes, así como en aquellas que cuenten con más de esta cantidad de habitantes pero donde el servicio solo fuera prestado por cooperativas y PyMES. Así como se establece que hasta esa misma fecha no podrán efectuar una oferta integrada de servicios (triple play).

4.2. ACCESO, INTERCONEXIÓN Y COMPETENCIA

El DNU 267/2015 también tuvo un primer impacto sobre los criterios de acceso, interconexión y competencia definidos en la Ley Argentina Digital que, progresivamente, fueron delineándose mediante otros instrumentos.

El DNU derogó el artículo de la Ley 27.078 que definía al acceso y uso de redes de telecomunicaciones como servicio público en competencia, así como la previsión de establecer tarifas reguladas para los servicios TIC enmarcados en esta clasificación. A su vez, eliminó aquellas disposiciones que permitían al regulador (AFTIC) garantizar la competencia en el sector y la promoción de operadores más pequeños, como el establecimiento de zonas de promoción para evitar que los prestadores con poder significativo de mercado puedan brindar servicio por determinado tiempo, el resguardo de las redes comunitarias y el establecimiento de incentivos para el despliegue de infraestructura regional (Califano, 2017).

Cabe recordar que la Ley Argentina Digital no fue reglamentada durante el gobierno de Cristina Fernández y quedaron sin establecer los detalles sobre las condiciones de interconexión, compartición de infraestructura, precisiones sobre la definición de operadores con poder significativo de mercado, reglas de regulación asimétrica, entre otras cuestiones. Sobre algunos de estos aspectos avanzó el macrismo otorgando beneficios a los grandes actores consolidados en el mercado, en detrimento de generar verdaderas condiciones de competencia y la participación de actores más pequeños.

Con el Decreto 1340/2016 se precisaron los principios que debían seguirse sobre interconexión. En materia de redes móviles, se estableció que los precios de interconexión se determinarían en base a los promedios de precios regionales de América Latina. Además, con el presunto objetivo de incentivar la competencia y el ingreso de nuevos operadores (principalmente Clarín como nuevo operador móvil), ENACOM establecería tarifas asimétricas de interconexión para los ope-

radores móviles por tres años —con posibilidad de prórroga por 18 meses—, con precios de referencia por el mismo periodo, pero luego el regulador dejaría de ejercer esta potestad, quedando como un asunto entre privados. De este modo, primero se protegería al nuevo entrante frente a las telefónicas históricas pero pronto se adoptaría la lógica del libre mercado, sin la presencia del Estado.

También se definió que durante tres años se pondría a disposición el servicio de itineraria nacional (roaming) para los operadores en aquellas zonas que no tuvieran cobertura con red propia (los plazos no se aplicarían cuando los servicios fueran prestados por cooperativas y PyMES).

En relación con las redes fijas, el Decreto 1340/2016 fijó un periodo de protección de 15 años para las redes NGN (next generation networks) de última milla de banda ancha. Esta decisión, si bien ha sido una práctica recurrente en la región como en Europa bajo el argumento de promover inversiones (ver Bizberge, 2020), contradice el principio de desagregación de red local y arquitectura de red a abierta planteado en la Ley Argentina Digital, así como también se distancia de las tendencias normativas internacionales promovidas por organismos como OCDE, que proclama la construcción de redes de arquitectura abierta y la compartición de infraestructura para promover la competencia.

Por otra parte, el 18 de mayo de 2018 se aprobó el Reglamento General de Interconexión y Acceso (Resolución 286/2018), que concibe las redes desde la perspectiva de libre mercado. Establece que los términos, condiciones y precios del acceso e interconexión entre prestadores son de negociación libre pero que la autoridad de aplicación (ENACOM) debe aprobar y publicar la oferta de referencia y puede intervenir si las partes no llegan a un acuerdo. Respecto de las definiciones de mercados relevantes y prestadores con poder significativo (PSM) de mercado, el regulador debía realizar el análisis de los mercados para determinar las obligaciones de los operadores de este tipo. En la práctica esta previsión solo se aplicó con motivo del análisis de la fusión Cablevisión-Telecom en la que, como explicó Martín Becerra en el Capítulo 1 de este libro, el ENACOM adoptó un criterio muy particular: consideró prestador dominante a aquel que detentara más del 80% del mercado de abonados en el servicio de Internet fija. La venia de la fusión vino de la mano de una serie de medidas de regulación asimétrica⁶ ya conocidas y previstas por el Grupo.

6. Compartición de infraestructura con terceros, regulación de precio minorista de banda ancha en aquellas localidades en las que supera el 80% de abonados, ceder clientes de este servicio, plazos para brindar ofertas de cuádruple play, y devolución de espectro.

4.3. ESPECTRO

Durante el gobierno de Macri se promovió un criterio de uso flexible del espectro y se incrementó la concentración de este recurso en manos de los grandes operadores existentes. Si bien se proclamaba la adopción de medidas (como las ya mencionadas sobre acceso e interconexión para redes fijas y móviles o el Reglamento de Operadores Móviles Virtuales – Resolución 38/2016) para fomentar la competencia, en la práctica, se limitó a generar las condiciones para el desembarco de Clarín en el sector, a través de Cablevisión, y a ampliar la cantidad de espectro disponible para los demás prestadores consolidados (Claro y Movistar). Aunque al término de la gestión ENACOM informaba la entrega de 66 licencias para operadores virtuales (ENACOM, 2019), el ingreso de nuevos actores como PyMES o cooperativas no se concretó.

El Decreto 1340/2016 introdujo criterios para un uso más flexible del espectro en línea con la mirada económica dominante promovida por organismos internacionales apuntada en la sección 2 del artículo. Por un lado, la normativa estableció la reatribución de frecuencias de espectro (refarming) “con compensación económica y uso compartido” y, por el otro, el decreto marca los primeros pasos con miras a revertir la reserva de frecuencias de uso preferencial para ARSAT⁷ (lo que se concreta hacia el fin del gobierno con el DNU 58/2019), al determinar que ENACOM debía llamar a concurso para la asignación de nuevas bandas de frecuencias para la prestación de servicios de comunicaciones móviles. Esto último se concretó solo parcialmente, como veremos más adelante.

El Decreto 1340/2016 resultó clave para que Clarín, a través de Cablevisión, pudiera utilizar para servicios móviles las frecuencias en las bandas de 2,5 Ghz y de 900 Mhz –atribuidas a otros servicios– que obtuvo por medio de la compra de Nextel y otras cinco empresas (Trixco SA, Skyonline Argentina, Netixen SA, Infotel SA y Callbi SA).

Como parte de la reglamentación del Decreto 1340, el Ministerio de Comunicaciones emitió el “Reglamento por el que se establece el Procedimiento de Refarming con Compensación Económica y Uso Compartido de Frecuencias” (Resolución 171/2017). Con esta medida, amplió el límite de acumulación de espectro

7. Luego de la subasta de espectro para 3G y 4G de 2014, en que quedó vacante la porción que estaba prevista para un nuevo entrante, por medio de la Ley de Desarrollo de la Industria Satelital (Ley 27.208) de noviembre de 2015, hacia el fin del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se reservó a ARSAT, con carácter preferencial, 130 Mhz divididos en las bandas 1700-2100 Mhz, en la banda de 700 Mhz y en las porciones de 1850-1910 y 1930-1990 Mhz.

que podía tener un operador por localidad o área de explotación de 60 a 140 Mhz, lo cual benefició a los tres operadores móviles existentes en el mercado (Claro, Personal y Movistar). Además, atribuyó al servicio de comunicaciones móviles distintas bandas que estaban asignadas a servicios fijos inalámbricos, localización, monitoreo y de datos, entre otros, como las bandas de 450 a 470 Mhz (para conectividad rural), los segmentos de la banda de 698 a 960 MHz, la banda de 2300 a 2400 MHz y la banda de 2500 a 2690 MHz.

Luego, ENACOM dispuso que la banda de 2500 a 2690 MHz fuera atribuida para servicios de comunicaciones móviles avanzadas (SCMA), a través de las cuales es posible brindar 4G (Resolución 1034-E/2017). Menos de un mes después aprobó el proyecto de refarming de Nextel (Cablevisión) para la prestación de servicios SCMA en las frecuencias 905 a 915 MHz y 950 a 960 MHz, así como en 2550 MHz a 2560 MHz y 2670 MHz a 2680 (Resolución 1299-E/2017). De este modo, el Grupo Clarín, a través de Cablevisión, consiguió hacerse de frecuencias para el despliegue de 4G, sin necesidad de haber participado del proceso de licitación de 2014, lo que fue muy resistido por la competencia. El ENACOM, además de exigir una compensación económica por el cambio de atribución de espectro —menor al monto base de la licitación de 2014—, obligó a la compañía a devolver espectro en las distintas localidades en las que supera el límite permitido por la regulación.

Del proceso de llamado a concurso para servicios móviles que preveía el Decreto 1340/2016, se concretó el de la banda de 2,5 Ghz (aquellas frecuencias que devolvió Cablevisión como resultado de la compra de empresas y el proceso de refarming), que fue asignada a los operadores existentes (Movistar, Personal y Claro).

Como corolario, la fusión Cablevisión, primero con Nextel y luego con Telecom, no solo redujo la cantidad de operadores móviles en el mercado, sino que agudizó la concentración de espectro. Cabe recordar que una de las condiciones impuestas por la CNDC para aprobar la fusión fue la devolución del excedente de espectro sobre el cap de 140 Mhz —unos 80 Mhz—, que quedarían a disposición para futuras licitaciones. Pero concluyó el mandato de Macri sin que se produjera este proceso así como tampoco se concretara la adjudicación de las frecuencias de ARSAT, que el Gobierno pretendía entregar a los operadores existentes.

A continuación se abordarán las transformaciones introducidas por el macrismo en el sector audiovisual en el contexto de la convergencia digital.

5. SECTOR AUDIOVISUAL

5.1. TV POR CABLE DEJA DE SER SERVICIO AUDIOVISUAL

Los cambios introducidos por el DNU 267 a la Ley SCA en nombre de la convergencia, impactaron no solo en el plano institucional, sino en materia de concentración mediática (ver Capítulo 1 de este libro), con un afán “restaurador” (Becerra, 2016) a la situación previa a 2009, incluso agudizada.

Esto generó advertencias por parte de organismos internacionales como la Relatoría de Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la ONU, así como repudio de organizaciones de la sociedad civil y la academia que, incluso, presentaron sus preocupaciones ante la CIDH. Allí, los representantes del Estado aseguraron que el DNU era una medida provisoria y se comprometieron a discutir un nuevo marco normativo en el Congreso, la “ley convergente”, para lo cual el DNU 267/2015 había previsto la creación de una “comisión redactora” (volveremos luego).

En materia de convergencia, como dijimos, el DNU tuvo una mirada parcial, centrada en un tipo de servicio y tecnología al cambiar las condiciones solo para una parte de los actores de la TV paga, profundizando asimetrías entre grandes y pequeños actores, pero también entre los grandes jugadores. El cambio en la clasificación de servicios para la TV por cable tuvo un impacto en las condiciones de concentración para los actores de este tipo de servicios y efectos sobre las reglas must carry. Sin embargo, se mantuvo a la TV satelital dentro del marco audiovisual, que establece que el licenciatario de este tipo de servicio puede acceder a una única licencia que, a su vez, es incompatible con los demás tipos de licencias de radio y TV.

Esta modificación —sumada a otras decisiones complementarias— tuvo efectos orientados a beneficiar de modo distinto a los dos actores más importantes del mercado de TV paga en el país: Cablevisión y DirecTV.

La reclasificación de la TV por cable como servicio TIC resultó una concesión especial para el Grupo Clarín sobre aquellos aspectos de la ley que había mantenido judicializados. Dado que la Ley Argentina Digital no contempla límites a la concentración, establece licencias nacionales en vez de locales y no regula contenidos, el DNU eximió a Cablevisión de cumplir con el tope máximo del 35% de abonados y el límite de 24 licencias en todo el país, así como con las cuotas de producción nacional, local e independiente y de cumplir con las obligaciones de transporte gratuito de las señales de aire (must carry). No obstante, esto último

luego fue restablecido mediante el Reglamento General de Servicios de Radiodifusión por Suscripción Mediante Vínculo Físico y/o Radioeléctrico, sobre lo que volveremos luego.

En el caso de DirecTV obtuvo una habilitación precaria y experimental para brindar acceso a Internet (Resolución 380/2016 del Ministerio de Comunicaciones), lo cual entraba en contradicción con el DNU 267/2015 que impedía a los prestadores de este tipo de servicios ser titulares de servicios TIC. Esta situación fue saldada un año después con el Decreto 1340/2016 (artículo 6), que permitió la prestación de ambos y mantener la titularidad de licencias TIC y servicios audiovisuales para quienes a la fecha de la sanción del DNU estaban operando los dos servicios, o sea, DirecTV (Baladrón y Rossi, 2020, p. 129).

Como se mencionó antes, las reglas must carry que establecía la Ley SCA para TV paga fueron modificadas erráticamente, primero por el DNU 267/2015 que las eliminó para la TV por cable, y luego, repuestas como obligación para todos los prestadores del mercado mediante el Reglamento General de Servicios de Radiodifusión por Suscripción Mediante Vínculo Físico y/o Radioeléctrico (Resolución ENACOM 1394/2016).

5.1.1. OBLIGACIONES MUST CARRY EN TV PAGA

Si la obligación de must carry en la Ley SCA tenía que ver con la promoción de condiciones de acceso planteada desde una perspectiva de derechos, el macrismo actuó sobre esta previsión como reacción a las demandas sobre la reposición de estos criterios, pero dándole su “toque” al adaptarlo a las exigencias del mercado. El “reglamento” determinó que los operadores de TV paga debían garantizar obligaciones de must carry gratuito de las señales públicas, de TV abierta (las señales comerciales viejas y las distintas surgidas en el marco de la implementación de la TV Digital) en su respectiva zona de cobertura y de señales de programación informativa federal además de los contenidos informativos nacionales e internacionales. Sin embargo, las condiciones de transporte de señales de TV abierta fueron sufriendo modificaciones a la luz de las exigencias del principal actor de la TV por cable, Cablevisión, para atenuar sus efectos.

La Resolución de ENACOM 5160/2017 estableció que la obligación en la TV por cable pasaría a regirse por un acuerdo entre privados, evitando la intervención estatal para garantizar condiciones de acceso y competencia entre actores del mercado de TV.

En tanto para las empresas de TV satelital —como DirecTV— las exigencias fueron mayores. En 2018, en el marco de las discusiones en torno al proyecto del

Ejecutivo de “ley corta” (será abordado luego) que planteaba, entre otras cosas, habilitar a las empresas telefónicas a brindar TV satelital, el ENACOM emitió una resolución sobre las reglas must carry para prestadores de TV vía satélite.

Estableció que este tipo de prestadores tenían que transportar las señales públicas (igual que el cable), así como también incluir el 20% de las señales de producción nacional del abono básico, o al menos 22 señales nacionales y cuatro señales de TV abierta cuya área de cobertura no coincida con el enlace ascendente del prestador de TV satelital, y que respondan a criterios de pluralismo informativo y cultural; producción local; producción independiente; carácter regional; arraigo y trayectoria en la localidad servida; y porcentaje de participación de capital local en el paquete accionario.

5.2. EL DESMANTELAMIENTO TDA

Los efectos de la intervención del macrismo en el sector audiovisual también se plasmaron en el proceso de digitalización de la TV abierta, conocido como TDA, iniciado en el gobierno de CFK con la adopción del estándar japonés ISDB-T en agosto de 2009 (ver Bizberge, 2010; Krakowiak, 2017).

Tras la asunción de Macri, la decisión fue la de paralizar las obras y reducir la inversión para el despliegue y operación del sistema y se suspendió la continuidad del plan de entrega de equipamiento gratuito⁸, recurriendo a argumentos de corte exclusivamente económicos: la TDA “no tuvo un plan de negocios sólido” (Presidencia de la Nación, 2016). Además se desarticuló todo el área de contenidos bajo la gestión de Hernán Lombardi, entonces titular del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, a través del despido de 180 trabajadores y trabajadoras del Centro de Investigación Aplicada en Recursos Audiovisuales (CIARA), que contemplaba los distintos programas de contenidos y producción de señales.

Durante la gestión de Macri ingresaron nuevos actores a la TDA sin participar de concursos, privilegiando a las señales comerciales, con un criterio centralizado en la Ciudad de Buenos Aires. ENACOM avaló el ingreso de actores cuyas presentaciones habían sido rechazadas por la AFSCA en los concursos de 2015, por ejemplo Perfil (Fontevicchia). A su vez se sumó a la grilla la señal del diario La Nación, que no había participado de los concursos de 2015, entre otros.

El privilegio del sector comercial también se vio plasmado en las decisiones en

8. Krakowiak, F. (4 de marzo de 2018). La Televisión Digital Abierta, a la deriva. Letra P. Última consulta el 27 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2018-3-4-12-28-0-la-television-digital-abierta-a-la-deriva>

torno al dividendo digital, el espectro que sería liberado en la banda de VHF luego del apagón analógico. A fines de 2016, ENACOM emitió una resolución (Resolución 10090 - E/2016) que estableció que los titulares de licencias de TV analógica del AMBA mantendrían su canal de 6 Mhz en la banda VHF luego del apagón analógico para “satisfacer y desarrollar requerimientos de nuevas tecnologías de radiodifusión”. La decisión resultó de interés porque, a diferencia de lo ocurrido con la banda de 700 Mhz en UHF, consensuada internacionalmente para ser utilizada para servicios de telecomunicaciones, en este caso, se mantendrían las bandas liberadas para el servicio de radiodifusión. Pero, como contrapartida, la decisión convalidaba el statu quo de los radiodifusores comerciales existentes que operan en la Ciudad de Buenos Aires⁹, aunque hubieran ingresado nuevos actores, como ya mencionamos.

Por último, en relación con el apagón analógico, inicialmente previsto en 2019, el gobierno de Macri decidió postergarlo para el 31 de agosto de 2021 (Decreto 173/2019). Al cierre de la escritura de este capítulo, pese a la inminencia de la fecha, el gobierno de Alberto Fernández aún no se había manifestado al respecto. Teniendo en cuenta el contexto de pandemia global por COVID-19 es probable que se prorrogue la fecha.

5.3. LOS PROYECTOS QUE NO FUERON: NI LEY “CONVERGENTE” NI LEY “CORTA”. PROPUESTAS ALTERNATIVAS

Las transformaciones normativas analizadas hasta acá se llevaron a cabo bajo la premisa de que serían cambios provisorios hasta que se enviara al Congreso un ante-proyecto de “ley convergente” que, incluso, fue un compromiso asumido ante la CIDH.

El DNU 267/2015 creó en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones (luego transferido a la cartera de Modernización), la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación, que se constituyó el 1 de marzo de 2016 (Resolución 9/2016).

La labor de esta Comisión fue exigua y con escasos resultados: un documento de “17 principios” generales que guiarían la redacción del anteproyecto. El trabajo de la Comisión se limitó a realizar eventos públicos con expertos y actores del sector y habilitar el uso de herramientas digitales como Twitter para recibir

⁹. Observacom (23 de enero de 2017). Argentina asigna dividendo digital de VHF a televisoras en la Ciudad de Buenos Aires. Última consulta el 21 de junio de 2021. Disponible en: http://www.observacom.org/argentina-asigna-dividendo-digital-de-vhf-a-televisoras-en-la-ciudad-de-buenos-aires/#post_content

comentarios (para un estudio en profundidad, ver Badenes y Lozano, 2020; y Rivero y Zanotti, 2017).

Frente a las dificultades para arribar a una propuesta que convenciera al Gobierno y las crecientes presiones de las telefónicas —principalmente Telefónica,¹⁰ aunque no fue la única— para ingresar en el segmento audiovisual a través de la TV satelital, el Ministerio de Modernización propuso acotar el debate sobre el marco normativo mediante el Proyecto de Ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia TICs o “ley corta”, denominación con la que popularizó la iniciativa el propio ministro Andrés Ibarra.

La propuesta del Ejecutivo contribuía a consolidar la concentración entre los actores del statu quo agrandando aún más las asimetrías entre los grandes y pequeños actores. La iniciativa, presentada en la Comisión de Sistemas, Medios y Libertad de Expresión del Senado, se centró en cuatro aspectos: posibilidad de que las empresas telefónicas pudieran brindar servicios de TV satelital de acuerdo con el cronograma que elabore el Poder Ejecutivo, estableciendo una prohibición de oferta de servicios conjuntos hasta el 1 de enero de 2019 en zonas con menos de 80 mil habitantes (luego ampliada a 2020 en las ciudades ya habilitadas por el Decreto 1340/2016 y para 2022 en aquellas con más de 100 mil habitantes); la obligación de que tanto los operadores de servicios TIC como los prestadores de servicios públicos y cooperativas, permitan el acceso a su infraestructura pasiva en condiciones no discriminatorias; la liberación del espectro reservado a ARSAT; y relajación de las reglas sobre la comercialización de contenidos y señales. El proyecto obtuvo media sanción en el Senado, pero no logró avanzar en la Cámara de Diputados.

Frente al proyecto oficialista que, en cualquiera de sus versiones (“ley corta” o documento de principios) consideraba que la convergencia se circunscribía a un problema de infraestructura y de grandes actores tradicionales (permitir a las telefónicas ingresar en el sector audiovisual pero sin alcanzar a los actores de Internet), desde la oposición surgieron distintas iniciativas que plantearon o bien un abordaje más amplio de la convergencia, o se centraron en un aspecto de la convergencia, el de la regulación de servicios audiovisuales en Internet. En este sentido, cabe mencionar el anteproyecto de Comunicaciones Convergentes del Partido Socialista. El anteproyecto contemplaba tanto la regulación audiovisual (TV abierta, paga, radio AM y FM y servicios audiovisuales prestados a través de

10. Telefónica amenazó con denunciar ante el CIADI al Estado e incluso el presidente de la compañía, José María Álvarez Pallete, viajó desde España para reunirse con Macri.

Internet por parte de actores nacionales y globales) como la de telecomunicaciones (telefonía fija, móvil y conectividad). Proponía aspectos novedosos (por ejemplo, cuotas de catálogo y gravámenes por volumen de facturación para todos los prestadores, incluidos los de Internet) y recuperaba distintos principios y previsiones sobre tipo de prestadores, régimen de concentración, contenidos e institucionalidad planteados en la Ley SCA, entre otros aspectos, adecuándolos a un entorno de convergencia digital.

En este período también hubo iniciativas que apuntaron a la regulación de servicios audiovisuales en Internet presentadas por el Frente para la Victoria-Frente de Todos: “ley corta de contenidos” del senador Alfredo Luenzo (proyecto de ley 709/2019) y el proyecto encabezado por el diputado Pablo Carro (6275-D-2018); además estuvo la iniciativa del diputado del PRO Daniel Lipovetzky (5396-D-2019). Los primeros dos se centraron, de modo distinto, en el fomento y acceso a la producción de contenidos, en tanto el último, exclusivamente, en la tributación de las plataformas globales (no necesariamente audiovisuales) al fondo de fomento del cine.

Ninguno de los proyectos mencionados superó el debate en comisiones durante la gestión de Macri. La regulación de los servicios audiovisuales en Internet permanece como tema de debate abierto. Como ya dijimos el gobierno de Macri no lo abordó específicamente. En cambio, su mirada se limitó a intervenir sobre los servicios digitales de modo general (incluidos los audiovisuales) a través de la Ley de Reforma Tributaria 27.430 de 2017, que extendió el pago del IVA del 21% a los proveedores de este tipo, consagrando una perspectiva recaudatoria para las arcas generales, sin contemplar aportes especiales para el sector. Esta mirada que privilegia los aspectos tributarios es la que predomina en América Latina, en sintonía con la agenda promovida por la CEPAL (2019).

6. INTERNET

Además de los debates sobre la regulación de servicios audiovisuales en Internet, también hubo discusiones sobre el rol de los intermediarios de Internet. Pero tampoco prosperaron.

El proyecto conjunto del senador del PRO Federico Pinedo con la entonces senadora del Frente para la Victoria, Liliana Fellner, tuvo recorrido parlamentario entre 2016 y 2018. La iniciativa recogía principios consagrados por organizaciones de la sociedad civil (Principios de Manila) y estándares interamericanos. Sin embargo, el artículo 7 se alejaba de ellos al postular la autorregulación de platafor-

mas, permitiendo a los intermediarios bloquear, remover, suspender o inhabilitar perfiles y cuentas de usuarios. Si bien eso generó advertencias de los entonces relatores para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas, David Kaye, y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Edison Lanza, de modo general, el proyecto gozaba de amplio apoyo tanto de estos organismos internacionales como de organizaciones de derechos digitales de alcance nacional, regional y global, y proveedores de Internet grandes y pequeños.

La iniciativa obtuvo media sanción en el Senado pero no logró avanzar en la Cámara Baja presa del lobby de la industria del copyright (que reclamaban por los derechos de autor en Internet), de las empresas periodísticas y asociaciones de radio y TV comerciales (que se manifestaban en contra del proyecto argumentando las asimetrías económicas por el uso de contenidos periodísticos por parte de las empresas de Internet) y de las plataformas globales¹¹.

6.1. MODERNIZAR EL ESTADO PARA EL S.XXI: LA AGENDA DIGITAL ARGENTINA

Más allá de los debates parlamentarios, la retórica del gobierno de Macri de la convergencia vino acompañada desde el inicio de la gestión con el planteo de la Agenda Digital, que formó parte de los discursos públicos del entonces presidente, así como del ministro (luego secretario) de Modernización y vicejefe de Gabinete, Andrés Ibarra, aún antes de que fuera estructurada y formalizada en un plan claro.

La Agenda surgió como resultado ad-hoc, para dar un halo de planificación integral a lo que, en realidad, fueron acciones espasmódicas en base a modificaciones de aspectos centrales de las políticas del gobierno previo, junto al anuncio de planes cuya existencia, en algunos casos, solo puede ser rastreada en notas de prensa y presentaciones oficiales, pero no se encuentran plasmados en actos administrativos (decreto o resolución).

En marzo de 2016, el Gobierno anuncia el Plan de Modernización del Estado (Decreto 434/16), cuya implementación quedaba a cargo del Ministerio de Modernización, bajo la supervisión de Jefatura de Gabinete de Ministros.

Como ya hemos discutido, las modificaciones más sustantivas para el sistema de comunicaciones se dieron previamente al plan, mediante el DNU 267/2015 (junto a otros decretos y resoluciones). Pero con este plan como directriz se estructu-

¹¹. Observacom (9 de noviembre de 2018). Se "cayó" el proyecto de ley sobre responsabilidad de intermediarios en Argentina. Última consulta el 27 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.observacom.org/se-cayo-el-proyecto-de-ley-sobre-responsabilidad-de-intermediarios-en-argentina/>

raron distintas acciones tendientes, entre otras cosas, a retomar aquellos aspectos exitosos de la política de conectividad desarrollada por el gobierno de CFK, presentándolo como algo novedoso. Por ejemplo, en mayo de 2016 se presentó el Plan Federal de Internet —del que no existe acto administrativo de creación— que buscaba ampliar la conectividad en el país utilizando la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) administrada por ARSAT. Es decir, este plan se montaba sobre lo realizado por CFK a través del Plan Argentina Conectada.

Tras dos años de gobierno, y luego de mencionarlo en distintos eventos sin que se supiera de modo cierto en qué consistía, llegó la Agenda Digital Argentina (Decreto 996/2018), con una visión orientada principalmente por criterios económicos y una estructura de gobierno centralizada en el Poder Ejecutivo (en particular, en la cartera de Modernización). A su vez se evidenciaba la discrecionalidad en la elaboración de planes con escaso respaldo administrativo, ya que no se advierten registros públicos de las prioridades fijadas para el plan de 2019 —el primero luego de la presentación de la Agenda—, solo conocidas a través de la participación de funcionarios en eventos.

La Agenda planteaba cinco grandes ejes estratégicos: Marco Normativo; Infraestructura; Educación e Inclusión Digital; Economía Digital (uso de tecnología para productividad y competitividad), y Gobierno Digital (transformación intragobierno para servir al ciudadano).

Siguiendo lo que mencionábamos antes sobre la lógica que busca su racionalidad integral “ex post” a las acciones de gobierno, cabe señalar en relación al eje de marco normativo, que surge en forma posterior a los cambios implementados vía DNU 267 y a los magros resultados la Comisión Redactora y el fracaso de las discusiones sobre la “ley corta”.

Por su parte, en relación al eje de infraestructura, en octubre de 2018 Macri presentó el Plan Nacional de Conectividad y Telecomunicaciones —del que no fue posible encontrar acto administrativo—, que contemplaba el despliegue de conectividad 4G y la baja de tarifas de Internet mayorista comercializada por ARSAT. Sin embargo la Agenda que lo contenía, en la que debería definirse la estructura de gobierno para delinearlo, llegó un mes más tarde.

7. LECTURAS FINALES

El enfoque de la convergencia durante el gobierno de Mauricio Macri fue limitado. La convergencia se asentó en el plano discursivo, pero no se trasladó en la implementación de políticas.

Frente a la noción de convergencia tecnológica que supone que se desdibujen las fronteras entre los sectores audiovisual, de telecomunicaciones y de Internet, las iniciativas oficiales mantuvieron la separación entre estas industrias y abordaron de forma muy limitada los desafíos tecnológicos en cada una.

Los cambios normativos sobre el sector audiovisual en el caso argentino siguieron anclados en los actores tradicionales, en todo caso, intentando ampliar el alcance hacia las empresas de telecomunicaciones, contemplando a los actores del mundo de Internet solo desde la perspectiva tributaria y por fuera de la regulación sectorial del audiovisual o de comunicaciones de modo más amplio.

Ni las modificaciones a las leyes vigentes, ni la propuesta de “ley corta”, ni el documento de principios para la elaboración del proyecto de “ley convergente” avanzaban sobre definiciones que alcanzaran dentro del mismo mercado a las plataformas de Internet.

Además, como dijimos, se trató de una “convergencia sesgada”, con foco especial en ciertos servicios (TV paga principalmente, pero también Internet fija y móviles), incluso tecnología (TV cable) y actores, para intervenir sobre infraestructura y estructura de mercado de comunicaciones, lo que va en contra del criterio de neutralidad tecnológica y de la lógica de regulaciones horizontales promovidas a nivel internacional. Esta mirada limitada se plasmó tanto en las modificaciones por DNU 267 y decretos y resoluciones posteriores como en los proyectos del oficialismo, aun cuando no hayan prosperado.

La mirada que privilegiaba a los grandes actores tradicionales del mercado se advirtió tanto en las intervenciones sobre telecomunicaciones y TIC (condiciones de acceso, uso e interconexión de la infraestructura física y de espectro), como en el sector audiovisual, no solo en el mercado de TV paga, sino también en la TDA, donde su desmantelamiento se combinó con el ingreso de grandes actores comerciales, algunos provenientes del mundo gráfico, sin participar de concursos y con un criterio centralizado en la Ciudad de Buenos Aires.

Otro aspecto a destacar es que el Gobierno retomó la agenda promovida por los organismos internacionales de sesgo técnico y económico, que representan a los intereses de los actores de telecomunicaciones en torno a las áreas para alcanzar la convergencia, pero para beneficiar especialmente (aunque no en forma exclusiva) al principal grupo de medios del país, el Grupo Clarín.

A su vez, las constantes referencias a estos organismos fueron tan frecuentes como las veces que el Gobierno se distanciaba de ellos en la práctica frente a la necesidad de responder a los intereses de los grandes actores del sistema de comunicaciones

desde una estructura institucional centrada en las decisiones del Poder Ejecutivo. Por último, como se mencionó, la mayor parte de las normativas nacionales aludieron en sus consideraciones a recomendaciones y prácticas internacionales de organismos con preocupaciones económicas y técnicas. Las agendas de derechos desaparecieron de las fundamentaciones de la toma de decisiones o eran aludidas como “efecto secundario” de lo primero.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Badenes, D., y Lozano, L. (2020). La Comisión Redactora de la ley de comunicaciones convergentes: principios difusos y ficciones de participación. En D. Loreti et al. (Eds.), *Futuro por pasado: regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri*. Buenos Aires: IEALC.
- Baladrón, M., y Rossi, D. (2020). Política satelital aperturista y un rumbo incierto para ARSAT. En D. Loreti et al. (Eds.), *Futuro por pasado: regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri*. Buenos Aires: IEALC.
- Banco Mundial y UIT (2011). *Telecommunications regulation handbook*. Washington, Estados Unidos: Banco Mundial, InfoDev, UIT.
- Baptista, C. (2012). Políticas, legislación y reglamentación de las telecomunicaciones en la era de la hiperconectividad. XXXIX Curso de Derecho Internacional. Washington: OEA. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xxxix_curso_derecho_internacional_2012_clovis_baptista.pdf
- Becerra, M. (2013). Redes y medios: la resurrección de la política. En Secretaría de Cultura de la Nación (Comp.), *En la ruta digital: cultura, convergencia tecnológica y acceso* (pp. 71-85). Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Nación.
- Becerra, M. (14 de enero de 2016). Restauración. QUIPU. Políticas y Tecnologías de comunicación. Disponible en: <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/>
- Bizberge, A. (2020). *Convergencia digital y políticas de comunicación en Argentina, Brasil y México (2000-2017)*. Argentina: El Colectivo. Disponible en: <https://editorialelcolectivo.com/producto/convergencia-digital-y-politicas-de-comunicacion-en-argentina-brasil-y-mexico-2000-2017/>
- Bizberge, A. (2017). Los desafíos de la convergencia digital para las políticas de comunicación. En C. Arrueta y C. Labate (Eds.), *Comunicación online. Redes sociales, nuevas audiencias y actuaciones políticas: desafíos académicos y pro-*

fesionales (pp. 19-38). San Salvador de Jujuy: EDIUNJu.

- Bizberge, A. (2010). *Televisión Digital Terrestre. ¿Cambio de estatuto de la radiodifusión?* Buenos Aires: Prometeo.
- Califano, B., y Bizberge, A. (2019). *Reguladores de medios en la Argentina (1990-2018). De las agencias sectoriales a la autoridad convergentes.* *Question*, 1(64).
- Califano, B. (2017). *En nombre de la convergencia: cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina.* *Estudos em Comunicação*, 24, 1-25. Disponible en: <http://ojs.labcom-ifp.ubi.pt/index.php/ec/article/view/64/57>
- CEPAL (2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf
- De Charras, D., Lozano, L., y Baladrón, M. (2020). *Introducción. Cuatro años de precarización institucional, concentración y regresividad.* En D. Loreti et al. (Eds.), *Futuro por pasado: regresión de derechos en las políticas de comunicación del gobierno de Mauricio Macri.* Buenos Aires: IEALC.
- ENACOM (2019). *2015-2019. Gestión ENACOM.* Buenos Aires: ENACOM, Secretaría de Modernización, Presidencia de la Nación.
- Iosifidis, P. (2011). *Global Media and Communication policy.* Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.
- Irion, K., y Radu, R. (2013). *Independent media regulators: Condition sine qua non for freedom of expression?* En W. Schulz, P. Valcke y K. Irion (Eds.), *The independence of the Media and Its Regulatory Agencies. Shedding New Light on Formal and Actual Independence Against the National Context.* Bristol, Gran Bretaña; Chicago, Estados Unidos: Intellect.
- Krakowiak, F. (2017). *Políticas de comunicación y regulación tecnológica. El proceso de elección del estándar técnico para la Televisión Digital Terrestre en Argentina [Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales].* Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.
- Mestman, M., y Mastrini, G. (1996). *¿Desregulación o re-regulación?: de la derrota de las políticas a las políticas de la derrota.* *CIC. Cuadernos De Información y Comunicación*, 2(81). Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/view/CIYC9696110081A>
- Monje, D. (2020). *Círculos excéntricos. Notas sobre desigualdad info-comunicacional en Argentina 2020.* En D. Monje et al. (Coords.), *Otras plataformas:*

tramas de una convergencia periférica en sectores populares, comunitarios, cooperativos y alternativos. Córdoba: Lago Editora. Disponible en: <https://proyec-toecanet.files.wordpress.com/2021/02/otras-plataformas-2021.pdf>

- Napoli, P. (2008). Paradoxes of media policy analysis: implications for public interest media regulation. McGannon Center Working Paper Series, paper 17. Disponible en: http://fordham.bepress.com/mcgannon_working_papers/17
- OCDE (17 y 18 de junio de 2008). OECD Policy Guidance on Convergence and Next Generation Networks. OECD Ministerial Meeting on the Future of Internet Economy, Corea del Sur. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/broadband/40869934.pdf>
- Presidencia de la Nación (2016). El Estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en: http://www.sigen.gob.ar/pdfs/el_estado_del_estado.pdf
- Rivero, E., y Zanotti, J. M. (2017). Debates hacia la Ley de Comunicaciones Convergentes en la Argentina: de las audiencias públicas al comité de expertos. EPTIC, 19(1). Disponible en: <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/6362/5275>
- Segura, S. et al. (2018). Los públicos de medios comunitarios, populares y alternativos en América Latina. El caso argentino. Commons. Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital, 7(1), 5-45. Cádiz: Universidad de Cádiz. Disponible en: <https://revistas.uca.es/index.php/cayp/article/view/4245/4026>
- Van Cuildenburg, J., y McQuail, D. (2003). Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación. European Journal of Communication, 18(2), 181-207. Londres: Sage.