



CÁTEDRA TELEFÓNICA

POLÍTICA Y REGULACIÓN TELECOMUNICACIONES E INTERNET
AMÉRICA LATINA-EUROPA

**Ana
Bizberge**

Ana Bizberge

Universidad de Buenos Aires

anabizberge@gmail.com

Políticas de comunicación
y convergencia digital en América
Latina. Un estudio sobre Argentina,
Brasil y México

2017/53



INSTITUT
BARCELONA
ESTUDIS
INTERNACIONALS

IBEI WORKING PAPERS

2017/53

Políticas de comunicación y convergencia digital en América Latina.
Un estudio sobre Argentina, Brasil y México

© Ana Bizberge

© Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), of this edition

Publishes: Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
Ramon Trias Fargas, 25-27
08005 Barcelona (Spain)
+34 93 542 30 30
ibei@ibei.org
www.ibei.org

Legal deposit: B-21.147-2006
ISSN: 1886-2802
Barcelona, November 2017

Abstract

El presente trabajo plantea un estudio sobre las políticas públicas de comunicación en materia de convergencia digital en América Latina, a partir del análisis de las reformas normativas en Argentina, Brasil y México. Entre 2009-2017, estos gobiernos implementaron cambios en sus marcos regulatorios que pusieron a la convergencia entre la industria audiovisual y la de telecomunicaciones en el centro del debate. El análisis de los casos se organiza a partir de tres ejes: las condiciones políticas que motivan las discusiones sobre nuevas regulaciones, el análisis normativo propiamente dicho y sus efectos en la configuración del sistema mediático. El discurso de la convergencia regulatoria enfatiza en la promoción de la competencia. Sin embargo, ha servido como excusa para des -regular las redes, profundizando la concentración y reduciendo la competencia a los actores del status quo.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo plantea un estudio sobre las políticas públicas de comunicación en materia de convergencia digital en América Latina, a partir del análisis de las reformas normativas en Argentina, Brasil y México en el período 2009-2017.

La elección de los casos radica en su relevancia política, económica y cultural. Por ejemplo, la incidencia de sus industrias culturales en la economía (PBI) representa el 2,8% en México (INEGI, 2016); 3,4 % en Argentina (SINCA, 2014) y el 2,64% en Brasil (FIRJAN, 2016).

México ha sido el primer país de la región en realizar una reforma normativa en 2014 con un abordaje convergente de telecomunicaciones y radiodifusión por mandato constitucional, con el objetivo de prevenir la concentración (aunque luego se diluyó) y promover de la competencia. En tanto en Argentina, tras el cambio de gobierno en 2015, el nuevo presidente Mauricio Macri introdujo modificaciones centrales a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) y de telecomunicaciones, conocida como “Argentina Digital”, ambas sancionadas durante la gestión de Cristina Kirchner, planteando un esquema desregulatorio que dejó de lado la preocupación de la concentración bajo el argumento del avance tecnológico y el fomento de la competencia. Por último, en Brasil, durante el gobierno de Dilma Rousseff se sancionó la Ley de Servicios de acceso condicionado (Ley Seac) en 2012, que unifica el régimen de prestación para la TV paga entre distintos tipos de operadores, consagrando un modelo que permitió a las empresas de telecomunicaciones consolidarse como principales operadores del servicio. La fragilidad institucional tras la asunción de Michel Temer como Presidente permitió que avance en el Congreso la reforma de la Ley General de Telecomunicaciones a partir de las demandas de las empresas del sector. El proyecto, frenado por la justicia a comienzos de 2017, plantea el pasaje de un modelo de concesión de redes con obligaciones de servicio público a uno de autorización en carácter privado y la transferencia de patrimonio público (redes de telecomunicaciones) al sector privado.

Es decir que entre 2012 y 2017 se advierte cómo los distintos gobiernos han emprendido reformas que ponen a la convergencia entre el sector audiovisual y de telecomunicaciones en el centro del debate. Así, el artículo examina cómo los cambios en la clasificación de servicios (actores susceptibles de regulación y en qué términos) impactan en la estructura del sistema de medios.

El análisis de los casos se organiza a partir de tres ejes: las condiciones políticas que motivan las discusiones sobre nuevas regulaciones, el análisis normativo propiamente dicho y

sus efectos en la configuración del sistema mediático. El estudio parte de tres preguntas que guían la investigación:

¿Qué mecanismos plantean las regulaciones para equiparar las reglas para que distintos actores presten servicios audiovisuales?

¿Cómo las nuevas regulaciones impactan en la estructura del sector, en particular para promover la competencia y el ingreso de nuevos actores?

¿Qué disposiciones prevén las normativas para promover el desarrollo de la producción de contenidos?

La importancia del tema radica en que la discusión sobre la convergencia regulatoria, bajo el lema del fomento a la competencia, agudiza el escenario de concentración del sistema de comunicación.

La hipótesis principal del trabajo reside en que el modo de equiparar las reglas entre los actores ha sido mayormente la desregulación de los actores de la TV paga para ser considerados bajo el esquema de las redes en vez de bajo el marco audiovisual. A su vez, esta mirada ha ido acompañada de un interés limitado por la promoción de contenidos como eje para el fomento de la pluralidad de voces. Además, los cambios en la clasificación de servicios se advierte una tendencia hacia la profundización de la concentración del sistema de medios y comunicaciones convergentes.

A continuación, se hará una breve revisión de la literatura sobre convergencia regulatoria. Luego se desarrollará el estudio de los casos de México, Argentina y Brasil, para continuar con una comparación analítica entre ellos. Finalmente, se concluirá planteando los desafíos en la materia y posibles futuras líneas de investigación.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Revisión de la literatura

2.1.1. Políticas de comunicación: el paradigma convergente

Desde una corriente “pluralista”¹ sobre los estudios de políticas de comunicación, Van Cuilenburg y Mc Quail (2003) señalan que a partir de los años 80 es posible identificar un nuevo paradigma de políticas de comunicación cuyo eje central es la convergencia digital. Los autores explican que este paradigma está dirigido por una lógica económica y tecnológica, en la que los intereses comerciales e industriales predominan sobre criterios de bienestar sociocultural como el pluralismo o la diversidad de información. En la misma dirección, Iosifidis (2011:83) sostiene que el ejercicio de la política se advierte una subordinación de creencias sociales y culturales frente a las necesidades tecnológicas y económicas.

Los cambios tecnológicos plantean desafíos en la propia definición del objeto a regular que, a su vez, ponen en cuestión las lógicas normativas, donde predomina una orientación pro-mercado. Pero, como plantea McChesney (2013:216) desde una perspectiva crítica, Internet y, de modo más amplio, la revolución digital no están determinados en forma inexorable por la tecnología, sino que es la sociedad la que elige cómo desarrollarlos, de ahí que para evitar en una mirada tecnologicista y economicista dirá el autor que es importante desentrañar los discursos dominantes sobre los cuales se asientan los planteos sobre la convergencia, en particular en el plano de las políticas y la regulación que son el foco de interés de este artículo.

La política de comunicación que rigió a las sociedades del S.XX es desafiada por la crisis de su propio objeto frente a la convergencia (Becerra, 2012). Si bien este proceso tiene un sustento tecnológico basado en la digitalización, que permite la reunión de los mundos audiovisual y de telecomunicaciones, sus implicancias se extienden más allá del plano tecnológico para abarcar también el aspecto económico, de prácticas sociales y de política y regulación (Garnham, 1999; Becerra, 2003 y 2015; Álvarez Monzoncillo, 2011). De ahí que Van Cuilenburg y McQuail (2003: 203) plantean que “la convergencia tecnológica, la liberalización de los mercados de comunicación e información y la abundancia de comunicación demandan una conceptualización diferente de las políticas de comunicación”. En este sentido,

¹ La escuela pluralista parte de una concepción de poder disperso, repartido de forma equitativa en la sociedad, de modo que se asume que todos tienen iguales posibilidades de influir en el proceso político. En consecuencia, el estudio de una política de comunicación debe tener en cuenta el comportamiento de los múltiples actores involucrados (Mastrini, 2013; Califano, 2015). En cambio, la corriente crítica de estudios sobre políticas de comunicación considera que existen relaciones de poder desiguales en el plano político y económico, por lo tanto su foco de investigación del proceso político se centra en la capacidad de los grupos dominantes para promover sus intereses (Mastrini, 2013).

Becerra (2012) advierte que la convergencia digital tiene una incidencia decisiva y obliga a ampliar el objeto de análisis para incluir no solo a los medios tradicionales sino además a las empresas de telecomunicaciones y a aquellas que proveen servicios audiovisuales a través de Internet.

Una de las primeras cuestiones que surge a partir de la ampliación del objeto tiene que ver con la propia definición de qué se entiende por un “medio de comunicación” dado que, como sostienen Napoli y Caplan (2016), la clasificación conlleva implicancias en el plano político regulatorio. Los autores analizan críticamente el argumento por el cual las plataformas sociales de Internet presionan para ser consideradas “empresas tecnológicas” en lugar de “compañías de medios” y las implicancias políticas y legales asociadas a cómo se definen, que pasan por los mecanismos de responsabilidad sobre reglas de propiedad, interés público (pluralidad) y contenido local, entre otras cuestiones. En consecuencia, Napoli y Caplan (ob. Cit) indican que la aceptación de dicho argumento contribuye a un escenario en el cual algunas de las organizaciones más significativas en la producción, distribución y consumo de contenidos operan por fuera de cualquier parámetro regulatorio que tradicionalmente caracterizó a las empresas mediáticas, lo cual puede tener repercusiones dramáticas sobre cómo los ciudadanos acceden a información crítica, afectando el funcionamiento de la democracia. Este argumento, no solo es válido para las empresas que operan en Internet sino que también aplica para las compañías de telecomunicaciones que actúan como proveedores de servicios de TV paga a través de sus redes así como también ofrecen video bajo demanda (VoD).

2.1.2. La convergencia digital y sus desafíos

La noción de “convergencia” entre el sector audiovisual, de telecomunicaciones e Internet surge en el marco de los primeros planteos sobre la “sociedad de la información” hacia fines de la década del 70 y comienzos de los 80 con la crisis del modelo de producción fordista (deCharras, 2006). Luego, el Acta de Telecomunicaciones de 1996 en Estados Unidos y el Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1997 fueron claves en el proceso de la convergencia ya que, junto con la transnacionalización de las corporaciones, han sido los instrumentos principales de la globalización neoliberal al impulsar la integración vertical y horizontal de las empresas, que llevó a que la industria de Internet se convirtiera en uno de los sectores más significativos del mercado (Jin, 2013).

Así, luego de la ola de fusiones y adquisiciones que tuvieron lugar en la década del 90 bajo los procesos de privatización, desregulación y liberalización del mercado, Whollers (2008: 12) explica que el contexto del actual proceso de convergencia se ubica a partir de 2003-2004 con la recuperación del sector luego de la crisis de las “punto.com”, que trajo una nueva ola de

concentración a partir de “fusiones defensivas”. Como resultado de estos procesos, Mastrini y Becerra (2006) advierten que la configuración del sistema de medios se presenta cada vez más concentrado y convergente y a su vez, que los principales actores del mercado tienen cada vez más incidencia en el conjunto de las actividades de la economía. De este modo, el concepto de “concentración” está íntimamente vinculado con el proceso de la convergencia digital. Los autores señalan que cuando se habla de concentración de las industrias infocomunicacionales se alude a la concentración de la producción a partir de la incidencia de las mayores empresas de una actividad económica, que se produce en paralelo al proceso de centralización económica, que remite a cómo unos pocos capitalistas acrecientan el control sobre la propiedad de los medios (para una discusión ampliada ver Mastrini y Becerra, 2006 y Noam, 2016).

En el plano regulatorio, los investigadores más próximos a una visión liberal del funcionamiento del sistema de comunicaciones (por ejemplo Noam, 2008; Bustillo, 2011; Whollers, 2008) enfatizan en el impacto económico y en la necesidad de realizar una armonización regulatoria de carácter laxo para alcanzar el desarrollo económico y de la competencia, con el argumento de que todo ello redundaría en una mejora para el usuario y la sociedad en su conjunto. Desde la perspectiva liberal, la concentración de la propiedad no es un problema salvo en casos de monopolio (para un estudio en profundidad sobre las distintas concepciones del fenómeno de la concentración ver Labate et. al., 2013).

En cambio, desde miradas críticas alertan que el peligro de la concentración radica en la tendencia al oligopolio y al monopolio. Por ejemplo Doyle (2002) explica que los motivos económicos más importantes para la intervención estatal tienen que ver con corregir las fallas del mercado, el problema de las externalidades (generalmente se trata de los costos para nuevos entrantes en un mercado) y para restringir el ejercicio del poder de monopolio por parte de las empresas mediáticas (Doyle, 2002: 162). Respecto de esto último explica que uno de los desafíos más importantes para quienes hacen políticas públicas es cómo lidiar con los monopolios en épocas de rápidos cambios tecnológicos ya que cuando firmas individuales ejercen control exclusivo sobre una actividad vital o una pieza de infraestructura necesaria por todos los proveedores para llegar a sus audiencias, esto tiene grandes implicancias para el interés público. (Doyle, 2002: 170).

En esta línea, desde la perspectiva crítica se señala que el fenómeno de la convergencia avanza más lento de lo que se presume. Como sostiene Becerra (2015: 161), la utopía en que el desarrollo de Internet escaparía la lógica comercial y concentrada de las industrias culturales tradicionales ha fallado. En 1999, Nicholas Garnham señalaba la subsistencia de barreras económicas, regulatorias y culturales. Ese diagnóstico aún continúa vigente ya que, como señalan distintos autores (Álvarez Monzoncillo, 2011a; Zallo, 2011a; Becerra, 2012), entre los

problemas que plantea la convergencia se encuentran la dificultad para definir el objeto a regular, los límites en los modelos regulatorios existentes (si bien se reconocen avances en el plano regulatorio, estos cambios no permiten hablar de una actividad plenamente convergente) y estrategias empresariales (las compañías no terminan de encontrar rentabilidad para sus modelos de negocio). De todos estos aspectos, el presente artículo focaliza en el plano de los modelos regulatorios.

El concepto de “convergencia” en el plano regulatorio genera varias tensiones. Por un lado, el trato diferencial entre medios y telecomunicaciones en el plano internacional (tensión UNESCO y UIT), que tiene su correlato en diversas regulaciones nacionales que asignan un carácter “político” a las primeras frente al rol “aséptico” de las infraestructuras (Becerra, 2015).

Existe una mirada dominante, impulsada desde el sector de telecomunicaciones, que sostiene que en la medida en que van desapareciendo las barreras tecnológicas que históricamente separaron a las industrias, el régimen de regulación “sectorial” (por servicio y/o tecnología) entra en crisis y se proclama el pasaje hacia regulaciones “horizontales”, que apuntan al establecimiento de las mismas reglas para servicios semejantes, independientemente de la tecnología usada (Wholers, 2008; Noam, 2008; Pérez Martínez y Frías Barroso, 2016).

Desde esta perspectiva, la idea de regulaciones horizontales, en sintonía con los planteos de liberalización de servicios promovidos por la Organización Mundial de Comercio (OMC), apuntan a borrar la especificidad del sector cultural (a partir de la idea del cambio de naturaleza de servicio), proponiendo una serie de categorías claves como licencias, interconexión, espectro, numeración y servicio universal (Singh y Raja, 2010; OCDE, 2008; Banco Mundial-UIT, 2011), sobre las cuales se debería centrar la progresiva desregulación, llevando el foco de la discusión hacia justificaciones económicas y de competencia como motores del desarrollo. Así, teniendo en cuenta las categorías mencionadas, se advierte una tendencia hacia el deslicenciamiento, es decir, pasar de licencias o concesiones hacia un régimen de autorización o notificación (Singh y Raja, 2010; Bustillo, 2011); 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 (Leiva, 2013); 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 (Singh y Raja, 2010 y bustillo, 2011).

Una de las consecuencias que subyace sobre el discurso de las regulaciones horizontales 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 nuevo

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

Desde el sector empresarial se argumenta que los avances tecnológicos hacen que las reglas que limitan la propiedad resulten anacrónicas ya que frenarían la innovación, así como también que las regulaciones estatales de este tipo actúan como límites para la libertad de expresión (este argumento fue frecuente en los procesos de reforma de leyes de comunicaciones en América Latina) y al desarrollo de un ambiente competitivo. Como contracara de esta mirada tendiente hacia la mínima intervención estatal promovida por las tradicionales empresas poderosas, son ellas mismas las que piden regulación como protección ante el ingreso al mercado de nuevos actores del entorno digital, solicitando la reducción de barreras institucionales para sí, con el objetivo de mantener su statu quo.

Otra de las tensiones que subyace a partir de la convergencia tiene que ver con el rol de agencias regulatorias, si deben unificarse o continuar como reguladores separados. Los argumentos en pos de unificarlos suelen estar asociados a criterios económicos, reducir costos administrativos asociados al sostenimiento de varias burocracias (Whollers, 2008; Katz, 2015). No obstante, existen algunos autores como Noam (2008) quien señala que no necesariamente existe relación directa entre la agencia regulatoria convergente y la efectividad regulatoria. Por eso el presente artículo no ahondará en este tema que quedará como objeto de estudio para futuras indagaciones sobre el efecto de la convergencia de agencias regulatorias en América Latina.

2.2. Sistema de medios latinoamericano

En los países del Cono Sur, con la llegada al poder de gobiernos caracterizados como de “centro- izquierda” o “progresistas”, desde comienzos del siglo XXI comenzaron a cuestionar el impacto de las políticas neoliberales de los 90. A partir del conflicto de intereses de estos gobiernos con los conglomerados de medios, emprendieron reformas en la regulación centradas en el cambio del régimen de propiedad, modo de financiamiento, el régimen de licencias y posibilidades de acceso de distintos sectores sociales, no solo comerciales sino también el reconocimientos a los medios de gestión estatal y el sector de medios privados sin fines de lucro (De Moraes, 2011; Gómez Germano, 2011; Becerra, 2012, 2014 y 2015; Badillo, Mastrini y Marengi, 2015; Kitzberger, 2014; Bizberge y Goldstein, 2014). Como contracara, los principales grupos mediáticos reaccionaron de forma corporativa, asumiendo estas iniciativas como un atentado a la libertad de expresión (Natanson, 2014).

Algunos de los análisis que han abordado desde una perspectiva comparada los sistemas de medios de comunicación reconocían en Latinoamérica un modelo híbrido, semejante al norteamericano, caracterizado como hipercomercial, casi sin presencia de medios auténticamente públicos (que suelen ser utilizados como medios gubernamentales), con clientelismo político dentro y fuera del sistema de medios y con grupos multimedia con ramificaciones en otras actividades comunicacionales, en la industria y el comercio. La carencia de regulación fuerte hacia el sector comercial fue compensada por el control de los medios, con una estructura de propiedad concentrada, que actuaron como cuello de botella para el ingreso de nuevos actores (Mastrini y Becerra, 2006, Fox y Waisbord, 2002; Mancini y Hallin, 2007; Becerra, 2011).

La concentración de la propiedad en el sistema de medios latinoamericano ha sido abordada por diversos investigadores de la región, entre los que se destacan Mastrini y Becerra (2006 y 2009), que señalan que cuatro firmas representan el 60% de rentabilidad total de los mercados de audiencias de la región y mantienen una posición de dominio en su país de origen (Becerra y Mastrini, 2009).

Un estudio comparativo, coordinado por Eli Noam (2016), sobre la concentración de medios en 30 países del mundo demuestra que de los países latinoamericanos estudiados (Argentina, Brasil, Chile y México), México es el más concentrado- el tercero de los 30 estudiados detrás de China y Sudáfrica- y Brasil, el que menos (p. 1316). En relación con la propiedad cruzada, se destaca Brasil (40,9%) como el país latinoamericano con mayor nivel, en cambio, México (9,1%) y Argentina (7,7%) son los que menos propiedad cruzada presentan. En cuanto a la propiedad extranjera, Brasil (65,8%), Argentina (62,8%) y Chile (62,4%) son los

que tienen el mayor porcentaje de medios en manos de propietarios extranjeros (p1324). México, a través de América Móvil, es el quinto país más exportador de medios de los 30 países analizados y el único de los latinoamericanos destacado (p. 1325). En materia de contenidos, el estudio de Noam destaca que la presencia de contenido norteamericano no es dominante en la industria televisiva, donde Globo de Brasil es la tercera firma más importante de los 30 países estudiados (p. 1326) y la segunda empresa privada en términos de tiempo de atención del público para acceder a las noticias (p 1331).

A la concentración de la propiedad hay que sumar como tendencia de las intervenciones gubernamentales más recientes la reorganización de la comunicación estatal y reorientación de las inversiones públicas en el sector; el surgimiento de nuevos canales de TV en el ámbito estatal; el reconocimiento legal a medios comunitarios; la digitalización de los procesos productivos, y la emergencia de la Televisión Digital Terrestre (TDT)²; el fomento a la producción nacional, local e independiente, a través de cuotas, entre otras (Moraes 2011:53; Becerra, 2011).

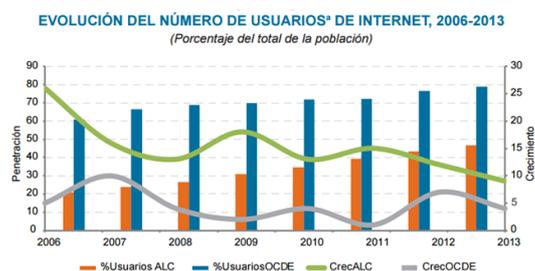
A lo anterior se suman los crecientes niveles de penetración de TV en los hogares, donde se advierten países como Argentina y Colombia que superan el 80%, mientras que en el caso de Chile ronda el 70% y en México y Brasil ronda el 50% y 40% de penetración respectivamente de acuerdo con cifras de LAMAC³.

Además, como plantea Katz (2015), si bien aún el 50% de la población no usa Internet, se advierte un crecimiento acelerado, que se duplicó en siete años del de 20,7% a 46,7% entre 2006 y 2013.

² Para un estudio en profundidad sobre los procesos de migración hacia la TDT en distintos países de América Latina ver, Bizberge (2010); Badillo Matos y Sierra Caballero (2011); Albornoz y García Leiva (2013); entre otros.

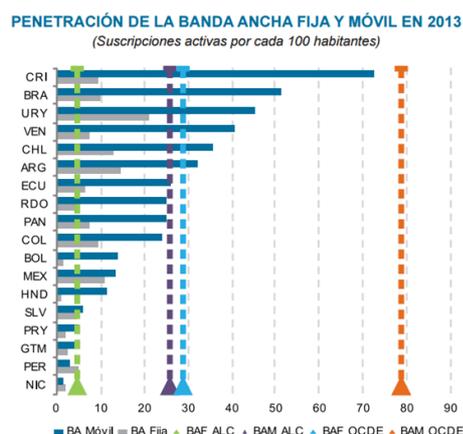
³ Latin American Multichannel Advertising Council (LAMAC). Última consulta, 12/06/2017. Disponible en <http://www.lamac.org/>

Gráfico 1. Usuarios de Internet 2006-2013



Fuente: CEPAL con datos de UIT, *World Telecommunications Indicators Database*, 2014. Los datos para la OCDE no incluyen a Chile y México.
* Usuarios de Internet para la UIT, son todas las personas que hicieron uso del servicio de Internet independientemente del lugar y del tipo de acceso, en un determinado periodo.

Gráfico 2: penetración banda ancha 2013



Fuente: CEPAL con datos de UIT, *World Telecommunications Indicators Database*, 2014. BAM: Banda ancha móvil. BAF: Banda ancha fija.

Fuente: CEPAL en Katz, 2015

En relación a la banda ancha, el investigador señala que la banda ancha móvil aceleró la adopción de Internet, alcanzando penetración similar a países de OCDE en algunos casos. En 2013 la penetración promedio de banda ancha móvil en los países de la OCDE fue de 76% y de banda ancha fija de 29%; para América Latina fue de 24% y 9% respectivamente (Katz, 2015).

Teniendo en cuenta las tendencias señaladas para la producción y distribución de cultura en América Latina, a continuación se presentan unos comentarios metodológicos sobre el análisis comparativo para luego proceder al estudio de los casos de México, Argentina y Brasil elegidos para el desarrollo de este artículo.

2.3. Análisis comparado

Ragin (2007) planea que el análisis comparativo sirve para estudiar las similitudes y diferencias entre un número moderado de casos. Por eso, el autor sostiene que es importante el conocimiento en profundidad de cada uno de ellos.

El método comparado permite testear hipótesis y perfeccionar la definición de los conceptos, así como analizar conjuntamente distintos casos y fenómenos para encontrar los factores explicativos, más allá de lo contextual. En este sentido, en este artículo, el objetivo de estudiar de forma comparativa los casos de México, Argentina y Brasil es contrastar las diferentes formas que adoptaron los países en el diseño normativo, en respuesta a los avances tecnológicos producidos por la convergencia digital.

El enfoque comparativo resulta adecuado para explorar la diversidad, interpretar la relevancia cultural o histórica de un hecho y hacer progresar la teoría (Ragin, 2007: 181). Al

focalizar en el terreno de los medios, Castells (2009) señala que el proceso de comunicación está embebido en una trama de relaciones sociales y códigos culturales que remiten a una determinada configuración de las relaciones de poder que subyace a la evolución del sistema de comunicación. En el mismo sentido, Ramón Zallo (2011), sostiene que los modelos de comunicación actúan como vector de la evolución del modelo socio-cultural de una sociedad determinada. En este sentido, se entiende que la elaboración de políticas es un proceso de construcción social y, de modo más amplio, que las políticas de comunicación se encuentran en el centro de la cultura. De ahí que Price & Verhulst (2013) afirman que en materia de comunicación, el enfoque comparativo resulta de interés para sugerir nuevas perspectivas y una mejor comprensión sobre cómo un país o medio toma prestadas tradiciones y convenciones de otro y dónde se encuentran buenas prácticas para la regulación de las nuevas tecnologías de comunicación. Como plantean los autores, al estudiar la relación entre las formas de medios a nivel nacional y regional, entre culturas, instituciones y ambientes, así como también a través del tiempo es posible obtener una imagen completa de los procesos de cambio y globalización.

3. ANÁLISIS DE CASOS

3.1. México

3.1.1. Del Pacto por México a la Reforma de la Constitución

A finales de 2012, luego de la asunción de Enrique Peña Nieto como Presidente, se selló una alianza política entre el partido gobernante, Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que dio lugar al Pacto por México (2012)⁴, con la intención de llevar adelante una serie de reformas (incluida el área de telecomunicaciones) que, hasta el momento, no eran

⁴ El Pacto por México (2012) propuso tres grandes ejes de acción: el Fortalecimiento del Estado Mexicano; democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas. Además de estos ejes, se establecieron cinco acuerdos sobre: Sociedad de Derechos y Libertades; Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción y Gobernabilidad Democrática. En el marco estos acuerdos se incluyeron compromisos relativos al área de telecomunicaciones que incluyeron la reforma de la Constitución para reconocer el derecho a banda ancha, reforzar la independencia del regulador, desarrollar una red troncal a través de la red eléctrica, optimizar el uso de la banda de 700 Mhz y 2,5 Ghz, fortalecer al organismo de competencia y crear tribunales especializados, licitar cadenas de televisión abierta, implementar mecanismos de must carry y must offer, construir una red mayorista, ordenar la regulación de telecomunicaciones en una sola ley, entre otros (Levy, sin fecha).

posibles por la incapacidad de cada fuerza política por separado de alcanzar mayorías necesarias para impulsar cambios⁵.

Los acuerdos alcanzados con el Pacto por México derivaron en la modificación de la Constitución el 11 de junio de 2013, que incluyó reformas en las áreas de educación, energía, telecomunicaciones, hacienda, política y finanzas. En particular, en el área de telecomunicaciones, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) desempeñó un rol clave⁶ a través del *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México* (OCDE, 2012), en el que realizó un diagnóstico del sector y emitió una serie de recomendaciones de cara a su reforma, que se sintetizan a continuación:

- Bajar las barreras de entrada a través de medidas como la eliminación de restricciones al capital extranjero en redes fijas, simplificar el régimen de concesiones hacia concesión única (excepto para el uso de espectro) y facilitar la entrada de operadores móviles virtuales.
- Garantizar la transparencia, no discriminación y aplicación efectiva de la regulación y de los procesos asociados a ella a través del establecimiento de tribunales especializados para las audiencias y para el sector de telecomunicaciones. Asimismo, se establece la importancia de empoderar a la autoridad regulatoria de modo que, cuando se produce una impugnación, sus decisiones tengan efecto durante el proceso hasta su resolución judicial.
- En materia de asuntos institucionales, sobre la formulación de políticas y reglamentación, la OCDE destacó la importancia de la independencia de la autoridad regulatoria y recomendó la eliminación de la “doble ventanilla” (superposición de atribuciones entre el regulador sectorial y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes-SCT-), así como la necesidad de facultar a la autoridad para imponer multas y solicitar información a los operadores para verificar el cumplimiento de sus obligaciones y, eventualmente, poder sancionarlas; publicación de indicadores de calidad de servicios; transparencia en los procesos de toma de decisiones permitiendo a las partes interesadas participar a través del envío de comentarios y consultas públicas.

⁵ Menos de un año más tarde, en abril de 2013, el pacto entre las distintas fuerzas comenzó a mostrar fisuras, primero a partir de las denuncias del PAN que acusó al PRI de utilizar recursos públicos de programas sociales para la campaña electoral en el estado de Veracruz. Meses más tarde, en noviembre de 2013, el PRD abandonó el Pacto por las discusiones por la reforma energética ya que se proponía reformar la Constitución para que en el sector de hidrocarburos- que hasta el momento era propiedad del Estado que, a su vez, tenía exclusividad para la exploración y explotación- pudieran participar capitales privados nacionales y extranjeros.

⁶ Desde 1994, México forma parte de los países que integran la OCDE.

- Reformar la regulación para estimular la competencia: facultar al regulador para regular ex ante sobre las tarifas de interconexión; declarar a uno o varios operadores con poder significativo en el mercado, e imponer las obligaciones a dichos operadores, incluida la regulación asimétrica; establecer regulación funcional e incluso estructural; fijar esquema de precios tope para el usuario final; liberar espectro para banda ancha móvil; promover compartición de infraestructura, entre otras.

En gran medida, las recomendaciones de la OCDE fueron recogidas en el texto constitucional⁷ en donde, por ejemplo, se estableció el 100% de inversión extranjera en telecomunicaciones y comunicaciones vía satélite y el 49% en radiodifusión (artículo 5º transitorio)⁸. Asimismo se dispuso por mandato constitucional la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como organismo convergente, independiente del Poder Ejecutivo y con patrimonio propio, encargado de la regulación y supervisión del espectro, las redes y los servicios de telecomunicaciones y la radiodifusión, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. Además, se estableció que el IFT cuente con atribuciones en el ámbito de competencia de los sectores mencionados, que lo faculta a regular en forma asimétrica, imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, a las concesiones y a la propiedad cruzada entre radiodifusión y telecomunicaciones en un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, con capacidad para ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites (artículo 28). Se destaca en el texto constitucional el empoderamiento de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y del IFT ya que se señala que sus decisiones solo pueden ser impugnadas por recurso de amparo indirecto, no pueden ser suspendidas y deben ser ejecutadas hasta que se resuelva el juicio (artículo 28 y 7º y 9º transitorio).

En los artículos transitorios se establece un período de 180 días desde la sanción del decreto para que el Congreso adecue la normativa para la creación de concesiones únicas, regular el derecho de réplica; la prohibición de difundir publicidad engañosa o subrepticia; establecer los mecanismos para promover la producción nacional independiente; establecer prohibiciones específicas sobre servicios cruzados; autorizaciones para el acceso a multiprogramación entre otras (artículo transitorio 3º y 4º). También se establece la aplicación de reglas must carry-must offer de modo gratuito entre operadores de TV paga y abierta en la

⁷ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Diario Oficial de la Federación (DOF): 11/06/2013. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013

⁸ La Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 establecía que el máximo de participación de inversiones extranjeras en telecomunicaciones era del 49% (salvo en móviles que era del 100%) y en el caso de la radiodifusión estaba prohibido el capital extranjero.

misma zona de cobertura- excepto para los concesionarios que detenten poder sustancial de mercado (8º transitorio).

El decreto que reforma la Constitución también contempla otros puntos de gran relevancia señalados en el documento del Pacto por México (2012) que, sin embargo, quedan fuera de los del alcance y objetivos de este artículo como la discusión en profundidad sobre la estructura, composición y funciones del IFT, la red pública compartida, programa de transición a la TDT, licitación de cadenas nacionales de televisión, política de inclusión digital universal, distinción entre publicidad e información, entre otras.

Distintos investigadores (Levy, s/f; Calleja, 2016; Ordoñez y Navarrete, 2016) coinciden en que el decreto para reformar la Constitución fue más progresista que la ley secundaria, Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), que dio marcha atrás en varios de los principios de la reforma, principalmente en lo referente a las reglas de concentración.

3.1.2. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR)

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) fue sancionada el 14 de julio de 2014. Levy (sin fecha) señala que la normativa puede ser analizada desde cuatro ejes: el de los derechos fundamentales⁹; marco institucional, a través de la creación del IFT y tribunales especializados; competencia (preponderancia, reglas must carry-must offer, inversión extranjera, espectro, nuevas cadenas de TV abierta y participación de infraestructura) y robustecimiento del rol del Estado (red mayorista en la banda de 700 Mhz, la red troncal y la Agenda digital).

De los aspectos mencionados, este artículo profundizará en el análisis de las condiciones establecidas para la competencia y reglas de concentración, así como también, como se planteó en la introducción, se prestará atención a la clasificación de servicio (en la medida que dicha clasificación es el punto de partida para definir las reglas de competencia/concentración), sumado a las medidas relativas a la promoción de contenidos como garantía de derechos para los productores, como contracara en la ecuación de la convergencia entre audiovisual (contenidos) y telecomunicaciones (redes). A continuación, se sintetizan en el cuadro las principales medidas establecidas en la Ley en relación con estos aspectos:

⁹ El marco normativo consagra el derecho al acceso a Internet, derecho de acceso a la información, derechos de los usuarios y audiencias, medios públicos, acceso a pueblos y comunidades indígenas a los medios de comunicación (Levy, s/f: 78).

Tabla 1. Principales medidas de LFTR

Alcance	Espectro-redes públicas- infraestructura-satélite+ competencia
Tipo de licencia	Concesión única y espectro se gestiona por separado.
Fomento a la producción: cuotas y financiamiento a la industria nacional	Cuota para RDF de producción nacional e independiente como beneficio para ampliar límite de publicidad: emisión del 20% de contenidos nacionales permite ampliar publicidad 2 puntos %. 20% producción independiente amplía a 5 puntos% (artículo 247).
Reglas de concentración y competencia	<p>Participación extranjera 100% telcos (incluidos servicios satelitales) y 49% en radiodifusión (RDF).</p> <p>Reglas ex ante (interviene IFT) para Agente Económico Preponderante (AEP) y reglas ex post (interviene COFECE) para Agente con Poder Sustancial.</p> <p>AEP en RDF y Telco: 50% del mercado (usuarios, suscriptores, audiencias, tráfico, capacidad utilizada).</p> <p>Regulación asimétrica AEP y Poder sustancial</p> <p>Telcos</p> <p>Multiprogramación: IFT autoriza al AEP o agente PS a emitir como máx el 50% del total de canales (incluidos los de multiprogramación).</p>

	<p>Propiedad cruzada: incluir señales de noticias o de interés público que indique IFT en grilla de TV paga+ incluir al menos 3 canales de producción nacional independiente. Si incumple, IFT puede poner límites a la concentración nacional o regional de espectro, al acceso a nuevas frecuencias, a la propiedad cruzada en misma mismo mercado o zona de cobertura. Desincorporación de activos, derechos o partes sociales.</p>
--	--

Como se desprende del cuadro, el objeto de la ley es la regulación del “uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores” (artículo 1).

Este alcance holístico, aún cuando la normativa destaca entre sus objetivos el concepto de “neutralidad tecnológica” (especialmente en relación al uso de espectro y la interconexión), se limita a la regulación de los actores tradicionales del mercado y no contempla, al menos explícitamente, las modalidades “TV like” propias de los servicios de video bajo demanda (VoD) provistos por OTT audiovisuales.

La postura oficial de IFT en México es que no hay necesidad de regular este tipo de servicios audiovisuales. Entre los argumentos esgrimidos se destacan la escasa penetración de banda ancha y la calidad ofrecida, así como también las condiciones de competencia del sector televisivo ya que se señala que los operadores tradicionales de TV paga está creciendo en México y ellos mismos ofrecen sus propios servicios VoD y, en el caso de la TV abierta, se indica que sigue siendo dominante en los mercados en los que la penetración de Internet es baja (Estavillo, sin fecha). A estos argumentos también habría que sumar como antecedente la resolución del Pleno del IFT de 2016 por la cual consideró que con el servicio UNO TV, subsidiaria de América Móvil que brinda contenidos audiovisuales a través de Internet, Telmex no viola su título de concesión que le prohíbe brindar televisión debido a que se refiere a la modalidad de distribución punto-multipunto (propia de la TV abierta) y, en este caso, se trata de

información almacenada a la cual se accede bajo demanda que pueden ser descargados por cualquiera que cuente con el servicio de acceso a internet, independientemente del proveedor del acceso que tengan contratado, por ello, no se trata de televisión radiodifundida o restringida (IFT, 2016).

Si bien la resolución es para un operador y un servicio específico sirve como marco de referencia para la comprensión del posicionamiento del regulador en relación a la organización de este tipo de nuevos operadores. Así, con esta decisión, e IFT determina en la práctica que los agregadores de contenido en Internet no prestan servicios televisivos, lo cual habilita a la empresa de Carlos Slim a participar en la distribución de contenidos no solo a través de UNO TV sino además mediante Claro TV, un servicio de contenidos que la compañía ofrece de manera gratuita a sus clientes.

En relación a la adjudicación para operar servicios convergentes, en línea con las recomendaciones de OCDE (2012) así como siguiendo experiencias internacionales como las de la Unión Europea a través de la Ley de Comunicaciones Electrónicas, se consagró un modelo de concesión única y se definió distintos tipos de prestadores: comercial, público, social (incluye a comunitarias e indígenas) y privado. Para los operadores comerciales, la concesión única tiene una vigencia de 30 años con posibilidad de prórrogas sucesivas, en tanto el uso de espectro se gestiona por separado a través del proceso de licitación que considera la propuesta económica, cobertura, calidad, oferta de precios, prevención de concentración, ingreso de nuevos operadores, obligaciones de inversión, servicio universal y propuesta de programación en el caso de la radiodifusión.

El criterio de liberalizar la inversión extranjera en telecomunicaciones y ampliar los márgenes para la radiodifusión responde de modo inmediato a las recomendaciones OCDE y, de modo más general, está en sintonía con los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre telecomunicaciones básicas en el marco del cuarto protocolo del GATS y las resistencias planteadas desde la UNESCO¹⁰ para que los servicios culturales no sean liberalizados (para un estudio en profundidad sobre el rol de los organismos internacionales en la definición de políticas de comunicación ver Mastrini, et. al., 2013). El impacto directo de la liberalización de la inversión extranjera en el área de telecomunicaciones, contrario a los objetivos propuestos por la reforma de la Constitución, fue solidaria a la mayor concentración de operadores en el mercado de móviles ya que previo a la Ley existían 4 operadores (América Móvil, Movistar, Nextel y Iusacell) y la apertura al 100% del capital extranjero permitió el

¹⁰ México ratificó la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

ingreso de AT&T, que adquirió a Nextel y Iusacell, por lo que quedaron tres operadores en dicho mercado de los cuales, como sostiene Sosa Plata (2016: 25) “de dos empresas mexicanas (América Móvil y Iusacell), solo queda una, la monopólica” . El desembarco de AT&T en el mercado mexicano (presente en telefonía móvil y TV satelital a través de Sky) y la inminente fusión con la programadora Time Warner, aún pendiente de aprobación en México y en su casa matriz en Estados Unidos, podrían poner más presión a América Móvil que aún no tiene autorización para brindar servicios de TV paga, así como también a Televisa, líder en TV paga, seguido por Sky. De este modo, de la mano de mayor competencia (tres grandes jugadores en lugar de dos) vendría de la mano de la consolidación a mediano plazo de un nuevo actor de capitales extranjeros frente a los dos gigantes nacionales.

En lo que respecta a la combinación de mecanismos ex-ante y ex post, México se presenta como uno de los casos pioneros en América Latina, así como también en relación a Europa (donde se destacan los casos de OFCOM en Reino Unido y la CNMC en España) en facultar al regulador sectorial para aplicar el derecho de la competencia sobre el sector de telecomunicaciones (Regulatel, 2015).

En cuanto a los contenidos, los mecanismos establecidos para la promoción de la producción son muy generales, sin especificar porcentajes mínimos de referencia e incluso, y en vez de estar planteados como medidas positivas para la pluralidad, se proponen mínimos en beneficio de las concesionarias comerciales al indicarse que si se emite 20% de producción nacional o nacional independiente pueden acceder a mayores márgenes de publicidad por hora (2 puntos porcentuales en el primer caso y 5 puntos porcentuales en el segundo).

Una fuente consultada para este trabajo señala que el foco está puesto en el negocio, contra el pluralismo pero, a diferencia de lo señalado en relación a las reglas de competencia y concentración en las que la Ley desvirtuó lo propuesto en el texto constitucional, no podría afirmarse lo mismo ya que, como explica la informante, el propio decreto por el que se modificó la Constitución contenía planteos mucho más generales y abiertos en relación a los contenidos que respecto de lo señalado para las redes y condiciones de acceso a los mercados¹¹.

La regulación sobre este aspecto puede considerarse como un “anti-ejemplo” para el fomento de la cultura y los derechos humanos (Álvarez, 2014:152) ya que resulta contrario a las experiencias internacionales dentro de la región como las de Uruguay, Brasil, Colombia y Argentina (aunque esto fue eliminado como se verá para la TV por cable pero no para la radiodifusión), por mencionar algunos, así como también dentro de la Unión Europea donde

¹¹ Entrevista a Aleida Calleja, Coordinadora de Advocay de OBSERVACOM, realizada el 19/05/2017.

cada Estado Miembro tiene la potestad para establecer cuotas a partir de las disposiciones de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Uno de los objetivos planteados en la reforma constitucional tenía que ver con prevenir la concentración en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones y el fomento de la competencia. Calleja (2016: 28) señala que si bien el decreto que reformó la Constitución representó un gran avance para limitar la concentración de medios a través de la figura de “preponderancia” así como también por la prohibición expresa de la concentración, la LFTR limitó esta posibilidad a través de diversos mecanismos:

Uno de los aspectos claves de la reforma Constitucional tuvo que ver con la definición de preponderancia. Mientras que la Constitución lo definió por servicio, lo que permitiría que pudiera haber más de un agente, la LFTR lo definió por sector¹² de modo que solo se declaró un agente preponderante en telecomunicaciones (América Móvil) y uno en radiodifusión (Televisa). De este modo, Televisa, que también presta servicios de telecomunicaciones a través de su oferta de TV paga, quedó fuera de la categoría de preponderancia donde ya había un operador definido, Telmex (Ordoñez y Navarrete, 2016; Calleja, 2016).

En la misma línea del punto anterior, la propia ley contribuyó con la ampliación del nivel de concentración en el sector de TV paga a través del artículo 9º transitorio, conocido como “cláusula cablecom”, que impide al IFT intervenir en las reglas de concentración para TV por cable y satelital. De este modo, permitió a Televisa comprar más empresas de cable (Cablecom y luego Telecable), lo que redundó en el crecimiento de su participación de mercado en la TV paga superando el 60% (Calleja, 2016; Levy, sin fecha; Álvarez, 2014).

Recién a inicios de 2017, Televisa fue declarada como agente con poder sustancial en el mercado de TV paga, luego de un largo proceso que incluyó la intervención de la justicia, que obligó al IFT a revisar su decisión de 2015. En aquella ocasión, el Instituto¹³ considero que dicho mercado era competitivo y que si bien, Televisa detentaba el 62% de los abonados del

¹² De acuerdo con Aleida Calleja, Coordinadora de Advocacy de OBSERVACOM, consultada para este trabajo, el primer antecedente de la definición de preponderancia por sector se dio a través de la declaración del IFT sobre AEP en radiodifusión (Televisa) y telecomunicaciones (América Móvil) que tuvo lugar antes de que fuera sancionada la Ley. Se interpreta que la definición por sector fue producto de un acuerdo entre el Presidente del IFT (que trabajó en la presidencia de la República) y la Consejería Jurídica de Presidencia. Lo que da cuenta de que, a pesar de la proclamada independencia del regulador, subsiste injerencia del ejecutivo en un órgano que debería ser autónomo. Entrevista realizada el 19/05/2017.

¹³ IFT (2015). “El Pleno del IFT resuelve sobre la determinación de la existencia de un agente económico con poder sustancial en el mercado de TV de paga (Comunicado 82/2015). Disponible en <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-resuelve-sobre-la-determinacion-de-la-existencia-de-un-agente-economico-con-poder>

sector, sus competidores mostraban un crecimiento sostenido, por lo que no se acreditaban elementos para determinar la existencia de un agente económico con poder sustancial¹⁴. La decisión del Pleno del IFT fue impugnada por subsidiarias de grupo Salinas (propietario de TV Azteca), y un tribunal especializado determinó que el regulador debía revisar la decisión. A partir de eso, el IFT volvió a elaborar su análisis con métricas nacionales y determinó que Televisa es agente con poder sustancial de mercado¹⁵ basado en su capacidad de ofrecer servicios en condiciones que sus competidores no pudieron igualar tanto por su participación en el segmento de distribuidor (a través de TV cable y satelital) y como productor de contenidos que no estaban disponibles para sus competidores. En consecuencia, el IFT deberá determinar y aplicar a Televisa medidas de regulación asimétrica¹⁶.

En relación a la multiprogramación, la ley dispone que el AEP o con PS pueda acceder como máximo el 50% multiprogramación de sus señales como medida para evitar acaparar la programación. Sin embargo, según señala Sosa Plata (2016: 25) con la aprobación de los lineamientos sobre multiprogramación, este mecanismo terminó por agudizar la concentración al permitir que los operadores actuales puedan acceder a más espectro sin pagar por ello al Estado ni estar obligadas a abrir su infraestructura a la producción nacional independiente.

A diferencia de los efectos negativos que generó la regulación en relación a los objetivos planteados en la reforma constitucional, la regla de “must offer” (obligación de oferta de la señal) gratuito y “must carry” (obligación de transporte) parecen haber corrido mejor suerte. La normativa determina que el AEP o con PS deberían pagar a terceros para contar con la señal, en cambio los AEP no pueden cobrar a terceros que quieran incluir sus señales en la grilla. Esto tiene especial relevancia ya que previo a la reforma de telecomunicaciones, Televisa y TV Azteca- que forman el duopolio en TV abierta- exigían a los operadores de TV paga de una contraprestación económica (arbitraria) para incluir sus canales de TV abierta en las grillas de las compañías de TV paga. De acuerdo con los Lineamientos emitidos por el IFT en 2014, los canales que deben ser retransmitidos son el 2, 5, 7 y 13 y no es preciso el consentimiento expreso para ello.

¹⁴ En su evaluación, el IFT consideró solo la dimensión nacional y no tuvo en cuenta los mercados regionales como lo disponía la Constitución, así como tampoco evaluó el rol de Televisa como productor de contenidos ni su incidencia en la publicidad.

¹⁵ IFT (2017). El Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones da cumplimiento a una ejecutoria del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones (Comunicado 24/2017). Disponible en <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-instituto-federal-de-telecomunicaciones-da-cumplimiento-una-ejecutoria-del-primer>

¹⁶ Al momento de cierre de la escritura del artículo, aún no se conocen dichas medidas. Por cuestiones de procedimiento, se estima que el proceso para la elaboración de medidas asimétricas puede demorar hasta un año.

A continuación se comentarán las medidas impuestas a los AEP en radiodifusión y telecomunicaciones y sus resultados.

3.1.3. Preponderancia y su impacto en el mercado de las comunicaciones

Con el IFT integrado (el 10 de septiembre de 2013) como autoridad encargada de la aplicación y fiscalización de la Ley (que sería sancionada casi un año después, en julio de 2014) y siguiendo los lineamientos del decreto de reforma de la Constitución que ponía énfasis en actuar sobre la concentración de medios para lograr más competencia, el organismo definió como AEP para los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones a Televisa y América Móvil respectivamente¹⁷.

El IFT identificó que Televisa detentaba el 67% de la audiencia nacional y 55% de los Mhz/pob del total de frecuencias atribuidas al servicio de radiodifusión, y América Móvil, el 61,7% de los usuarios de telecomunicaciones¹⁸, por ende, se les impuso por primera vez una serie de medidas de regulación asimétrica que serían revisadas cada dos años con el objetivo de determinar si es necesario mantenerlas, modificarlas o directamente suprimirlas (IFT, 2014a; IFT, 2014b).

En el caso de Televisa, el IFT (2014a) las medidas incluyeron la compartición de infraestructura pasiva (acceso no discriminatorio, oferta pública que indique cómo la compartirá, capacidad de intervención del IFT en acuerdo de tarifas por uso compartido en base a costos incrementales promedio a largo plazo si las partes no se ponen de acuerdo), contenidos (no puede adquirir derechos en exclusiva de contenidos relevantes¹⁹ y requiere autorización del IFT para participar en clubes de compra), publicidad (informar sobre prácticas comerciales de servicios de publicidad) e información (entregar al Instituto toda la información que solicite sea contractual, económica, financiera, comercial, de infraestructura, de filiales y empresas relacionadas). Además de estos cuatro puntos, se estableció una regla sobre propiedad cruzada por la cual como AEP de radiodifusión, Televisa no puede participar del control del AEP de

¹⁷ La declaración de preponderante fue para el grupo de empresas subsidiarias de América Móvil - Telmex, Telcel y Telnor-, Dipsa, Grupo Carso y Grupo Inbursa.

¹⁸ El Instituto tomó en cuenta los usuarios agregados de todos los servicios del sector de telecomunicaciones, incluido el de TV paga donde la empresa no participa, lo que generó que, a pesar de que se verificó una participación de mercado de suscriptores del 67,6% en telefonía fija, 66,91% en datos fijos, 70% de clientes en móvil y 62% de banda ancha móvil, el cálculo de participación total de usuarios en el sector fue más bajo (61,5%) por el hecho de no participar en TV paga.

¹⁹ El IFT definió como contenidos audiovisuales relevantes a los partidos de fútbol de la selección, apertura y clausura de juegos olímpicos, las ceremonias de inauguración y clausura, y los partidos de inauguración, cuartos de final, semifinales y final del mundial de fútbol, los partidos de la final del torneo de liga de primera división, organizado por la Federación Mexicana de Fútbol, conocida comúnmente como la Liga MX (IFT, 2014c).

telecomunicaciones (América Móvil) ni participar en sus consejos de administración, lo cual de cualquier modo, no sucedía.

Respecto de América Móvil, las medidas de regulación asimétrica, en términos generales se pueden mencionar: brindar acceso a interconexión para terminación de tráfico, servicio de co-ubicación²⁰, tarifas de interconexión asimétricas, compartición de infraestructura pasiva (al igual que en el caso de Televisa, el IFT puede regular si no hay acuerdo entre partes), oferta de servicio mayorista de usuario visitante (eliminación del roaming nacional), permitir acceso a su infraestructura a los operadores móviles virtuales, desagregación de red local fija, así como también se establecieron obligaciones relativas a contenidos (no puede adquirir los derechos en exclusiva de eventos relevantes al igual que Televisa) (IFT, 2014b).

En marzo de 2017, el IFT revisó las medidas impuestas luego de un proceso de consulta pública realizado entre abril y junio de 2016. En el sector de telecomunicaciones, el IFT ordenó la separación funcional de Telmex/Telnor y la creación de una empresa distinta para ofrecer servicios mayoristas fijos, así como también determinó el “trato no discriminatorio” para servicios mayoristas fijos y móviles y el establecimiento de tarifas en base a modelo de costos para servicios fijos y de costos incrementales para enlaces dedicados, entre otras cuestiones (IFT, 2017a).

En tanto para la radiodifusión, se definió que Televisa tiene la obligación de ofrecer servicios de co-ubicación en su infraestructura y de emisión de señal; la imposibilidad de adquirir en exclusiva los derechos de transmisión de contenidos audiovisuales relevantes aunque puede sub-licenciarlos si un organismo u otro actor tiene los derechos en exclusiva; la obligación de publicar información sobre los términos y condiciones en los que comercializa la publicidad; la presentación de contabilidad separada por servicios y el establecimiento de plazos para poner a disposición las informaciones en el Sistema Electrónico de Gestión (IFT, 2017b).

Desde la perspectiva de diversos especialistas vinculados con organizaciones sociales, las medidas son insuficientes para limitar la concentración y menos exigentes que las establecidas en 2014²¹. Por ejemplo, en el caso de la radiodifusión, el hecho de poder sub-licenciar derechos de emisión de contenidos relevantes supone una relajación de las obligaciones en relación a 2014 cuando determinó que tenía prohibido el acceso exclusivo a dichos derechos. Además, como explica Sosa Plata (2017) es más probable que las condiciones

²⁰ Refiere a la colocación de equipos de un terceros en en las redes del AEP.

²¹ “Medidas del IFT para América Móvil y Televisa son insuficientes para limitar la concentración en México, dicen expertos”, 16/03/2017. Disponible en http://www.observacom.org/medidas-del-ift-para-america-movil-y-televisa-son-insuficientes-para-limitar-la-concentracion-en-mexico-dicen-expertos/#post_content

de competencia cambien producto de la consolidación de Imagen Televisión (la tercera cadena nacional de TV que comenzó a operar el 17 de octubre de 2016) y con la futura licitación de 148 canales de TV²², que con las medidas adoptadas por el IFT²³. Da como ejemplo el efecto de nuevos actores sobre la concentración de frecuencias (uno de los indicadores utilizados para determinar la preponderancia) y explica que mientras que Televisa, actualmente cuenta el 55% de canales comerciales y TV Azteca, con el 39%, cuando finalice el despliegue completo de la red de Imagen TV, el mercado de frecuencias pasará a estar dividido en 43% Televisa, 31% TV Azteca y 21% TV Imagen. No obstante, Sosa Plata explica Televisa mantiene su posición dominante tanto en audiencias (donde concentra el 62,7%), publicidad (59%) y explotación de frecuencias (al menos hasta que Imagen TV despliegue su cadena nacional).

A estos mismos argumentos también apuntó Televisa como reacción a las medidas impuestas, pero en otro sentido. Atribuye a ese escenario competitivo (futuro, dado que aún es muy reciente para conocer el impacto de Imagen TV y los 148 canales no han sido adjudicados aún) la “reducción de los márgenes operativos de nuestro segmento de contenidos”²⁴. Ese argumento, no condice con los datos de los balances de la empresa que se presentan en el cuadro a continuación:

²² En 2015 se licitaron dos cadenas nacionales de TV, una a Cadena Tres (del grupo Imagen TV), que ya se encuentra operando y la otra, a Radio Centro, que finalmente no recibió la adjudicación de las frecuencias porque no pagó los montos correspondientes a los derechos de explotación. Esas son las frecuencias que vuelven a licitarse para la explotación de 148 canales de TV digital.

²³ Sosa Plata, G. (2017). “Televisa, preponderante”, 14/03/2017. Disponible en <http://www.sinembargo.mx/14-03-2017/3171486>

²⁴ Televisa (2017). “Resultados de la Revisión Bienal del IFT en Materia de Preponderancia en el Sector de Radiodifusión”. 9/03/2017. Disponible en <http://www.televisa.com/sala-de-prensa/telecomunicaciones/1004731/resultados-revision-bienal-ift-materia-preponderancia-sector-radiodifusion/>

Tabla 2. Resultados de Televisa 2014 -2016

TELEVISA/AÑO	2014	2015	2016
Ventas netas	\$4.283	\$4.707	\$5.148
Venta de contenidos	\$1.864	\$1.835	\$1.961
Utilidades de contenido	\$830	\$778	\$788
Ventas por publicidad	\$1.361	\$1.231	\$1.244
Ventas por programa	\$350	\$412	\$484

Elaboración propia en base a balances de Televisa. Cifras en millones de dólares. Tipo de cambio: US\$1- \$M 18,69

El segmento de contenidos comprende los sub-segmentos de publicidad, venta de canales y programas y licencias. De ellos, resultan de especial interés en función de las medidas impuestas por el IFT para la TV abierta, los segmentos de publicidad y venta de programas.

Como se desprende de la lectura del balance de Televisa, el crecimiento del último año en las ventas netas “es atribuible al fuerte crecimiento de nuestro segmento de Contenidos” en primer lugar, así como también al segmento de la TV paga (Sky y Cable), que había sido el factor clave en 2015 (Televisa, 2015 y 2016).

Respecto de la publicidad, la compañía informa que una reducción en la venta de contenidos entre 2014 y 2015, atribuida a la revisión de precios del inventario de publicidad que, sin embargo fue repuntando en 2016. En particular, en el cuatro trimestre de 2016, el balance de la compañía destaca que obtuvo el mayor crecimiento en los últimos 2 años y medio y que si bien el crecimiento anual fue modesto (0,8% comparado con el 2015) resulta favorable en relación al año anterior. Por último, en materia de programas, el crecimiento interanual en torno al 17,6% en cada año, según señala la empresa, se explica por la devaluación del peso mexicano, es decir, factores macroeconómicos no vinculados a las medidas del IFT.

A lo anterior habría que sumar que, de acuerdo con notas de prensa y fuentes consultadas para este trabajo, ninguna empresa solicitó acceso a infraestructura de Televisa como preveían las medidas impuestas. Esto fue así porque, según un informante clave, la

medida de acceso a infraestructura no previó una metodología de fijación de precios en la oferta de referencia, lo que en la práctica generó que cuando un canal solicitara la infraestructura a Televisa, el precio era tan excesivo que desestimulaba su uso.

En lo que respecta al sector de telecomunicaciones, distintas empresas critican la insuficiencia de las medidas asimétricas implementadas previo a su revisión ya que se menciona el aumento de participación de América Móvil en el sector del 61% en 2013 al 62% en 2015, así como se destacan dificultades para el acceso a la infraestructura, al tiempo que se alude al pobre desempeño del regulador en sus funciones de fiscalización²⁵.

Esta visión es compartida por organizaciones vinculadas al derecho a las telecomunicaciones como el IDET²⁶ señala que las ofertas de referencia para utilizar la infraestructura de América Móvil no resultaron adecuadas para fomentar la competencia por sus altos precios que dificultan llegar a los usuarios finales con precios competitivos.

Otro de los aspectos criticados fue la medida de desagregación del bucle local ya que, como señala Mariscal (2014) en la mayoría de países en los que fue aplicada (principalmente en Europa) no provocó la migración de la desagregación de redes propias por parte de proveedores alternativos, que terminaron haciendo uso indefinido de acceso a la infraestructura del operador incumbente, por ende no se generó mayor inversión ni contribuyó a la adopción de banda ancha. Una experiencia regulatoria alternativa que fue señalada por distintas fuentes consultadas para este trabajo como un caso exitoso es el de España, donde se implementó una regulación simétrica para la oferta de velocidades superiores a 30 Mb (Telefónica tenía obligaciones de acceso a terceros a su infraestructura y oferta de precios hasta dicha velocidad) que fomentó el despliegue de fibra por parte de los distintos operadores como estrategia para mantenerse competitivos.

La gran novedad que tuvo la revisión de medidas de preponderancia es la obligación de separación funcional para América Móvil. Este recurso, contemplado desde 2013 en el texto

²⁵ Sobre estos puntos resultan ilustrativos los documentos presentados por AT&T, Megacable y Televisa en la consulta pública convocada por el IFT que son los competidores directos en telefonía móvil y banda ancha respectivamente. Los documentos se pueden consultar en <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/de-la-efectividad-en-terminos-de-competencia-de-las-medidas-impuestas-al-agente-comments>

²⁶ IDET (2016). “Informe Trimestral de Cumplimiento de la Preponderancia en Telecomunicaciones, Abril – Junio 2016”, 3/10/2016 en [idet.org.mx](http://www.idet.org.mx). última consulta 31/05/2017. Disponible en <http://www.idet.org.mx/comunicados/informe-trimestral-de-cumplimiento-de-la-preponderancia-en-telecomunicaciones-abril-junio-2016/> y Soria (2016). “Preponderancia de AMX: reporte de cumplimiento”, 28/09/2016 en El Economista. Última consulta 31/05/2017 disponible en <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-empresas/2016/09/28/preponderancia-amx-reporte-cumplimiento>

constitucional y luego retomado en la ley, había sido recomendado como ejemplo de “buena práctica” por la OCDE (2012). Sin embargo, en Reino Unido la separación funcional impuesta por OFCOM a British Telecom (BT) en 2005, dando origen a Openreach como unidad independiente, fracasó.

En el marco de su “Revisión estratégica de la Comunicación Digital”, centrada en el desarrollo la banda ancha²⁷, OFCOM (2016) reconoció que la separación funcional no fue suficiente debido a la falta de independencia de Openreach de BT, que redundó en que privilegiara las condiciones de acceso a los clientes de BT en detrimento de sus competidores, principalmente a través del control en el proceso decisorio y sobre el presupuesto para la inversión en partes de la red destinadas al uso de sus competidores, impidiendo la oferta de mayor ancho de banda y de mejor calidad. En consecuencia, el regulador planteó que la separación legal²⁸ sería la mejor opción para equiparar las reglas de juego entre BT y sus competidores y descartó, al menos por el momento, la medida de separación estructural por considerar que la separación de BT y Openreach reduciría la flexibilidad para re-establecer los límites sobre el uso de ductos y postes si se producen cambios por la introducción de nuevas tecnologías así como en las condiciones de competencia (OFCOM, 2016: 9).

La experiencia del Reino Unido resulta un antecedente poco alentador sobre los posibles efectos de la separación funcional en México, cuya evaluación de resultados será en 2019, año electoral.

De todos los puntos analizados sobre la reforma de las telecomunicaciones se debe reconocer aspectos positivos como el rol pionero de México en la región al encarar la reforma estructural poniendo en el centro del debate sobre la convergencia, los objetivos anti-concentración junto a los del fomento a la competencia. En términos generales, el discurso de la convergencia tiende a eliminar el interés por la concentración basado en que los avances tecnológicos dejarían obsoleta esa discusión. En esta línea, la creación de la figura de “preponderancia” y mecanismos de regulación asimétrica cobran un rol destacado que destaca

²⁷ La estrategia se focaliza en cinco ejes: garantizar la disponibilidad universal de banda ancha con velocidades suficientes para estar acorde con las necesidades de los usuarios; inversiones en redes ultrarápidas (como la fibra al hogar o a las empresas) permitiendo un acceso mejorado a la estructura de BT a sus competidores; mejorar la calidad de servicio; lograr mayor independencia de Openreach de BT y el empoderamiento de los consumidores para que accedan a las mejores ofertas y puedan elegir y cambiar de modo fácil (OFCOM, 2016).

²⁸ La propuesta de separación legal consiste en que Openreach sea una compañía separada legalmente de BT, con su propio personal (contratará en forma directa a sus 32 mil empleados) y directivos y su propia estrategia y control de presupuesto; sus ejecutivos serán responsables antes un Consejo de la compañía; estará obligada a hacer consultas formales con sus clientes mayoristas (terceras empresas) sobre sus inversiones a gran escala y tendrá una nueva marca. OFCOM (2017). “BT agrees to legal separation of Openreach”, 10/03/2017, en OFCOM, disponible en <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2017/bt-agrees-to-legal-separation-of-openreach#1>

la potestad del Estado para regular en la materia. Otro de los aspectos positivos se relaciona con el diseño institucional constituyendo al IFT como agencia independiente, siguiendo los lineamientos internacionales de UNESCO (2016), OCDE (2008, 2012) por mencionar algunos, que además cuenta con atribuciones de competencia en el sector (combinación funciones ex-ante y ex post).

Sin embargo, en el nivel de la implementación se advierten déficits que pueden sintetizarse en:

- La Ley quita competencias al regulador para intervenir sobre concentración en TV paga.
- Definición AEP por “sector” y no por “servicio” que permitió a Televisa quedar por fuera de la regulación asimétrica en el servicio de TV paga. Así como luego, un sesgo por parte del regulador para encuadrarlo como agente con poder sustancial.
- Las medidas de AEP aplicadas a América Móvil en telecomunicaciones y Televisa en radiodifusión fueron insuficientes e inadecuadas para sus objetivos tal como se demostró en relación a la apertura de la infraestructura (precios poco competitivos) y la desagregación de red local por ejemplo.
- La apertura al capital extranjero fue “más eficiente” para la competencia que las medidas AEP ya que la llegada de AT&T generó una leve migración de clientes y disminución de precios en las tarifas. Sin embargo, su ingreso también da cuenta de una tendencia hacia la consolidación de 3 en vez de dos grandes jugadores: un de capital extranjero frente a los jugadores de capital nacional con presencia regional.

3.2. Argentina

3.2.1. Introducción: contexto político y medios de comunicación

A diferencia de México, casi con el inicio de la primera década del S.XXI en Argentina comienza un ciclo político que plantea un cambio en en el tipo de liderazgo, comúnmente denominado como “progresista” o gobiernos de “centro-izquierda”²⁹, que se inicia con la asunción de Néstor Kirchner como presidente en 2003 y luego continúa con los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

²⁹ Para una discusión en profundidad sobre la caracterización de los gobiernos latinoamericanos, ver Toer et.al, 2012.

Gustavo Gómez (2011) señala que hasta 2009, la relación entre gobiernos y medios de comunicación en Argentina podía caracterizarse como de “convivencia pacífica” ya que durante la presidencia de Néstor Kirchner se adoptaron medidas que no alteraron, e incluso contribuyeron, a los intereses de los grandes medios³⁰.

Así, durante la presidencia de Néstor Kirchner se advierte que se buscó sellar una buena relación con las principales empresas de la industria, tanto audiovisual como de telecomunicaciones. El punto de quiebre con Grupo Clarín puede ubicarse en 2008 cuando la situación política del país entró en tensión por el conflicto distributivo entre el gobierno y los productores agropecuarios a partir de los cambios en la aplicación de retenciones móviles a las exportaciones de granos y oleaginosas. A partir de las representaciones del conflicto que generaron los grandes medios que apoyaron al sector patronal de la producción agropecuaria se puede ubicar el inicio de una complicada relación del gobierno nacional con el Grupo Clarín principalmente (Córdoba, 2011; Marino et. al, 2011).

En el plano sectorial, la relación se tensó aún más cuando Cristina Fernández de Kirchner envía al Parlamento el proyecto de nueva ley de servicios de comunicación audiovisual- en adelante, LSCA. A su vez, de acuerdo con informantes clave, la tensión también se daba porque desde hace unos años atrás, junto con la fusión concedida a Clarín entre las dos principales empresas de TV por cable del país, Cablevisión y Multicanal, el grupo también demandaba acceso al espectro radioeléctrico y la posibilidad de prestar servicios de telecomunicaciones (triple play), así como también buscaba avanzar en la compra de Telecom (una de las empresas incumbentes del duopolio de telefonía fija), sobre la cual estaba interesada el gobierno. Sin embargo, luego eso no fue posible para ninguno de los dos sino que con la llegada de Macri al gobierno quedaría en manos del mexicano-norteamericano David Martínez, socio de Clarín en Cablevisión³¹.

En consecuencia, como resultado de un conflicto de intereses económicos en sentido amplio (“crisis del campo”) sumado a disputas vinculadas con intereses sectoriales, la relación de convivencia pacífica devino en una “confrontación hegemónica” (Gómez, 2011), a partir de

³⁰ En esta dirección se enmarca la sanción de la Ley de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales (Ley 25.750 de 2003), popularmente conocida como “Ley Clarín” al evitar que el Grupo fuera absorbido por capitales extranjeros estableciendo un tope del 30% a la participación del capital foráneo; el decreto 527/2005, por el cual se suspende el cómputo de las licencias de radiodifusión por 10 años (en la práctica extiende el período de las licencias más allá de lo que determina la ley) y, luego, en diciembre de 2007, la Secretaría de Defensa de la Competencia autoriza la fusión de las principales empresas de TV por cable del país, Cablevisión y Multicanal, ambas controladas por Grupo Clarín, logrando que la cuota de mercado entre ambas alcance casi la mitad de los suscriptores del país (para un análisis en profundidad, ver Mastrini, 2008).

³¹ A través de Fintech, David Martínez detenta el 40% de las acciones de Cablevisión.

acciones concretas con impacto directo sobre los medios de comunicación establecidos. Las reglas de concentración dispuestas por la LSCA³² tuvieron un lugar central ya que fueron el foco de la judicialización de la normativa por parte de Clarín.

La LSCA puso el acento en la desconcentración del sector, en el ingreso de nuevos sectores en la gestión de medios y en un diseño institucional independiente del Poder Ejecutivo que promoviera mayor participación de distintos sectores en las instancias de decisión³³. Estos objetivos se plasmaron en la normativa a través de la ampliación de nuevos sectores que podían participar de la actividad (medios comerciales, privados sin fines de lucro y estatales, aunque no las empresas de telecomunicaciones³⁴), así como también a través de la fijación de reglas de concentración en relación a la cantidad de licencias, tipo de servicio y cuota de mercado. Además, la normativa incluyó pautas relativas a los contenidos a través del establecimiento de cuotas de producción nacional, local e independiente, la obligatoriedad de *must carry* de las señales estatales y de TV abierta comerciales por parte de las empresas de TV paga, más la inclusión de una señal propia de producción nacional para las empresas de TV satelital y de una señal de producción local para las empresas de TV por cable. A su vez se establecieron límites de tiempo a las emisiones de publicidad tanto para TV abierta y radio como para TV paga que, en éste último caso, estaba desregulada previamente no solo en relación a la publicidad sino también al contenido y reglas de concentración (para un estudio ampliado sobre la Ley SCA ver Baranchuk, 2010, Marino, 2014; de Charras y Baladrón, 2013; Segura y Weckesser, 2016, Becerra, 2015).

Con la desconcentración del sector como objetivo principal, la normativa quiso evitar una visión anclada en lo tecnológico. Tomando como referencia la Directiva europea de

³² Se refiere al régimen de multiplicidad de licencias, plazos de adecuación- desincorporación de activos- a las disposiciones de la ley en relación a las reglas de multiplicidad y los vínculos societarios que exhiban procesos de integración vertical u horizontal.

³³ La autoridad de fiscalización y aplicación de la Ley, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) estaba compuesta por 7 miembros, dos de los cuales eran designados por el Poder Ejecutivo, 3 por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, una comisión permanente del Congreso con representación de las distintas fuerzas políticas. Por último, 3 miembros del AFSCA serían nombrados por el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual- cuya función era de asesoramiento en el diseño de políticas-, compuesto por 38 miembros que incluían a todas las provincias del país, empresas del sector, medios comunitarios, universidades nacionales, carreras de comunicación o ciencias de la información, medios públicos, gestoras de derechos, pueblos originarios y sindicatos de trabajadores de medios. A estas instituciones hay que sumar la creación de Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia y de la Defensoría del Público.

³⁴ La prohibición para las compañías de telecomunicaciones incumbentes para participar en el sector de la radiodifusión encuentra su origen en la Ley de Radiodifusión de 1980 así como también en el pliego de privatización de la empresa pública de telecomunicaciones. El proyecto presentado por el oficialismo para la discusión en el Congreso proponía permitir el ingreso de las telefónicas, sin embargo, la fuerte oposición durante la discusión parlamentaria derivó en que se quitara del proyecto con el objetivo de que avanzara el debate y pudiera sancionarse el nuevo marco normativo.

Servicios Audiovisuales, la regulación argentina pretendió abarcar a los potenciales nuevos servicios que podrían surgir como resultado del avance tecnológico a través del concepto de “neutralidad tecnológica” lo que, en principio, permitiría alcanzar a los servicios de video bajo demanda (VoD), encuadrado en el marco europeo como “servicios no lineales”. Otro mecanismo que utilizó la ley Argentina para evitar la obsolescencia con la llegada de nuevas tecnologías fue establecer la revisión bianual de las reglas de multiplicidad de licencias o reglas de concentración de mercado a fin de otorgar flexibilidad a la normativa frente a los avances tecnológicos.

Sin embargo, algunas cuestiones en la propia definición de “servicios de comunicación audiovisual” se prestan a confusión cuando por ejemplo se alude a “la oferta de contenidos sobre la base de un horario de programación...” (Artículo 4) remite a una grilla programática en continuidad, lo cual no se corresponde con la lógica de desprogramación de los contenidos audiovisuales en Internet, que tampoco responden a un horario de programación.

El proceso de judicialización por parte del principal grupo de medios tuvo un gran peso para obstaculizar la implementación de la ley aunque no fue el único factor ya que, como señala Marino (2014) también contribuyó la oposición política, el poder judicial en distintos niveles y el propio Poder Ejecutivo, que mostró mayor voluntad política para sancionar el nuevo marco que luego para implementarlo.

La escalada judicial llegó hasta la Corte Suprema de Justicia³⁵, que el 29 de octubre de 2013 declaró la constitucionalidad plena de la Ley reafirmando la potestad regulatoria del Estado sobre el sector como garante de la libertad de expresión en su doble dimensión, individual y social, como promotor de la diversidad y el pluralismo (para un análisis sobre el fallo de la Corte, de Charras y Baladrón, 2014, Loreti y Lozano, 2014).

Tras el fallo de la Corte se abrió la etapa de adecuación a la Ley y en noviembre de 2013, Clarín presentó un plan voluntario que consistía en la división de la compañía en seis unidades³⁶. La autoridad de aplicación de la ley (Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual-AFSCA-) inicialmente aceptó el plan y luego, lo rechazó aduciendo

³⁵ Para un estudio en profundidad sobre el proceso de audiencias públicas convocado por la Corte previo a tomar una decisión, ver Bizberge, 2015.

³⁶ Unidad 1 (canales de aire y radios AM y FM de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza más la señal de noticias TN y 24 licencias de TV paga en zonas donde no tenga TV abierta) y unidad 2 (continuadora de Cablevisión- empresa de TV por cable- y Fibertel- unidad dedicada a la prestación de banda ancha), que seguirían cotizando en bolsa y donde tendrían participación los accionistas minoritarios del Grupo (Aranda y Pagliaro en la primera y Herrera de Noble y Magonetto en la segunda). En tanto el resto de las unidades, que serían vendidas a terceros, estarían compuestas del siguiente modo: unidad 3, con 18 licencias de cable y una de TV paga con uso de espectro; unidad 4, principalmente señales para su distribución al interior; unidad 5 con radio del interior y unidad 6 con canales de TV abierta del interior.

la existencia de vínculos societarios indebidos entre dos de las unidades por lo que determinó la adecuación de oficio de Clarín, que abrió un nuevo proceso en la justicia.

El embate judicial se cerró tras la asunción de Mauricio Macri como Presidente que, entre sus primeras medidas cambió el encuadramiento de las empresas de cable para que pasaran a ser consideradas como servicios de telecomunicaciones en lugar de audiovisuales, lo que permitió que evitaran tener que adecuarse a los límites establecidos en la LSCA.

Como plantea Martín Becerra, la aprobación de los planes de adecuación a la LSCA de las españolas Telefónica (ex dueño de Telefé, uno de los canales de TV abierta de mayor audiencia del país, que fue vendido al grupo norteamericano Viacom en noviembre de 2016) y Prisa junto con la sanción de la ley de Telecomunicaciones Argentina Digital, que se comentará a continuación, “son síntoma del abandono de un discurso que enunciaba los efectos nocivos de la concentración del megasector infocomunicacional, pero que en la práctica resultó ineficaz para desconcentrarlo. La nueva política no registra la concentración de la propiedad y acepta incluso la expansión de los actores económicos más poderosos, las telefónicas, al sector audiovisual, sin grandes contraprestaciones”³⁷. En este sentido, el modelo de “confrontación hegemónica” descrito anteriormente deriva en un esquema selectivo, que mantiene una confrontación abierta con un grupo mientras convive algunas veces de modo pacífico con la concentración de otros agentes del sector (Bizberge, 2015).

En el ínterin, en diciembre de 2014, se aprueba la nueva ley de telecomunicaciones, conocida como Ley “Argentina Digital” (Ley AD), en un proceso de discusión mucho más rápido y a puertas cerradas en relación al de la LSCA. El cambio más importante que trajo la nueva normativa de telecomunicaciones fue permitir el ingreso de las compañías telefónicas en el sector audiovisual a través de la prestación de servicios TV por cable (pero se mantiene la prohibición para los servicios satelitales), aunque se indica que los actores con poder significativo de mercado no podrán prestar servicios audiovisuales por un período de tiempo a determinar en un plan de implementación gradual que definirá la autoridad de aplicación, Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC). Se consagra el modelo de titularidad de “licencia única” (que ya existía desde el año 2000) y autorización independiente para el uso de espectro, que no puede ser transferido, cedido o arrendado. Para la prestar servicios de TV se pone como requisito la separación funcional y contable de los distintos servicios, no incurrir en prácticas anticompetitivas como la venta atada o subsidios cruzados y brindar acceso a infraestructura pasiva cuando sea solicitado. A su vez,

³⁷ Martín Becerra, “Argentina Digital, convergencia y concentración”, Diario Perfil, Buenos Aires, 21 de diciembre de 2014.

se promueve el diseño de arquitectura abierta, la desagregación del bucle local dejando a la autoridad de aplicación la definición de las condiciones. Lo mismo sucede con la figura de “poder significativo de mercado” al que se define de modo vago como la posición de fuerza económica de uno o más actores fundada en la participación de mercado, propiedad de facilidades o capacidad de influir en la formación de precios. La Ley también establece el principio de neutralidad de red y otorga la potestad a la autoridad de aplicación para que defina velocidades mínimas de transmisión garantizadas. Justamente, una de las mayores críticas a esta ley es la vaguedad en sus definiciones y el exceso de atribuciones para el regulador en la aplicación.

Becerra (2015) explica que la Ley “Argentina Digital” inaugura en el país un proceso de “concentración convergente”, que consagra el liderazgo de grupos extranjeros de telecomunicaciones en el sector de la TV por cable, históricamente dominado por el Grupo Clarín, como un intento de afectar su posición por la vía de la competencia tras las dificultades para hacerlo a través de la normativa audiovisual (Becerra, 2015:45).

Para una mejor comprensión de las normativas, las principales características de las leyes SCA y Argentina Digital en relación al tema propuesto para este artículo, se sintetizan en el cuadro a continuación:

Tabla 3. Principales medidas LSCA y Argentina Digital

	LSCA	Argentina Digital
Alcance	Radio, TV abierta y paga	Transporte y distribución de servicios TIC
Tipo de Licencia	Limitada al servicio audiovisual, basada en neutralidad tecnológica pero no establece distinción entre servicios lineales y no lineales.	Licencia Única Argentina Digital. Autorización de espectro por separado
Promoción de la producción	<p>60% de producción nacional + 30% de producción propia que incluya noticieros + 30% de producción local independiente.</p> <p>cuotas de pantalla para el cine nacional: TV abierta 8 películas x año. TV paga adquisición de derechos de antena previo al rodaje.</p> <p>Transmisión gratuita de “contenidos de interés relevante” (informativos, deportivos).</p>	No aplica

<p>Reglas de concentración/acceso a los mercados</p>	<p>Nacional: Tope del 35% de suscriptores/abonados.</p> <p>1 licencia TV satelital (incompatible con cualquier otra).</p> <p>Hasta 24 licencias de cable</p> <p>Hasta 10 de TV abierta y radio</p> <p>Local: máximo 3 licencias por prestador (1 de TV-abierta o paga-, 1 de radio AM, 1 radio FM o 2 si hay más de 8 en misma zona).</p> <p>Prácticas de concentración indebida x vínculos societarios que exhiban procesos de integración vertical u horizontal.</p> <p>Capital extranjero: 30% o 100% cuando haya tratados internacionales.</p> <p>Must carry TV cable y satelital.</p>	<p>Telefónicas pueden prestar TV por cable pero no satelital.</p> <p>Definición vaga de PSM.</p> <p>Actor con PSM no puede prestar SCA.</p> <p>Separación funcional y contable, prohibición subsidios cruzados para quienes presten servicios de comunicación audiovisual.</p>
--	--	--

Este período de importantes cambios normativos (2009-2014) tuvo un alcance limitado de los objetivos perseguidos, por un lado, la LSCA enfrentó la resistencias (propias del gobierno y ajenas) para desconcentrar el sector. En particular, Clarín no solo no desinvertió sino que incrementó su negocio más lucrativo, cable e internet prestado a través de Cablevisión (Bizberge, 2017 en prensa). Por otro lado, si la LSCA tuvo un impacto limitado, los efectos de la Ley Argentina Digital lo fueron aún más. La ley no se reglamentó por decisión expresa del gobierno, además, teniendo en cuenta que en 2015 fueron las elecciones generales, según fuentes consultadas “el tiempo político de las elecciones quitó tiempo de trabajo en la

implementación”. Así, como resultado de la falta de reglamentación- que dejaba puntos poco claros sobre la interconexión, articulación con la autoridad regulatoria de TV para la definición del alcance de áreas de prestación, entre otras cuestiones-, sumado que los actores del sector resentían que no se hubiera habilitado la prestación de TV satelital- que les resultaría menos oneroso brindar el servicio por esta vía que actualizar sus redes físicas (mayormente de cobre)-, y las expectativa ante el escenario electoral, redundaron en que los movimientos de las telefónicas para prestar servicios audiovisuales fueran prácticamente nulos, más allá del pedido de Telecom ante la Inspección General de Justicia (IGJ) para cambiar su objeto de modo de prepararse para la prestación de servicios audiovisuales (Bizberge, 2017 en prensa).

3.2.2. Cambios normativos hacia la “convergencia”

El discurso de la “convergencia” y la “competencia” se instaló con fuerza con la llegada al gobierno de Mauricio Macri, quien tomó diversas medidas a través de decretos, destinados a modificar los aspectos centrales de las leyes SCA y “Argentina Digital” que “molestaban” a los principales agentes del sector de la comunicación. Así, bajo el argumento del avance tecnológico, se relajaron los límites a la concentración, a la propiedad cruzada, se ampliaron los períodos de licencias, se permitió la re-atribución y comercialización del espectro, entre otras medidas, sentando las bases para la desregulación del sector y creando las condiciones para un escenario de mayor consolidación entre pocos actores, que ahora podrán prestar servicios cruzados entre audiovisual y telecomunicaciones³⁸. En consecuencia, se advierte un cambio de orientación en el arreglo regulatorio que propone una mirada sobre la convergencia que proclama la eficiencia técnica, la competencia y los intereses económicos como valores centrales en detrimento de la diversidad y la pluralidad³⁹.

Si bien queda fuera del alcance de este artículo el análisis sobre el rol de las agencias regulatorias, es importante señalar que cuando Macri llega al gobierno interviene los reguladores del audiovisual y las telecomunicaciones, AFSCA y AFTIC, que luego son reemplazados por una agencia “convergente”, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), en la órbita del Ministerio de Comunicaciones⁴⁰,

promoviendo una estrecha

³⁸ Bizberge, A. (2017). “Las regulaciones “convergentes” al servicio de la consolidación del mercado”, en OBSERVACOM, 14/03/2017, disponible en: <http://www.observacom.org/argentina-las-regulaciones-convergentes-al-servicio-de-la-consolidacion-del-mercado/>

³⁹ Bizberge, A. y Califano, B. (2016). “El pretexto de la convergencia”, en Página 12, 6/01/2016. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-289663-2016-01-06.html>

Califano, B. y Bizberge, A. (2016). “Hacia un negocio más concentrado”, en Bastión Digital, 06/01/2017. Disponible en <http://ar.bastiondigital.com/notas/hacia-un-negocio-mas-concentrado>

⁴⁰ Creado por la nueva administración mediante el DNU 13/2015, el Ministerio de Comunicaciones recibe todas las funciones vinculadas al sector audiovisual que estaban bajo la órbita del Ministerio de Planificación, declarado extinto por la misma normativa.

dependencia del Poder Ejecutivo, lo que va en contra de las tendencias internacionales ya que, por ejemplo, en el ámbito europeo en las recomendaciones del 2000 y 2008, el Consejo de Europa consagra la independencia de los reguladores audiovisuales, así como la Unión Europea a través de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2010 también ha hecho declaraciones sobre la importancia de reguladores independientes para el sector audiovisual (Jackubowicz, 2013). En el ámbito de las telecomunicaciones, la creación de agencias regulatorias independientes surge como pedido de la OMC (1996) para la liberalización del sector y, en un documento reciente, OEA (2009 y 2013) y UNESCO (2016) también señalan la importancia de las agencias regulatorias independientes, pero con un enfoque diferente al de OMC, como garantía de la libertad de expresión.

Las medidas de mayor relevancia, destinadas a dismantelar la normativa vigente, fueron el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 267 de 2015 y en el decreto 1340 de 2016. El primero introdujo cambios claves sobre la clasificación de servicios, en tanto el segundo apuntó hacia el espectro y la interconexión⁴¹. En relación al DNU 267 tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, alertaron sobre el efecto negativo que las reformas podrían tener sobre la concentración de la propiedad y la libertad de expresión⁴².

Además, el DNU 267 creó una Comisión Redactora para la nueva Ley de Comunicaciones Convergentes que, durante el 2016 llevó a cabo seminarios académicos y encuentros con organizaciones en un intento por generar “participación” para dar legitimidad a los cambios que podría traer el anteproyecto de Ley que en un futuro presente el oficialismo en el Congreso. La Comisión lleva algo menos de un año de retraso en la presentación del proyecto y, por el momento, no se conocen oficialmente detalles del documento más allá de unos 17 principios generales⁴³ que guiarían su redacción. Teniendo en cuenta que 2017 es año de elecciones legislativas y este resulta un tema de gran sensibilidad es poco probable que la propuesta sea encaminada al Congreso.

⁴¹ Bizberge, A. (2017). Ob. Cit.

⁴² Bizberge, A. (2016). “Movimientos en la política de comunicación”, en Bastión digital, 29/09/2016. Disponible en <http://ar.bastiondigital.com/notas/movimientos-en-la-politica-de-comunicacion>

⁴³ Los principios incluyen la definición de “comunicaciones convergentes” como aquellas que permiten recibir, producir, transportar información, opinión y contenidos con independencia de la plataforma tecnológica utilizada; la garantía a la libertad de expresión; la protección de niños, niñas y adolescentes, el acceso y la participación plural, abierta e igualitaria; el acceso universal; la existencia de distintos tipos de prestadores (gestión estatal, privada con y sin fines de lucro); la autoridad de aplicación como órgano autónomo y autárquico, entre otros. ENACOM (sin fecha) “Principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes”, disponible en https://www.enacom.gob.ar/nueva-ley-comunicaciones/17-principios-de-la-nueva-ley_n1371

A continuación se sintetizan los principales puntos de los decretos 267 y 1340:

Tabla 4. Principales medidas Decretos 267/2015 y Decreto 1340/2016

	DNU 267/2015 y Decreto 1340/2016
Alcance	TV cable y telefónicas que pueden prestar servicio a partir de 2018 en forma escalonada.
Licencia	Sigue vigente Licencia Única y licencia SCA flexibilizada para TV abierta (plazos y cantidad) y satelital (mantiene límite de 1 licencia para TV satelital).
Promoción de la producción	Siguen vigentes los criterios de LSCA solo para TV abierta y TV satelital
Reglas de concentración/ acceso a los mercados	<p>TV por cable pasa a ser considerada servicio TIC, sin obligaciones de contenidos ni reglas de concentración.</p> <p>Must carry</p> <p>Refarming de espectro con compensación económica y uso compartido.</p> <p>Amplía cap de espectro por operador de 40 a 160 Mhz.</p> <p>15 años de protección de redes de última milla. Móviles tarifas asimétricas y precios de referencia por 3 años con posibilidad de prórroga por 1 año y medio.</p>

Como ya fue mencionado, el DNU 267/2015 modifica varios artículos de LSCA y Argentina Digital favoreciendo la lógica de concentración del sector al ampliar los límites establecidos para la cantidad de licencias (de 10 a 15 para radio y TV abierta), extender los

plazos de las licencias (extensión automática y prórrogas sucesivas) y facilitar la transferencia de licencias entre empresas, entre otras cuestiones⁴⁴.

Uno de los puntos centrales de la normativa que demuestra el alineamiento con las demandas de Grupo Clarín fue la eliminación la regulación para la TV por cable de la órbita del audiovisual para pasar a ser definida como servicio TIC y, por ende, lo que permite evitar la adecuación a los límites de concentración establecidos en la LSCA y a las reglas de contenidos. Las discusiones actuales sobre la reforma de la Directiva de Servicios Audiovisuales en el ámbito europeo es un ejemplo de cómo a pesar de la liberalización de las redes, se establecen previsiones sobre cuotas de contenidos para servicios no lineales. En América Latina tanto Brasil como México también consideran al sector del cable como un servicio de telecomunicaciones, sin embargo, en Brasil eso no evita que las empresas de TV paga deban cumplir con cuotas de contenidos y límites a los procesos de integración vertical, como se verá más adelante⁴⁵.

También como respuesta a las demandas de Clarín, el DNU quitó la obligación de “must carry” de los canales de TV abierta, aunque luego fue restituido⁴⁶, ya que la empresa planteaba resistencia a transportar todas las nuevas señales (principalmente estatales) surgidas a partir del proceso de migración hacia la televisión digital terrestre (TDT).

En relación a las empresas telefónicas, la Ley Argentina Digital ya preveía su ingreso en el sector de servicios de TV por cable (con la restricción respecto de la TV satelital). Los decretos de Macri mantienen esta previsión pero, en vez de ser inmediato como preveía la ley, podrán hacerlo a partir del 1° de enero de 2018 en grandes ciudades (Buenos Aires, Rosario, Provincia de Santa Fe y Córdoba) y luego en un proceso escalonado a determinar por la autoridad de aplicación (ENACOM) en función de las condiciones de competencia del mercado.

Además, el decreto 1340 estableció la reatribución (refarming) de frecuencias de espectro “con compensación económica y uso compartido” de modo de permitir que Clarín, a través de Cablevisión, pueda utilizar las frecuencias en las bandas de 2,5 Ghz y de 900 Mhz (que obtuvo por la compra de Nextel y otras cinco empresas) atribuidas a otros servicios para brindar telefonía móvil⁴⁷. Además, se previó el llamado a concurso para la atribución de las

⁴⁴ Califano, B. y Bizberge, A. (2016). Ob cit.

⁴⁵ Bizberge, A. (2017). Ob. Cit.

⁴⁶ Mediante el mediante el Reglamento General de Servicios de Radiodifusión por Suscripción mediante vínculo físico y/o radioeléctrico, ENACOM volvió a incorporar la obligación de must carry gratuito para señales públicas y de TV abierta.

⁴⁷ Mediante el “Reglamento por el que se establece el Procedimiento de Refarming con Compensación Económica y Uso Compartido de Frecuencias” se estableció que las bandas que reatribuidas a servicio

nuevas bandas y, mediante el reglamento de refarming, se amplió el límite de acumulación de espectro por prestador en una localidad de 60 Mhz a 140 Mhz de modo que tanto los operadores existentes (Movistar, Personal y Claro) como los nuevos (Cablevisión) podrán contar con espectro para el despliegue de 4G⁴⁸.

En contraposición con las tendencias normativas en la materia de redes, que proclaman la construcción de redes de arquitectura abierta para promover la competencia, el gobierno planteó un período de 15 años de protección en el que los operadores que construyan redes de última milla de banda ancha no serán obligados a abrirlas a terceros. Esto es un incentivo para las telefónicas incumbentes (Telefónica y Telecom), Cablevisión (Clarín) y DirecTV (AT&T), que gracias al decreto 1340 podrá ofrecer banda ancha fija. En el caso de las redes móviles se establecen tarifas asimétricas de interconexión por 3 años (con posibilidad de prórroga por 1 año y medio más) y con precios de referencia por el mismo período ya que luego, el regulador dejaría de ejercer esta potestad que, en cambio, quedará en manos del mercado, como un asunto entre privados. Esta medida beneficia a Clarín como cuarto operador entrante en telefonía móvil que pasará a competir con Claro, Mositar y Telecom⁴⁹.

Si bien es cierto que tanto el DNU 267 como el decreto 1340 son más complacientes a los intereses de Clarín que de las telcos, a pesar de las críticas de Telefónica, también beneficia a las principales empresas de telecomunicaciones (Movistar, Telecom-Personal y Claro) que podrán contar con mayor “cap” de espectro para el despliegue de sus servicio de banda ancha móvil y la protección en redes de última milla, así como también a DirecTV (AT&T) que podrá competir con los Clarín y las telefónicas en la oferta de banda ancha fija.

3.2.3. Impacto en la configuración de mercado

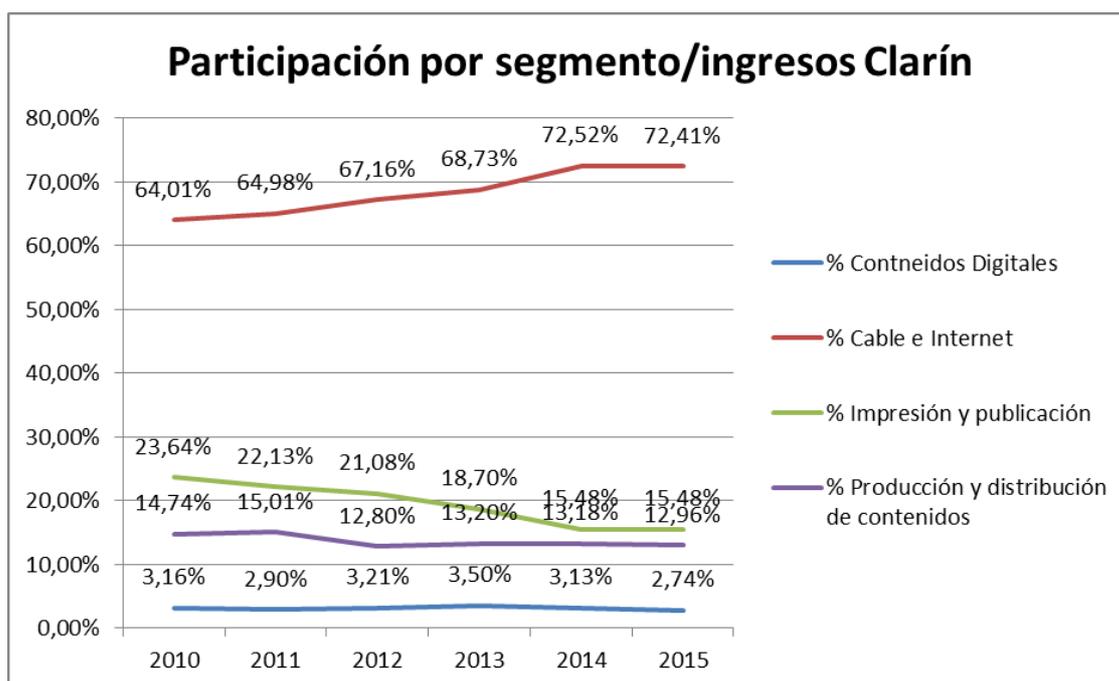
Como se comentó casi al inicio de este apartado, uno de los objetivos centrales de la LSCA fue la desconcentración del sector, que derivó en un enfrentamiento directo con Grupo Clarín. No obstante, de acuerdo con estudio previo que analizó los balances de la compañía en el período 2010-2015, se advierte que la implementación de nuevas reglas sectoriales que introdujo la LSCA no impidió el crecimiento de Clarín en sus áreas estratégicas, como lo son el segmento de TV por cable (Cablevisión) y banda ancha (Fibertel) (Bizberge, 2017 en prensa).

móviles serían la banda de 450 a 470 Mhz, los segmentos de la banda de 698 a 960 MHz, la banda de 2300 a 2400 MHz y la banda de 2500 a 2690 MHz, parte de éstas últimas en manos de Clarín.

⁴⁸ Bizberge, A. (2017). Ob. Cit.

⁴⁹ Idem.

Gráfico 3. Participación por segmento/Ingresos Clarín



Fuente: elaboración propia en base a resultados de la compañía (Bizberge, 2017 en prensa)

Del gráfico se desprende por un lado que el segmento de cable e Internet no solo es el que mayor porcentaje de ingresos representa sino que además es el único que muestra una tendencia creciente año tras año frente a la relativa estabilidad del resto de los segmentos. Así, los servicios de cable e Internet presentan un promedio de ingreso entre los 5 años del 68%, seguido por el de impresión y publicación (diarios y revistas de modo general) con un promedio del 19,42% y por el de producción y distribución de contenidos (TV abierta y la radio), con un promedio del 13,65% y muy por detrás se encuentra el segmento de contenidos digitales, con un promedio del 3,11% (Bizberge, 2017 en prensa).

A diferencia de los escasos resultados de la LSCA en términos de desconcentración de mercado del principal actor del sector audiovisual televisivo, los cambios regulatorios propiciados en la gestión del Presidente Macri tuvieron un efecto inmediato hacia la consolidación del mercado que se evidenció a través de movimientos empresariales.

En el caso de grupo Clarín, tras comprar Nextel para eventualmente incursionar en la telefonía móvil, anunció la escisión del grupo en dos, contenidos (incluye diarios, revistas, radio, TV abierta, señales y contenidos digitales) e infraestructura (cable, Internet y telefonía móvil), lo cual presenta similitudes con al plan de adecuación a la LSCA pero, esta vez, sin necesidad de desprenderse de ningún activo (Bizberge, 2017 en prensa).

Respecto de las telefónicas, Telefónica se desprendió de Telefé, único canal de TV abierta que tenía en la región, y lo vendió a la norteamericana Viacom, que competirá con el otro líder del sector, canal 13 de Grupo Clarín. Este movimiento que bien podría haberse realizado con motivo de la adecuación del grupo a la LSCA recién tuvo lugar a fines de 2016. Si bien la inversión norteamericana en medios en el país ya estaba habilitada desde la década del 90, el ingreso de Viacom puede atribuirse a la relajación de normativa propuesta por Macri que también incluía la puja por los derechos de televisación del fútbol argentino, que finalmente quedó en manos de Fox.

Por su parte, Telecom asistió cambios en su composición accionaria con la luz verde para el ingreso de David Martínez - que había quedado frenado por el gobierno anterior -, sin tener que desprenderse del 40% de las acciones que detenta en Cablevisión a través de Fintech. El grupo, con evidentes vínculos con Grupo Clarín, pasará a controlar el 100% de las acciones de Telecom Argentina tras la salida de Grupo Wertheim, lo que reflató la hipótesis del interés y potencial ingreso de Clarín en Telecom a pesar de que, por ahora compiten en el segmento de banda ancha y, en un futuro cercano, de telefonía móvil (Bizberge, 2017 en prensa).

En relación a la TV satelital, a diferencia de México, por el momento, en Argentina DirecTV-AT&T no podrá prestar servicios de telefonía móvil pero sí competir con Clarín y las telefónicas en la prestación de banda ancha fija.

A modo de síntesis, la industria de medios y telecomunicaciones va mutando a través de decretos que plantean la desregulación del sector con foco en el sector privado comercial y el desarrollo de las condiciones para la competencia, pero sobre un modelo que consagra el statu quo de los actores tradicionales.

3.3. Brasil

3.3.1. Relación del PT con los medios

A diferencia del caso argentino en el que la relación entre medios y gobierno evidenció el paso de la “convivencia pacífica” (2003-2008) a la confrontación (2009-2015) (Gómez, 2011) y, tras el cambio de presidente, desde fines de 2015, se advierte un alineamiento de intereses que genera un entorno más proclive a responder a las demandas de los grandes medios, en Brasil, el tipo de liderazgo político del Partido de los Trabajadores (PT), que gobernó a partir de coaliciones entre 2002 y 2016, tuvo una actitud más “negociada” en relación a la presencia económica y simbólica ejercida por los grandes medios.

A pesar de la crisis del *mensalao* en 2005 (caso de sobornos a legisladores para que apoyaran las iniciativas del PT en el Congreso), que marcó un punto de quiebre en la relación con los grandes medios, en particular, con Globo, a partir de la cobertura agresiva tanto en la prensa escrita como en la TV que casi le cuesta la re-elección a Lula, el gobierno no entró en la confrontación abierta con los principales medios, como sucedió con el kirchnerismo en argentina a partir de la “crisis del campo” (Kitberger, 2016: 448).

A través de las presidencias de Inacio Lula Da Silva y Dilma Rousseff, el PT se mostró sensible a las críticas al statu-quo, lo cual fue visto por grupos de la sociedad civil como una oportunidad para movilizarse, pero al mismo tiempo, las restricciones institucionales dadas por la presencia de legisladores que formaban parte del gobierno de coalición y sus vínculos, en sus respectivos estados, con los intereses mediáticos (conocido como “coronelismo electrónico”, Dos Santos, 2006⁵⁰) impidieron avanzar en reformas importantes para democratizar los medios (Kitberger, 2014: 69).

En una reflexión sobre las ambivalencias del legado de los gobiernos de “Lula” y de Dilma Rousseff en Brasil, Murilo César Ramos (2014) reconoce que si bien se han producido importantes modificaciones en la industria de medios⁵¹, también permanecieron sin alteraciones significativas algunas de las herencias legadas por los gobiernos anteriores. En este sentido, Ramos afirma que en cuanto a la democratización de la comunicación en Brasil, cuya reivindicación histórica por lo menos desde la Constitución Federal de 1988 es una nueva ley integral, un nuevo marco político y normativo para la radio y la televisión, el PT de las campañas electorales no puede encontrarse con el PT ocupante de la Presidencia de la República, donde está desde el 1° de enero de 2003 (Ramos, 2014: 110).

⁵⁰ Como explica Dos Santos (2006), investigadora de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), el “coronelismo” fue una expresión acuñada por Víctor Nunes Leal y refería al poder de los hacendados (coroneles municipales) en el período colonia aliados con la oligarquía estadual, representados por sus gobernadores y la alianza de éstos con el gobierno federal en una red de favores que evidencia la relación entre el poder público y el poder privado. En consecuencia, el “coronelismo electrónico” refiere al la sistema que estructura los medios de comunicación brasileiros, basado en el compromiso recíproco entre el poder nacional y poder local, estableciendo una red de influencias entre poder público y privado de los jefes locales que, a su vez, son propietarios de los medios de comunicación (Dos Santos, 2006)

⁵¹ Entre las medidas relevantes para la democratización de la comunicación, Ramos destaca el surgimiento del Ministerio de Cultura como un agente relevante para las políticas de comunicaciones, la creación de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC) y la realización de la I Conferencia Nacional de Comunicación, como ejemplo de discusión colectiva sobre las políticas de comunicación.

El investigador de la Universidad de Brasilia da cuenta de una relación estratégica entre el gobierno y los empresarios del sector durante ese período a partir de “tres omisiones”. La primera, según Ramos, refiere a que el programa de gobierno que presentó “Lula” en Brasilia aún como candidato daba cuenta del alineamiento entre el futuro presidente y las clases y fracciones de clases dominantes en materia de políticas económicas y financieras, pero no contenía alusiones sobre la política para radio y TV aunque sí para el desarrollo de infraestructura (redes y telefonía). El autor explica que esa primera “omisión” remite a que dentro de esas clases a las que Lula se dirigía se destacaban las distribuidoras de radio y TV, a las cuales buscaba atraer a la esfera política. En este sentido, ya como presidente brindó ayudas financieras a los grandes medios en una delicada situación económica, en particular a Globo, a través de créditos del BNDES, así como también, en el plano institucional, nombró como Ministro de Comunicaciones a Miro Texeira, quien contaba con el apoyo de Globo, que tiempo más tarde fue sucedido por Hélio Costa, también hombre de Globo, quien se encargó de dar inicio a las emisiones de televisión digital terrestre (TDT) en el país de acuerdo con los intereses de Globo.

Texeira se abocó a avanzar en el proceso de digitalización de la TV abierta con el foco en la política industrial a través del intento de desarrollo de un estándar propio (en realidad fue una adaptación del sistema japonés, que contaba con el apoyo de Globo, que incorporó el middleware Ginga de desarrollo nacional), lo que desplazó el foco en la revisión del marco político y normativo de las comunicaciones brasileñas, de ahí la segunda omisión que indica Ramos.

Además de estos aspectos, se suma propuesta de un grupo de productores cinematográficos que trabajaban en el Ministerio de Cultura para extender del alcance de las facultades regulatorias de la Agencia Nacional de Cine (ANCINE) a la actividad audiovisual, incluida la televisión. La iniciativa fue abandonada por el gobierno ante la reacción de los grandes medios que denunciaron amenazas a la libertad de expresión (Ramos, 2014 y Kitzberger, 2016: 458).

La tercera omisión según Ramos (2014) se produce tras la asunción de Dilma Rousseff como Presidenta ya que, a través del Ministro de Comunicaciones Paulo Bernardo- sin experiencia en el sector- archivó la propuesta de regulación sobre la convergencia elaborada durante el gobierno de Lula, a propuesta del ex ministro de Comunicación, Franklin Martins.

A diferencia de la experiencia europea o de América Latina como fue ilustrado a través del caso mexicano, en Brasil no hubo una reforma normativa estructural que apuntara a la convergencia entre los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, sino que las

aproximaciones a los cambios introducidos por los avances tecnológicos se dieron a través de distintos instrumentos normativos (reforma a leyes existentes o nuevas legislaciones).

El distanciamiento entre los modelos de comunicación internacionales y el brasilero radica de acuerdo con Dos Santos (2006), en la lógica clientelar en la asignación de frecuencias de radio y TV a nivel municipal; la centralidad de intereses privados en detrimento del interés público y de intereses políticos y religiosos a nivel local o regional, en detrimento del interés económico global o nacional, así como en la separación de viejas y nuevas tecnologías de comunicación en marcos regulatorios distintos, supervisados a su vez en diferentes ámbitos y la ausencia de transparencia sobre la estructura de propiedad y de afiliación de la radiodifusión nacional (Dos Santos, 2006).

En el primer mandato de Dilma Rousseff se sancionaron dos leyes de impacto sobre la industria audiovisual en el contexto de la convergencia digital. Por un lado, se sancionó en 2011 la Ley de Servicios de Acceso Condicionado (Ley SEAC), que apuntó a unificar el marco normativo de la TV paga. Por el otro, el caso de espionaje por parte de Estados Unidos a Dilma Rousseff develado por el ex agente de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), Edward Snowden, aceleró el proceso para la creación del Marco Civil de Internet. La normativa sentó las bases para la gobernanza en Internet al establecer que Internet es un servicio esencial, que la red debe ser neutral, es decir, que los proveedores de acceso deben tratar en forma isonómica cualquier paquete de datos, también se abordó la privacidad de los datos y el rol de los intermediarios que solo pueden ser responsabilizados en forma civil (no penal) por los contenidos de terceros, entre otras cuestiones. Si bien ni el Marco Civil ni la reglamentación hacen referencia específica a la regulación sobre los OTT, algunas de sus disposiciones fueron tomadas como base para la reciente aprobación por parte de la Agencia Nacional de Cine (ANCINE), encargada de la regulación de contenidos audiovisuales, para la elaboración de directrices de regulación de servicios VoD y plataformas, por ejemplo, que los agentes económicos con sede en el exterior que operan en el país deben ajustarse a la legislación brasilera (artículo 11) (ANCINE, 2017).

La perspectiva de derechos humanos del Marco Civil e incluso con otra orientación, el modelo de la Ley SEAC, que operó para equilibrar a los grandes actores en la prestación de servicios de TV paga, contrasta con el abordaje desregulatorio promovido por el presidente Michel Temer, que luego del proceso “impeachment” (juicio político de destitución promovido

el ex presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha⁵², quien fue colaborador de Temer) apartó a Dilma Rousseff de su cargo.

Tras asumir la presidencia interina- cuestionado por amplios sectores de la sociedad que consideran que se trató de un golpe cívico, a lo que se suman los escándalos de corrupción que lo involucran⁵³-, introdujo reformas a la estructura de la Empresa Pública de Comunicaciones (EBC) quitándole su independencia del Gobierno Federal⁵⁴.

Además, el marco de fragilidad institucional, ha sido un terreno propicio para la avanzada en el Congreso en 2016 de proyectos que buscaron alterar, aún sin éxito, el Marco Civil de Internet (principalmente, la neutralidad de red), así como también la Ley General de Telecomunicaciones (LGT), creada para llevar adelante la privatización de las telecomunicaciones, a través de legisladores que actúan como voceros de las empresas de telecomunicaciones (Mielke, 2016). Las compañías venían demandando estos cambios desde hace varios años con miras a cambiar el escenario para 2025, que es cuando vencen las concesiones de telefonía fija de la privatización de las redes.

A fines de 2016, el Senado aprobó el proyecto 79/2016 (ex proyecto 3453/2015) que introduce cambios al régimen de prestación de telefonía fija establecido en la LGT. El proyecto fue impugnado por senadores de distintos partidos de izquierda⁵⁵ y, a comienzos de 2017, el Supremo Tribunal Federal determinó que no fuera remitido para sanción presidencial sino que retornara al Senado para ser revisado.

El proyecto⁵⁶ plantea el pasaje de un modelo de concesión público a uno de autorización en carácter privado. Esto significa que las empresas que obtuvieron las concesiones con la privatización de la empresa pública Telebras que estaban sujetas a cumplir con obligaciones de servicio público (metas y aportes públicos a la universalización, continuidad de servicio, control tarifario, reversibilidad de los bienes) podrán pasar a un régimen privado, sin este tipo de

⁵² A fines de marzo de 2017 fue condenado a 15 años de prisión por lavado de dinero y corrupción en el caso de “Lava Jato”, como se conoce a las operaciones fraudulentas realizadas a través de contrataciones de obras de la petrolera estatal Petrobras.

⁵³ Temer fue acusado por la Fiscalía General de sobornar a ejecutivos de la petrolera estatal Petrobras, para frenar la investigación sobre “Lava Jato” por lavado de activos que también involucra a los ex presidentes Lula y Dilma Rousseff, políticos y a empresarios.

⁵⁴ “Nuevo gobierno de Brasil quita independencia a medios públicos”, OBSERVACOM, 7 de septiembre de 2016, disponible en: http://www.observacom.org/nuevo-gobierno-de-brasil-quita-independencia-a-medios-publicos/#post_content

⁵⁵ Por el Partido de los trabajadores (PT), Partido Comunista de Brasil (PC do B), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático de los Trabajadores (PDT) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB).

⁵⁶ Proyecto de Ley de la Cámara n° 79 de 2016. Disponible en: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127688>

obligaciones. En particular, uno de los puntos más controvertidos del proyecto radica en la condición de los bienes reversibles, es decir, la infraestructura pública que las compañías heredaron con la privatización que, de acuerdo con cálculos del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) están valuados en US\$ 32 mil millones). Mientras que la LGT disponía que al finalizar el contrato de concesión de las empresas (previsto en 2025), los bienes reversibles debían volver al Estado, el nuevo proyecto determina que quedarán en manos de las compañías privadas, lo que supone una transferencia de patrimonio público al sector privado.

Así el proyecto establece que a cambio de la modificación del régimen de prestación, las empresas tomarán el compromiso de invertir, de acuerdo con montos que determine la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), en el despliegue de redes de alta capacidad para alcanzar la masificación del servicio de banda ancha. Esto iría en sintonía con las metas del plan eLAC de CEPAL que, en el área de acceso e infraestructura fijó entre sus metas para 2018 la masificación y universalización del acceso a servicios digitales y producción de contenidos así como el fortalecimiento de la infraestructura de telecomunicaciones regional y subregional⁵⁷. El problema, radica en que de este modo, las empresas solo invertirían en áreas rentables. Por eso, Dantas (2013) señala que el régimen de autorizaciones obedecen a una lógica de mercado ya que permite a las empresas instalarse en las áreas que consideren rentables para servir a los “consumidores” a los cuales se destina el servicio (artículo 127, LGT) y pueden fijar precios de forma libre, esto es, sin intervención estatal (artículo 129).

Sin duda se trata de cambios significativos de gran impacto en el sector, pero dado que aún están en proceso de revisión, el análisis normativo se centrará la Ley Seac y su impacto en la equiparación de reglas entre distintos actores para la prestación de servicios audiovisuales.

3.3.2. Ley SEAC y discusiones sobre regulación para VoD y plataformas

Hasta la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual por Acceso Condicionado (Ley Seac, 12.485) en 2011, el sector de las telecomunicaciones y el audiovisual permanecían separados (para un estudio en profundidad sobre el proceso de discusión y sanción de la ley, ver Bizberge, 2015).

En Brasil, la Constitución Nacional proclama la separación entre Radiodifusión y telecomunicaciones, así como también la Ley General de Telecomunicaciones, determinaba que la concesión solo permitía la explotación de servicios de telecomunicaciones objeto de dicha concesión (LGT 9.472/1997, artículo 8). Esta última disposición se modifica con la Ley Seac, que permite a las empresas brindar múltiples servicios, unificando el marco

⁵⁷ normativo de la TV
Cepal. “Agenda Digital 2018”. Disponible en <http://www.cepal.org/es/elac2018/agenda-digital-2018>

paga, que hasta entonces se regía por normas diferentes de acuerdo con la tecnología empleada (cable, satélite, microondas) (De Lima, 2012).

De este modo, la normativa reconoce la convergencia tecnológica, de prestadores y servicios sin atender contra los intereses de los grupos mediáticos y al mismo tiempo promueve la producción nacional en materia de contenidos.

Tabla 5. Principales medidas Ley SEAC

Alcance	TV paga desde perspectiva de neutralidad tecnológica. producción, programación, empaquetamiento y distribución
Tipo de licencia	Autorización
Fomento a la producción: cuotas y financiamiento a la industria nacional	Contribución a CONDECINE (fondo de cine) Cuotas sobre tiempos de exhibición e inclusión de canales de producción nacional e independiente.
Reglas de concentración y competencia	Prohíbe subsidios cruzados, precios discriminatorios o prácticas comerciales que no dejen ver resultados económicos o financieros reales obtenidos. Propiedad cruzada: empresas de RDF, productoras y programadoras pueden tener participación de hasta 50% en telcos Telcos pueden participación de hasta 30% en RDF, productoras y programadoras. Must carry de señales de TV abierta en área de prestación del operador.

El título habilitante para la prestación, como los servicios de TV paga son considerados como servicios de telecomunicaciones, reciben una autorización de ANATEL.

En relación al fomento a la producción, la normativa establece que las empresas que realicen actividades de programación y empaquetamiento en Brasil deben registrarse en la Agencia Nacional do Cinema (ANCINE) que se encargará de la regulación y fiscalización de las actividades en cambio la actividad de distribución recae en ANATEL.

La Ley Seac establece un complejo sistema de cuotas para fomentar la producción nacional y nacional independiente, entre ellas se puede mencionar:

- En los canales de “espacio calificado”⁵⁸, como mínimo 3.30 hs semanales de los contenidos en “horario noble” (de 18 hs a medianoche) deben ser brasileros y la mitad debe ser producido por productoras brasileras independientes.
- En los paquetes que se ofrece a los suscriptores, cada 3 canales, al menos 1 debe ser canal brasileros y al menos un tercio del canal debe ser programado por programadora brasileras independiente.
- Las empaquetadoras debe cumplir con las disposiciones anteriores en hasta 12 canales brasileros de espacio calificado.
- De los canales brasileros de espacio calificado que se incluyan en los paquetes, al menos dos canales deberán vehiculizar un mínimo de 12 horas diarias de contenido audiovisual brasileros producido por una productora brasileras independiente, tres de las cuales deben ser en horario “noble” (de 18 a medianoche).

Además de las cuotas, se establece que los proveedores de servicio de acceso condicionado (productores, programadores y empaquetadores) deben aportar económicamente para el desarrollo de la industria de cine nacional a través de CONDECINE (Contribución para el Desarrollo de la Industria Nacional de Cine).

Respecto de las reglas de concentración, la ley propone la división de la cadena de valor en cuatro eslabones de la cadena de valor: producción, programación, empaquetamiento y distribución. De este modo divide las actividades de contenido (como la producción,

⁵⁸ La Instrucción Normativa 100/2012 de ANCINE define que los canales de espacio calificado son aquellos que, en el horario central, vinculen obras audiovisuales de espacio calificado en más de la mitad de la programación. En tanto, las obras audiovisuales que constituyen espacio calificado son aquellas, seriadas o no, tipos de ficción, documental, animación, reality show, videomusical y de variedades (Bizberge, 2015).

programación, empaquetamiento de señales), de las de transporte y distribución (telecomunicaciones). Así se establece que las empresas distribuidoras y de telecomunicaciones pueden distribuir programas en sus servicios de TV por suscripción pero no pueden producir contenidos ni programar canales, así como tampoco adquirir derechos de emisión en exclusiva.

En términos de participación a través de la propiedad cruzada, la Ley define que las empresas de radiodifusión, productoras y programadoras no podrán detentar más del 50% del control o participación en empresas de telecomunicaciones. En tanto se permite hasta un 30% de participación de empresas de telecomunicaciones en el control o capital total y votante de empresas de radiodifusión, productoras y programadoras.

La normativa determina la distribución obligatoria (must carry) dentro del área de prestación del proveedor de TV de las señales de TV abierta analógicas de los radiodifusores locales, la reserva de un canal para la Cámara de diputados, para el Senado, para el Tribunal Supremo de Justicia, para el Poder Ejecutivo, para el canal educativo y cultural del Gobierno Federal, del canal de la ciudadanía organizado por el Gobierno Federal, del canal comunitario, canal universitario y canal legislativo municipal/estadual.

Con foco en las reglas de concentración, por un lado, la normativa habilitó el ingreso de las telefónicas- y del capital extranjero- al sector, al mismo tiempo, que preservó el rol de Globo en el área de los contenidos, al impedir que tengan una participación mayor al 30%.

A su vez, la normativa permitió regularizar situaciones de hecho al permitir a Telefónica formalizar el control sobre TVA (comprada a Grupo Abril en 2006) y Telmex sobre Net (adquirida en 2005 y controlada a través de Embratel), el mayor operador de TV paga del país con una participación de mercado del 52% en 2016 (Bizberge, 2015).

La Ley Seac fue la primera aproximación a un tratamiento simétrico entre distintos tipos de actores con una fuerte impronta en la promoción de la producción nacional e independiente, pero centrada en el entorno analógico. Ya en ocasión de los debates para la reglamentación del Marco Civil de Internet había una demanda del sector de las telecomunicaciones para incluir a los OTT (no solo a los audiovisuales) sin embargo, el tema fue retomado a partir de 2015 por ANCINE, que comenzó a trabajar en una propuesta de regulación que, tomando como base la Ley Seac, alcanzara también a los servicios audiovisuales bajo demanda.

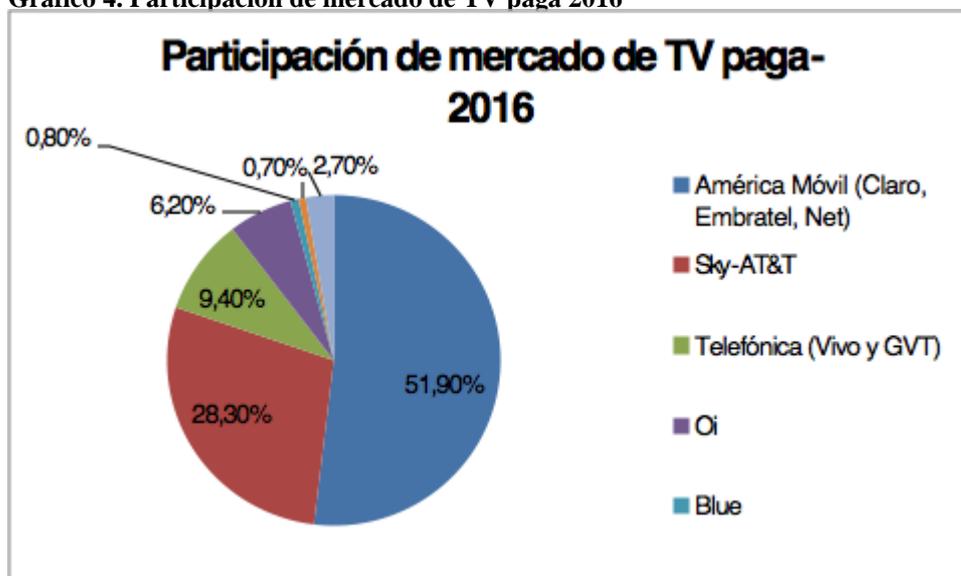
Luego de un período de consulta pública que tuvo lugar entre el 23 de diciembre de 2016 y el 29 de marzo de 2017, el Consejo Superior de Cine de ANCINE presentó sus “recomendaciones para una regulación de comunicación audiovisual bajo demanda”. Se

contemplan cuestiones económicas del modelo de financiamiento de la industria, que incluyen y exceden los aspectos tributarios⁵⁹ ya que se plantea la promoción del contenido brasilero a través de la inversión por parte de los proveedores de VoD en la producción o licenciamiento de contenidos independientes. Las recomendaciones también incorporan un sistema de cuotas del 20% de obras brasileras en el total del tiempo del catálogo y la prominencia en el catálogo (ANCINE, 2017a). A la fecha de cierre de este artículo resulta incierto si estas recomendaciones entrarán en vigor ya que tanto el Ministerio de Cultura como ANCINE, que está dentro de su órbita, están en un proceso de recambio de autoridades a la espera de nombramiento por parte del nuevo Presidente de la República, Michel Temer.

3.3.3. Impacto en el mercado: los efectos de la convergencia sobre la concentración

La expansión del modelo de TV paga en el segmento de distribución está marcada por el fuerte crecimiento de Net (América Móvil) y SKY (AT&T) y en el de programación, por Globo y Time Warner. Esto demuestra lo que se señalaba anteriormente, en relación a que la Ley Seac, al establecer la división de la cadena de valor impidiendo la propiedad cruzada entre los segmentos de contenidos y redes, planteó un esquema para la convergencia sin tocar los intereses de los principales actores, promoviendo la consolidación en cada uno de los mercados.

Gráfico 4. Participación de mercado de TV paga 2016

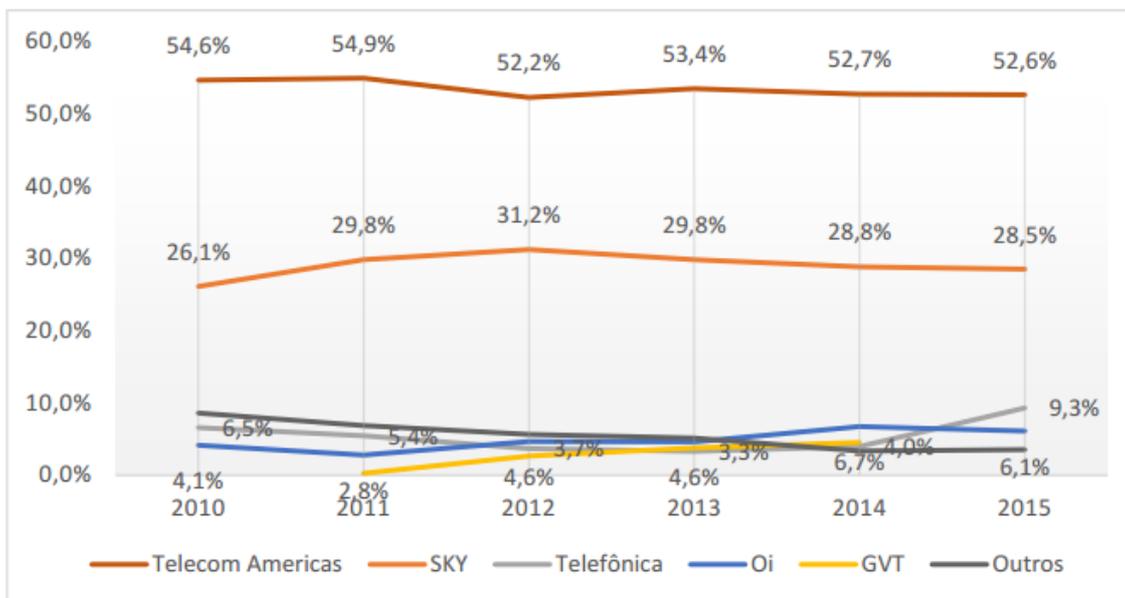


Fuente: elaboración propia en base a ANCINE, 2017b.

⁵⁹ Los proveedores de servicio de VoD deberían invertir anualmente un porcentaje de sus ingresos brutos para la producción o adquisición de derechos de obras audiovisuales brasileras a partir de una escala progresiva que va del 0% cuando la facturación anual bruta es de hasta US\$ 1,1 millones, hasta el 4% para proveedores con una facturación anual por encima de US\$ 21,4 millones.

Como se puede observar en el gráfico, los principales grupos pertenecen al mundo de las telecomunicaciones de compañías de capitales extranjeros, donde se destaca el grupo mexicano América Móvil (51,9%), que casi duplica en participación de mercado al segundo operador, Sky, controlada por AT&T (28,3%).

Gráfico 6. Evolución de la participación de mercado por operador 2010-2015



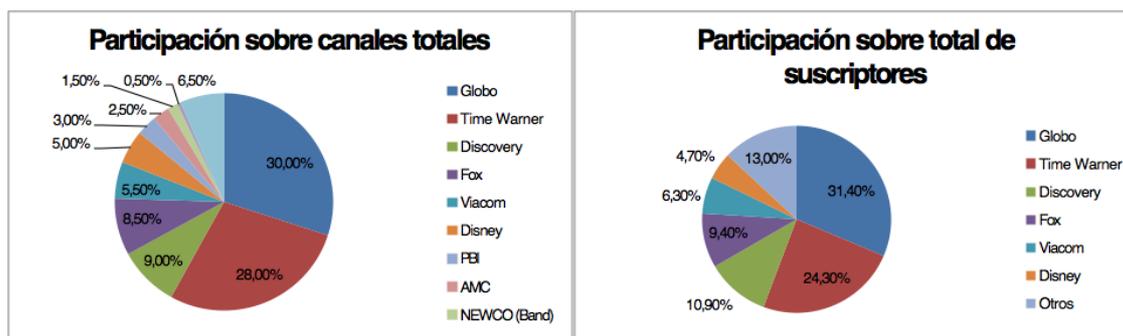
Fuente ANCINE, 2017b: 63

De la evolución en el mercado de los operadores, se advierte que las empresas más pequeñas y las entrantes como GVT (adquirida por Telefônica), rivalizan entre ellas pero no han afectado la participación ni de América Móvil ni de AT&T. Del mismo modo, la crisis económica que generó la caída en el número de abonados a la TV paga en Brasil entre 2015-2017, tuvo mayor impacto en los operadores de pequeño porte que en los dos principales jugadores del mercado (ANCINE, 2017b: 63).

En el segmento de programación, si bien existe una gran cantidad de canales, dos grupos, uno nacional (Globo) y uno norteamericano (Time Warner) que acaparan el 58% del mercado de canales ofertados y el 55,7% de los suscriptores de la TV paga (ANCINE, 2017b).

Gráfico 7. Participación s/ canales.

Gráfico 8. Participación sobre total de abonados



Fuente: elaboración propia en base a ANCINE, 2017b.

De acuerdo con ANCINE (2017a), la experiencia de regulación de la TV paga condujo al crecimiento del mercado audiovisual, que pasó entre 2010 y 2015 de 137 a 1.345 obras de producción independiente licenciadas en la TV paga y de 6 a 43 programadoras brasileras (2017a: 55). Sin embargo, el efecto de la Ley Seac en el segmento de programación propició la entrada de nuevos canales mayoritariamente extranjeros como se desprende de los datos de la agencia entre 2011 y 2015 (ANCINE, 2017b: 51).

Si bien requeriría un estudio más profundo parecería ser que la Ley Seac ha contribuido a profundizar el proceso de concentración en cada uno de los sectores.

Aunque no puede atribuirse al efecto directo de la normativa, el debate actual sobre los efectos en el mercado brasiler de la fusión entre AT&T y Time Warner en Estados Unidos puede resultar ilustrativo del impacto de la convergencia empresarial a través de la integración vertical como factor que agudiza la consolidación de actores ya existente, así como también la tensión de perspectivas entre los reguladores sectoriales en relación a la interpretación de la Ley Seac por un lado, y por el otro, la tensión entre los criterios de regulación de competencia general vs. Sectorial⁶⁰.

⁶⁰ El análisis de la fusión recae sobre el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) que realiza un estudio sobre las condiciones de competencia pero no sobre su impacto en la legislación sectorial, por eso, antes de tomar su decisión pidió opinión a ANATEL (regulador de telecomunicaciones) y ANCINE (regulador audiovisual). La Secretaría de Competencia de ANATEL consideró que la fusión no incumpliría con la Ley debido a que Time Warner no tiene sede jurídica en el país (a lo cual está obligado por Ley Seac) por ende no estaría alcanzado por la legislación brasiler. En cambio ANCINE (2017) y la Procuraduría especializada en temas de telecomunicaciones consideran que la integración vertical profundizaría problema de concentración existente así como viola las disposiciones de la ley Seac en relación a la propiedad cruzada. “ANCINE recomienda vetar la fusión AT&T-Time Warner en Brasil”, Observacom, 17/05/2017, disponible en http://www.observacom.org/ancine-recomienda-vetar-la-fusion-att-time-warner-en-brasil/#post_content

De aprobarse la fusión, se rompería el “equilibrio” entre actores consolidados en los distintos eslabones de la cadena de valor permitiendo el crecimiento de AT&T- Time Warner con presencia en ambos sectores.

4. EL CAMINO DE LAS REGULACIONES CONVERGENTES EN AMÉRICA LATINA

Si bien aquí se han analizado tres casos, por su peso en la región, es posible avanzar en la elaboración de algunos “apuntes” sobre cómo la región está abordando la elaboración de políticas de comunicación en el contexto de la convergencia digital.

El estudio de los casos estuvo organizado en función de tres ejes: los antecedentes políticos que caracterizaron la relación entre medios y gobiernos en cada caso; el análisis normativo propiamente dicho y el impacto que los cambios regulatorios tuvieron en el mercado.

A partir de estas dimensiones, se presenta el siguiente cuadro que permite visualizar los principales aspectos en común y diferencias entre los países:

Tabla 6. Comparación política, normativa y de mercado México, Argentina, Brasil

		México	Argentina	Brasil
Antecedentes políticos	Renovación de liderazgo	Si	Si	Si
	Relación con principales actores del sistema mediático	Alineamiento de intereses	de Confrontación- alineamiento de intereses	Convivencia de pacífica- alineamiento de intereses
	Agenda pendiente	Medidas para agente con poder sustancial en TV paga	Anteproyecto de Ley de Comunicaciones Convergentes	de Reforma de Ley de Telcos y recomendaciones de regulación VoD

“Fusión AT&T-Time Warner no infringe Ley SEAC en Brasil según área técnica de ANATEL. Procuraduría Federal Especializada discrepa”, Observacom, 9/05/2017, disponible en http://www.observacom.org/fusion-att-time-warner-no-infringe-ley-seac-en-brasil-segun-area-tecnica-de-anatel-procuraduria-federal-especializada-discrepa-2/#post_content

		México	Argentina	Brasil
Análisis normativo	Alcance	Espectro-públicas- infraestructura- satélite	redes TV Telefónicas a partir de 2018 en forma escalonada	cable-Producción, programación, empaquetamiento y distribución
	Reglas de concentración mercados	de Apertura al capital extranjero, preponderancia y regulación asimétrica	No aplica para TV por cable y telcos	Propiedad cruzada
	Contenidos	No	No	Si
Impacto de mercado	Competencia (ingreso de nuevos actores)	Si	No	Si

Los cambios normativos tendientes a establecer mecanismos que abordan la convergencia regulatoria se dieron en contextos políticos de cambio de gobiernos y ascenso de la centro-derecha, Mauricio Macri en Argentina, Enrique Peña Nieto en México y Michel Temer en Brasil que se muestran receptivos a las demandas de los principales actores del sistema mediático privado y comercial.

Sin embargo, a diferencia de Argentina y Brasil, en el caso de México, no hubo un cambio en el tipo de liderazgo político sino continuidad de partidos de derecha, en tanto en Argentina y Brasil, el cambio de gobierno implicó el pasaje de posiciones de centro- izquierda hacia centro- derecha.

Como fue mencionado, en Argentina, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner mantuvo una relación de confrontación con el principal grupo de medios, Clarín, y tras su asunción como presidente, Mauricio Macri, intenta recomponerla mostrándose más permeable a sus demandas, lo que se evidenció a través de los decretos presidenciales que eliminaron aspectos centrales de la Ley SCA y de la de telecomunicaciones.

En Brasil hay que mencionar que la principal reforma normativa con miras hacia un escenario convergente, la Ley Seac, se realizó durante la gestión de Dilma Rousseff que, como fue mencionado a lo largo de este trabajo, mantuvo una relación de “convivencia pacífica” con los grandes medios y la normativa permitió validar y consolidar a las empresas de telecomunicaciones, fundamentalmente, Net (América Móvil), como líder en el sector de la TV paga, sin atentar contra los intereses de Globo en el sector de programación y radiodifusión. Los debates parlamentarios que acontecieron con la llegada de Temer a la presidencia en relación a la desregulación del régimen de prestación de servicio de la Ley de Telecomunicaciones, aún cuando fueron frenados por la justicia, evidencian cómo el nuevo escenario institucional propició el tratamiento de demandas de larga data de las empresas de telecomunicaciones.

En consecuencia, mientras que en México, las reformas fueron acordadas a partir de un pacto político luego debatido en el Congreso (donde se limitó el alcance a la potencia del texto constitucional en particular en relación a la concentración mediática), en Argentina y Brasil, la actitud de los gobiernos precedentes- “populistas”- marcó el curso de los mecanismos institucionales a través de los cuales se produjeron las reformas: por decretos del Poder Ejecutivo en el caso de Argentina (con la promesa a futuro de presentar un proyecto de Ley en el Congreso), y de debates parlamentarios en Brasil, aunque más recientemente en un escenario de fragilidad institucional. Esa misma debilidad es la que deja abierta la incertidumbre en relación a las recomendaciones para la regulación de VoD elaboradas por ANCINE, donde el directivo de la institución cumplió su mandato y será reemplazado así como también habrá cambios en el Ministerio de Cultura, al cual ANCINE está vinculado orgánicamente.

En lo que respecta al análisis normativo propiamente dicho, los casos analizados evidencian que las reformas realizadas se anclan en el concepto de “neutralidad tecnológica” para abarcar a los actores de redes tradicionales y extendiendo el alcance a las empresas de telecomunicaciones, aunque aún con restricciones para incumbentes en Argentina y México. En Argentina, las empresas telefónicas podrán ofrecer servicios de telecomunicaciones a partir de 2018 y en forma escalonada por regiones, en tanto en México permanece el interdicto para América Móvil.

Si bien existe una presión creciente de las empresas de telecomunicaciones y, en menor medida de TV por cable para regular servicios VoD y OTT audiovisuales con énfasis en la imposición de cargas tributarias para nuevos actores y/o la disminución de las mismas para las empresas telefónicas, por el momento, el tema no se han plasmado en regulaciones de alcance nacional.

De los países estudiados solo se advierten avances concretos en el caso de Brasil cuya iniciativa no solo contempla la cuestión tributaria sino además aspectos relativos a la promoción de la industria de producción nacional. Las “recomendaciones” emitidas por ANCINE en Brasil se encuentran en parte se han visto influidas por los debates que tienen lugar en Europa a partir de la propuesta de la Comisión Europea para reformar la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual y la de Comunicaciones Electrónicas en el marco de la iniciativa del Mercado Único Digital. Si bien el análisis de estas iniciativas está por fuera del análisis de este artículo, cabe mencionar brevemente que, entre los principales aspectos de interés para este estudio, la reforma de la Directiva de Servicios Audiovisuales, introduce cuotas del 30% para las obras europeas y preeminencia dentro del catálogo, así como obligaciones para la adquisición de derechos, entre otras cuestiones.

En lo que respecta al título habilitante para la prestación de servicios, las regulaciones latinoamericanas evidencian la tendencia hacia unificación de licencias siguiendo las experiencias internacionales como la de la Unión Europea a través de la Directiva de Comunicaciones Electrónicas de 2002 y las recomendaciones de OCDE (2008).

La promoción para la producción de contenidos, aspecto clave para la promoción de la pluralidad de voces, han tenido un abordaje limitado en los países estudiados. En particular se destacan los casos de Argentina y México. En el primero, al reclasificar a la TV por cable como prestar de servicios de telecomunicaciones, se eliminaron los requisitos relativos a cuotas de contenidos y apoyo al financiamiento de la industria. En tanto en México, las cuotas son para TV abierta y se implementan al servicio de intereses comerciales (incremento en los límites de la publicidad). Esto resulta contrario a las experiencias internacionales como las de la Unión Europea donde la Directiva de Servicios Audiovisuales prevé desde 2007 el mecanismo de cuotas y financiamiento a través de la adquisición de derechos, así como también en el plano latinoamericano, en Brasil, aun cuando la TV paga es considerada un servicio de telecomunicaciones, se prevén cuotas para obras brasileñas y brasileñas independientes en la Ley Seac junto con mecanismos para la promoción de la industria a través de la adquisición de derechos y la contribución al fondo de cine por parte de los empaquetadores.

En relación con los límites a la concentración y promoción de la competencia tanto desde el diseño normativo como en cuanto a su impacto en el mercado también se advierte alcance limitado.

Se observa la tendencia a la desregulación de la TV paga permitiendo mantener el statu quo de los principales grupos nacionales. Esto se evidencia en México por ejemplo con definición de preponderancia por sector y no por servicio, que impidió que Televisa fuera

declarado “preponderante” en la TV paga y luego, las dilaciones para encuadrarlo como agente con poder sustancial para la aplicación de medidas asimétricas, así como por las limitaciones impuestas por el marco normativo al regulador para regular la concentración en la TV paga. En el caso de Argentina, mediante un decreto presidencial, la TV por cable dejó de estar sujeta a las reglas de concentración establecidas por la ley audiovisual (también relajadas por ese mismo decreto). En cambio, en Brasil, la ley permite la consolidación de empresas de telecomunicaciones en el servicio de TV paga con foco en una regulación sobre la propiedad cruzada.

Otra de las tendencias que se advierte como resultado de los cambios normativos es la progresiva apertura al capital extranjero en las redes y más limitada en la radiodifusión a través de los ejemplos de Brasil y México (en Argentina la apertura al capital extranjero data de la década del 90⁶¹) como traducción de la tensión OMC-UNESCO.

En relación al impacto en el mercado, los cambios introducidos en los tres países dan cuenta de un escenario de competencia limitada que se reduce a la consolidación de los actores del statu quo. En Argentina, las reformas introducidas por Macri generan un escenario en el cual el ingreso de nuevos actores para la promoción de competencia se reduce a la posibilidad de que los actores consolidados existentes ingresen en el sector de las telecomunicaciones (Clarín y en menor medida, AT&T solo para banda ancha) o en el audiovisual (telefónicas incumbentes en 2018). En tanto en México, la reforma de la Constitución permitió el ingreso de un nuevo gran jugador global (AT&T) para competir con los “campeones nacionales” (Televisa y América Móvil). Mientras que en Brasil se consolida la posición de América Móvil en telecomunicaciones y TV paga y Globo mantiene su posición líder en radiodifusión y contenidos.

El hecho de que una compañía de telecomunicaciones lidere el mercado de distribución de TV de pago no es menor en el contexto regional ya que evidencia el pasaje del dominio de actores nacionales tradicionales provenientes del sector audiovisual hacia empresas de redes de capitales regionales/globales, con un peso económico desigual. A partir del estudio de Noam (2016) referido en la introducción de este trabajo que analiza 30 países del mundo, se advierte que los “medios de contenido” representan el 1% de la economía mundial mientras que las plataformas dan cuenta del 2,3%.

⁶¹ En Argentina, las telecomunicaciones están 100% abiertas al capital extranjero desde el 2000. En la radiodifusión, en la década del 90 también se abrió el sector al capital extranjero a través de la firma de tratados de reciprocidad de inversiones con Estados Unidos. A partir del 2005 y luego ratificado con la Ley SCA se limitó la inversión extranjera al 30% salvo cuando existieran tratados de reciprocidad. Para un estudio en profundidad, ver Mastrini, 2008.

Si bien como ya se mencionó, de los países estudiados en Argentina y México, los operadores incumbentes aún tienen restricciones para la prestación de servicios audiovisuales, no hay que perder de vista que a nivel regional, los principales operadores de TV paga en América Latina son empresas de telecomunicaciones, América Móvil y Telefónica, y la compañía de TV satelital, DirecTV- adquirida por AT&T en 2015-, que hasta avanzada la primera década del S.XXI, en Brasil por ejemplo contó con participación significativa del gran jugador del mundo de los contenidos⁶². En México, la situación es diferente dado que allí el accionista mayoritario continúa siendo Televisa (51%).

La eventual fusión entre AT&T y Time Warner en Estados Unidos es otro elemento de impacto en la región, donde el eventual proceso de integración vertical, marca el rumbo hacia un sistema que consolidado de tres grandes operadores del mundo de las telecomunicaciones, que compiten en cada mercado con operadores nacionales y agudiza la tensión existente entre actores escala regional (América Móvil y Telefónica- a nivel Iberoamérica-) vs. escala global (AT&T).

5. PALABRAS FINALES

La convergencia en el plano regulatorio cobró relevancia en América Latina recientemente. Como se observó, dependiendo del país, los gobiernos iniciaron reformas significativas en la materia en los últimos 5 años.

El foco ha estado en los actores tradicionales, ampliando el alcance a las empresas de telecomunicaciones, con el objetivo de equiparar las reglas para la prestación de servicios audiovisuales de pago entre los proveedores de redes.

Así, la perspectiva de la “convergencia” en la región se presenta con un discurso vinculado al fomento de la competencia pero cuyo correlato en el plano normativo viene siendo la desregulación de las redes, obturando el abordaje sobre la concentración de la propiedad y de la producción, lo que potencia las tendencias existentes que dificultan un escenario de mayor cantidad de competidores. En este sentido, la competencia se reduce al statu quo.

En este esquema, los ganadores de la convergencia son sin duda las redes. Mientras las redes son globales, tal como fue planteado al comienzo del artículo, los contenidos son locales/regionales en la industria televisiva, donde Globo de Brasil tienen una posición dominante (Noam, 2016).

⁶² Globo fue disminuyendo progresivamente su participación en DirecTV y actualmente detenta el 7% en la compañía.

Sin embargo, las nuevas regulaciones convergentes evidencian un retroceso en materia de provisiones para el fomento de la industria de contenidos nacionales y locales.

En un entorno donde se advierte la tendencia creciente hacia el consumo VoD a través de operadores tradicionales y OTTs audiovisuales, esto genera una inquietud sobre el rol de los contenidos en el desarrollo de la economía digital, donde estudios de CEPAL señalan que América Latina está retrasada en lo que hace a la disponibilidad de contenido local en Internet (Katz, 2015: 55). En este sentido, los marcos convergentes deberían contemplar este aspecto, no solo desde una mirada defensiva frente a las OTT sino también para los operadores del ecosistema tradicional ampliado (incluidas las telecomunicaciones).

Por otra parte, en relación a los servicios no lineales, en particular los OTT audiovisuales, los países de América Latina están emprendiendo las discusiones casi en forma simultánea con los debates de la Unión Europea, donde entre 2002 y 2007 se realizaron modificaciones sustantivas en sus marcos normativos de las comunicaciones electrónicas y del audiovisual con foco en la convergencia tecnológica.

En la región, más allá de iniciativas puntuales (una de ellas es la de Brasil aquí comentada, otra que no ha sido abordada en este artículo es la reforma tributaria en Colombia para alcanzar a los servicios digitales), no existe consenso entre los reguladores sobre qué enfoque adoptar y por el momento este tipo de servicios no están encuadrados en las normativas.

Entre tanto, a nivel global de modo general y, en particular en la región, la industria telco presiona para ser desregulada a través de un mecanismo indirecto en el que pide regulación para los OTT para lograr reglas de juego equivalentes en relación a estos nuevos actores del mundo de la nube. El foco de sus demandas se centra principalmente en la reducción de las barreras tributarias.

Teniendo en cuenta que el tema es objeto de debate de los reguladores, resulta de interés que las futuras iniciativas que pretendan alcanzar a los nuevos actores del mundo convergente no reduzcan las discusiones al plano tributario que, sin duda es una arista relevante pero no la única. La discusión no puede reducirse a la desregulación o reducción de barreras como sinónimo de innovación. Precisamente cuando se habla de innovación lo importante es preguntarse al servicio de qué y de quién. En este sentido sería importante planificar esquemas que permitan pensar el modelo de financiamiento de la industria en su conjunto, lo cual incluye, entre otras cuestiones el fomento hacia los contenidos que, en definitiva, es lo que motiva las inversiones en banda ancha y es lo que permite monetizar a las redes.

Para continuar con la agenda de investigación a futuro será de interés extender la comparación sobre las regulaciones “convergentes” en América Latina con el marco europeo y la evolución de las discusiones actuales del Mercado Único Digital. Otra línea de investigación se relaciona con el rol de las organizaciones de reguladores supranacionales (BEREC, ERGA, EPRA) y la creación de plataformas de este tipo en América Latina, así como también indagar sobre las características y funciones de las agencia regulatorias unificadas en Europa y América Latina y su impacto en la efectividad regulatoria.

6. BIBLIOGRAFÍA

ANCINE (2017a). “Relatório de Consulta Pública sobre a Notícia Regulatória sobre a Comunicação Audiovisual sob Demanda e Recomendações da ANCINE para uma regulação da Comunicação Audiovisual sob Demanda”. Disponible en http://convergecom.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Relatorio_Ancine_VoD.pdf

ANCINE (2017b). “Nota Técnica no 3/2017”, 12/05/2017. Disponible en <http://www.telesintese.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Nota-tecnica-Ancine-ATT-TimeWarner.pdf>

Albornoz, L. y García Leiva, M.a T (eds.) (2012). La televisión digital terrestre. Experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia. Buenos Aires: La Crujía Ediciones

Álvarez, C. (2014). “Telecomunicacione ¿reforma democrática?”, en Reforma de Telecomunicaciones y Competencia Económica. México más productivo y más competitivo, Ciudad de México: Fundación Colosio pp. 142-162.

Álvarez Monzoncillo, J.M. (2011). “Ocio audiovisual multiplataforma”. En Álvarez Monzoncillo, J.M.(coord.) La televisión etiquetada: nuevas audiencias, nuevos negocios. Ariel: Madrid.

Badillo Matos, A. y Sierra Caballero, F. (2011). La transición de la televisión digital terrestre en Iberoamérica – Diagnóstico y Prospectiva, Quito: Ciespal

Badillo, A.; Mastrini, G. & Marengi, P. (2015). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas. Comunicación y sociedad, Guadalajara, México, nueva ép., 24, p. 95-126.

Banco Mundial- UIT (2011). Telecommunications Regulation Handbook. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, InfoDev, and The International Telecommunication Union. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13277/74543.pdf>

Baranchuk, M. (2010). “Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones)”. En Ley 26522 de servicios de comunicación audiovisual. Historia, antecedentes europeos y principales artículos. Buenos Aires: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

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

Becerra, M. (2014). “América Latina en el conventillo global: política de medios a contramano”, en Observatorio Latinoamericano No 14 «Medios y gobiernos latinoamericanos en el Siglo XXI: las tensiones de una compleja relación», Agosto 2014, pp. 54-65. Disponible en: <http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/observatorio-latinoamericano/>

Becerra, M. (2012). “Redes y medios: la resurrección de la política”. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en http://fes.cl/media/documentos/redes_medios_politica.pdf

Becerra, M. (2003). Sociedad de la información: proyecto, convergencia y divergencia, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

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, Prometeo, Buenos Aires.

Bizberge, A. (2017). “El impacto de la regulación en el desarrollo de la convergencia digital: el caso de clarín y el rol de las telefónicas”, Austral Comunicación, vol. 6 n° 1, en prensa.

Bizberge, A. (2015). “La regulación sobre medios audiovisuales en el siglo XXI en Argentina y Brasil”. Revista Mexicana de Opinión Pública n° 19, julio - diciembre de 2015, pp. 13-38.

Bizberge, A. Goldstein, A. (2014). “Gobiernos progresistas y medios de comunicación privados: debates y reflexiones”, en Observatorio Latinoamericano No 14 «Medios y gobiernos latinoamericanos en el Siglo XXI: las tensiones de una compleja relación», Agosto 2014, pp. 10- 19. Disponible en: <http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/observatorio-latinoamericano/>

Bizberge, A. (2010). Televisión Digital Terrestre ¿cambio de estatuto de la radiodifusión? Buenos Aires: Prometeo.

Bustillo, R. (2011). “Un modelo institucional para la regulación en materia de convergencia tecnológica en América Latina”. CEPAL.

Califano, B (diciembre 2015). “Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación”, en Austral Comunicación, volumen 4, número 2, pp. 283-318, Buenos Aires.

Calleja, A. (2016) “Libertad de expresión, pluralismo y diversidad”, en Ortega Ramírez, P. y Repoll, J. Nuevas reglas ¿viejos problemas? Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, pp. 13-36.

Castells, M. (2009). “La comunicación en la era digital”, en Comunicación y Poder, Madrid: Alianza Editorial.

Córdoba, L. (2011). “La Coalición por una radiodifusión democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía”. Argumentos. Revista de crítica social, 13, octubre 2011. Disponible en: <http://revistasiiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/132>

Dantas, M (2013). Comunicações, Desenvolvimento, Democracia. Desafios brasileiros nocenário da mundialização mediática. Fundação Perseu Abramo: Sao Paulo.

de Charras, D. y Baladrón, M. (2013). “Capítulo 7: Libertad de expresión y derecho a la información. Luces y sombras en el camino hacia el ejercicio pleno de una ciudadanía comunicacional”, en Derechos humanos en Argentina Informe 2013 Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 499-537.

de Charras, D. y Baladrón, M. (2014). “Una mirada sobre la sentencia que confirmó la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en Argentina”. En Chasqui No. 127, diciembre 2014, pp. 37 – 47.

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

De Moraes, D. (2011). La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación. Buenos Aires: Paidós.

De Lima, V. (2012). Política de comunicacoes: um balanço dos governos Lula (2003-2010). Publisher Brasil: Sao Paulo.

Dos Santos, S. (2006). “E-Sucupira: o Coronelismo Eletrônico como herança do Coronelismo nas comunicações brasileiras”, Revista E-Compós, Volumen 7, Diciembre 2006

Doyle, G. (2002). Understanding media economics. Londres: SAGE Publications

Estavillo, M. E. (sin fecha). “Los Servicios OTT: provisión de contenidos vs televisión abierta y de paga”, IFT, Disponible en http://www.ift.org.mx/sites/default/files/ott_pdf_0.pdf

ENACOM (sin fecha) “Principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes”, disponible en https://www.enacom.gob.ar/nueva-ley-comunicaciones/17-principios-de-la-nueva-ley_n1371

FIRJAN (2016). Mapeamento da industria criativa no Brasil, sistema FIRJAN, diciembre 2016. Disponible en <http://www.firjan.com.br/economicriativa/download/mapeamento-industria-criativa-sistema-firjan-2016.pdf>

Fox, E. y Waisbord, S. (2002). Latin Politics, Global Media. Austin: University of Texas Press.

Garnham, N. (1999) “El desarrollo del multimedia: un desplazamiento de la correlación de fuerzas”. En Bustamante y Álvarez Monzoncillo (eds.) Presente y Futuro de la televisión digital. Comunicaciones 2000: Madrid.

Gómez, G. (2011). “Gobiernos progresistas y políticas públicas de comunicación: una aproximación regional para provocar la reflexión”, en Koschützke, E. y Gerber, E. (eds). Progresismo y políticas de comunicación: manos a la obra, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, pp. 15- 32.

Hallin, D. y Mancini, P. (2007), Sistemas mediáticos comparados, Barcelona: Editorial Hacer.

IFT (2017a). “Resolución mediante la cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante resolución de fecha 6 de marzo de 2014”. Disponible en <http://www.ift.org.mx/node/9702>

IFT (2017b). “Resolución mediante la cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de radiodifusión mediante resolución de fecha 6 de marzo de 2014”. Disponible en <http://www.ift.org.mx/node/9701>

IFT (2016). “El Pleno del IFT determina que Telmex no viola la condición 1.9 de su título de concesión a través de UNO TV”, 9 de junio de 2016. Disponible en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicado60ift.pdf>

IFT (2014a). “VERSIÓN PÚBLICA DEL ACUERDO P/IFT/EXT/060314/77” (declaración de preponderancia en radiodifusión”. Disponible en http://www.ift.org.mx/sites/default/files/p_ift_ext_060314_77.pdf

IFT (2014b). “VERSIÓN PÚBLICA DEL ACUERDO P/IFT/EXT/060314/76” (declaración de preponderancia en telecomunicaciones”. Disponible en http://www.ift.org.mx/sites/default/files/p_ift_ext_060314_76_version_publica_hoja.pdf

IFT (2014c). “Acuerdo por el que el pleno del instituto federal de telecomunicaciones identifica los contenidos audiovisuales relevantes en términos y para los efectos de la medida cuarta y el artículo segundo transitorio del anexo 4 de la resolución número p/ift/ext/060314/76 por la que se determinó al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones y la medida décimo octava y el artículo tercero transitorio del anexo 1 de la resolución número p/ift/ext/060314/77 por la que se determinó al agente económico preponderante en el sector de radiodifusión”. Disponible en http://www.ift.org.mx/sites/default/files/p_ift_ext_290514_105.pdf

INEGI (2014). “Cuenta satellite de la cultura de México, 2014”, disponible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_06_06.pdf

Iosifidis, P. (2011). *Global Media and Communication policy*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Jackubowicz, K. (2013). “Preface”, en W. Schulz, P. Valcke & 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: UK/ Chicago USA: Intellect 2013.

Jin, D. (2013). *De-convergence of global media industries*. Routledge: New York.

Katz, R. (2015). *El ecosistema y la economía digital en América Latina*, Barcelona: Ariel.

Katzenbech, C. (2013). “Media governance and technology: from “code is law” to governance constellation”, pp. 399-418. En Price, M., Verhulst, S. y Morgan, L. (eds.) (2013). *Routledge Handbook of Media Law*. Routledge: New York.

Kitberger, P. (2016). “Media Wars and the New Left: Governability and Media Democratisation in Argentina and Brazil”, *Journal of Latin American Studies*, Volumen 48, número 3, Agosto 2016, pp. 447-476. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/media-wars->

[and-the-new-left-governability-and-media-democratisation-in-argentina-and-brazil/1F3C54C133EBDDE3F13A059A4599A3E2](http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/observatorio-latinoamericano/brazil/1F3C54C133EBDDE3F13A059A4599A3E2)

Kitzberger, p. (2014). “Medios y política democrática en América Latina: ¿ha llegado la hora de las reformas?”, en Observatorio Latinoamericano No 14 «Medios y gobiernos latinoamericanos en el Siglo XXI: las tensiones de una compleja relación», Agosto 2014, pp. 66-77. Disponible en: <http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/observatorio-latinoamericano/>

Levy, I. (sin fecha). “La reforma de las telecomunicaciones en México: ¿Una reforma a la mexicana? Disponible en https://www.cidob.org/articulos/monografias/reformas_estructurales_en_mexico/la_reforma_de_las_telecomunicaciones_en_mexico_una_reforma_a_la_mexicana

Labate, C., Lozano, L., Marino, S., Mastrini, G. y Becerra, M. (2013). “Abordajes sobre el concepto de concentración”, en Mastrini, G., Bizberge, A. y deCharras, D. (eds). Las políticas de comunicación en el S.XXI. pp. 139-174. Buenos Aires: La Crujía.

Leiva, T. (2013). “El futuro del espectro radioeléctrico: entre las políticas”. En Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras, D. Las políticas de comunicación en el S. XXI. Nuevos y viejos desafíos. La Crujía: Buenos Aires.

Loreti, D. y Lozano, L. (2014). “El derrotero de los cambios legislativos. El caso argentino”, en El derecho a comunicar, los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas, Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 175-194.

Marino, S. (2014). “Vaivén: desgranar moralejas en la Argentina de la ley audiovisual”. En Bizberge, A. y Goldstein, A. (comp.) Dossier n°14 del Observatorio Latinoamericano del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, UBA, pp.78-90.

Marino et. al. (2011). “Argentina: el proceso de regulación democrática de la Comunicación”, en Koschutzke, A.; Gerber, E. Progresismo y Políticas de Comunicación. Manos a la obra. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 2011, p. 33-48.

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

Mariscal, J. (2014). “Los retos que enfrenta la reforma de telecomunicaciones”, en Reforma de Telecomunicaciones y Competencia Económica. México más productivo y más competitivo, Ciudad de México: Fundación Colosio pp. 131-144.

Mastrini, G. (2013). “Las industrias culturales en Argentina: Economía y política del sector audiovisual en la década del ‘90”, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Director Prof. Dr. Fernando Quirós Fernández.

Mastrini, G. y Becerra, M. (2006). Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Mastrini, G (2008) (ed.): Mucho ruido, pocas leyes... Economía y políticas de comunicación en la Argentina, Buenos Aires: La Crujía, Buenos Aires, 2da. edición.

Mastrini, G., de Charras, D. y Fariña, C. (2013). “Nuevas formas de regulación internacional y su impacto en el ámbito latinoamericano”. En Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras, D. Las políticas de comunicación en el S. XXI. Nuevos y viejos desafíos. La Crujía: Buenos Aires

Mielke, C. (2016). “Concentración de las telecomunicaciones en Brasil y las amenazas resultantes de la desregulación del sector”, Observacom, 30/11/2016. Disponible en <http://www.observacom.org/concentracion-de-las-telecomunicaciones-en-brasil-y-las-amenazas-resultantes-de-la-desregulacion-del-sector/#sdfootnote1sym>

Napoli, P. y Caplan, R. (2016). “When Media Companies Insist They're Not Media Companies and Why It Matters for Communications Policy”. Ponencia presentada en “2016 Telecommunications Policy Research Conference”, Antonin Scalia Law School George Mason University, Arlington, Virginia, Estados Unidos.

Natanson, José (2014). “La triple crisis de los medios de comunicación”. En revista Nueva Sociedad No 249, pp. 50-60, enero-febrero de 2014.

Noam, E. (2016). Who owns the world’s media? Media concentration and ownership around the world. New York: Oxford University Press.

Noam, E. (2008). “TV or not TV: Three Screens, one regulation? Documento comisionado por la CRTC de Canadá”. Documento encargado por Canadian Radiotelevision and Telecommunications Commision (CRTC). 11/07/2008, última consulta 12/01/2017. Disponible en: <http://www.crtc.gc.ca/eng/media/noam2008.htm>

OECD (2008).OECD Policy Guidance on Convergence and Next Generation Networks. Disponible en <https://www.oecd.org/sti/broadband/40869934.pdf>

OCDE (2012). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México. OCDE Publishing. Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-mexico_9789264166790-es

OFCOM (2016). “Making communications work for everyone Initial conclusions from the Strategic Review of Digital Communications”, disponible en https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0016/50416/dcr-statement.pdf

Ordoñez y Navarrete (2016). “Industria de servicios de telecomunicaciones y reforma regulatoria en México”, Revista Problemas del Desarrollo, 184 (47), enero-marzo 2016, pp. 35-60. <http://probdes.iiec.unam.mx>

Pacto por México (2012). <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

Pérez Martínez y Frías Barroso (2016). Las reglas del juego en el ecosistema digital. Level playing field. Madrid: Ariel-Fundación Telefónica.

Price, M. & Verhlust, S. (2013). “Introduction”. In Price, M., Verhlust, S. & Morgan, L. (2013) Routledge Handbook of Media Law. New York: Routledge.

Ramos, M. (2014). “Hechizo del tiempo: el tímido legado de Lula y Dilma en la comunicación” en Observatorio Latinoamericano No 14 «Medios y gobiernos latinoamericanos en el Siglo XXI: las tensiones de una compleja relación», Agosto 2014, pp. 66-77. Disponible en: <http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/observatorio-latinoamericano/pp.111-128>

Segura, M.S. y Weckesser, C. (eds) (2016), Los medios sin fines de lucro entre la ley audiovisual y los decretos. Estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015, Córdoba: UNC.

SINCA (2014). Cuenta satélite de la cultura en Argentina. Aspectos metodológicos para su construcción, Buenos Aires : Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación; INDEC, 2012.

Singh, R. y Raja, S. (2010). Convergence in Information and Communication Technology. Strategic and regulatory considerations. Washington: The World Bank.

Sosa Plata, G. (2016). “Concentración de medios y de comunicación, poder y nuevas legislaciones en América Latina”. El Cotidiano 195, enero- febrero 2016, Ciudad de México, pp. 17-30. Disponible en <http://www.redalyc.org/html/325/32543454003/>

Televisa (2016). “Resultados del cuarto trimestre y año completo 2016”. Disponible en <http://www.televisair.com/~media/Files/T/Televisa-IR/documents/spanish/quarterly-spanish/2016/ESP%204Q16%20FINALa.pdf>

Televisa (2015). “Fourth-quarter and full year 2015 results”. Disponible en <http://www.televisair.com/~media/Files/T/Televisa-IR/documents/quarterly/2015/fourth-quarter-and-full-year-2015-results.pdf>

Ragin, Ch (2007). La construcción de la investigación social, Bogotá: Siglo del hombre editores.

Regulatel (2015). Estudio comparado. Modelos de regulación en el sector de las telecomunicaciones y su relación con la aplicación del derecho de la competencia en los países miembros de Regulatel, Disponible en http://www.regulatel.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/11/Anexo_10_Modelos_de_regulacion_y_competencia.pdf

UNESCO (2016). Regulación independiente de la radio y teledifusión: Una revisión de políticas y prácticas internacionales, en Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información 5, Montevideo: UNESCO. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002460/246055S.pdf>

Van Cuildenburg, J. y Mc Quail, D. (2003). “Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación”, en European Journal of Communication, Vol. 18. Num. 2, Sage, Londres, pp. 181-207.

Verhulst, S. y Price, M. (2013). “Introduction”, en Price, M., Verhulst, S. y Morgan, L. (eds.) Routledge Handbook of Media Law. Routledge: New York.

Wholers, M. (2008). “Convergencia Tecnológica y Agenda Regulatoria de las Telecomunicaciones en América Latina”. CEPAL. Última consulta 10/01/2017. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3615/S2008194_es.pdf?sequence=1

Zallo, R. (2011a). “Retos actuales de la economía crítica de la comunicación y la cultura”, en Albornoz, L. (comp.). Poder, Medios, Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación, Buenos Aires: Paidós. Pp. 17-60.

Zallo, R. (2011b). Estructura de la comunicación y de la cultura. Políticas para la era digital, Barcelona: Gedisa.